



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

---

---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA**

**Unidad Xochimilco**

**División de Ciencias Sociales**

**Maestría en Políticas Públicas**

**“La política de prevención social de la violencia en México 2013-2018:  
una aproximación para generar políticas públicas para la paz”**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas**

**Presenta: Josué Arroyo Aguilar**

**Asesora de tesis: Dra. Carola Conde Bonfil**

**Lectores:**

**Dr. Roberto García Jurado**

**Dr. Manuel Fernando Montiel Tiscareño**

**Ciudad de México**

**13 de diciembre de 2018**

*Para Inés*

*Incluso antes de haber pronunciado una sola palabra:*

*Cuando le veo, es como si me estuviera viendo a mí mismo.*

*Cuando te veo no es como si fuera otra persona, es como si fuera yo.*

*Cuando te miro, no es como si mirase a otra persona.*

*Toma esto como el primer paso para nuestra vida juntos...*

## **Agradecimientos**

Agradezco profundamente a la Universidad Autónoma Metropolitana y en particular a quienes conforman la Maestría en Políticas Públicas por abrirme sus puertas y permitirme estudiar en la generación 2016-2018. Extiendo mi reconocimiento a la coordinadora del programa, Dra. Esthela Sotelo Núñez, gracias por su acompañamiento y por el respaldo que brindó a cada alumno que forma parte de esta promoción. De igual manera, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ya que esto no habría sido posible sin la beca otorgada.

Quiero agradecer particularmente a la Dra. Carola Conde Bonfil por su infatigable trabajo y acertada dirección de tesis; lo que aquí se muestra es producto de largas discusiones y reflexiones, su guía, disposición y apoyo fue crucial para mejorar y concluir esta investigación. Del mismo modo, le agradezco a Fernando Montiel Tiscareño y a Carlos Salazar Vargas, académicos y empresarios cuyo ejemplo y dirección me han servido de inspiración para mi vida futura.

Le agradezco al Dr. Roberto García Jurado por sus observaciones y recomendaciones para consolidar la última versión de la tesis.

A mis profesores del núcleo básico de la maestría Manuel Canto Chac, Rodolfo Vergara Blanco y Myriam Cardozo Brum quienes me enseñaron los marcos conceptuales del análisis de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación), sus cátedras me brindaron los elementos necesarios para examinar la política de prevención. Mi reconocimiento a los esfuerzos de Pilar Berrios, Alberto Torrentera y Verónica Vázquez para delimitar el tema de investigación.

A mis compañeros les agradezco su amistad y apoyo, a cada uno de ustedes los traigo en el corazón y me llevo lo más valioso de ustedes.

Por ser parte de mis decisiones y pilar de mi vida, doy gracias a mis padres y a mi hermano, a ellos eternas gracias porque nunca podré pagarles...

# Índice

Índice de cuadros, figuras, gráficas y tablas.....	5
Siglas y acrónimos utilizados .....	6
Introducción .....	7
1. Marco teórico conceptual .....	10
1.1. Crimen y políticas públicas.....	10
1.2. Políticas públicas para lidiar contra la delincuencia .....	12
1.2.1. Modelos de seguridad.....	15
1.2.2. Niveles de intervención .....	16
1.2.3. El enfoque de prevención .....	20
1.2.4. Los factores de riesgo.....	22
1.3. Estrategias para la prevención del delito.....	23
1.3.1. Estrategia 1: prevención de desarrollo del delito.....	24
1.3.2. Estrategia 2: prevención comunitaria del delito .....	24
1.3.3. Estrategia 3: prevención situacional del delito .....	27
1.4. Enfoque en construcción: la prevención social de la violencia y la delincuencia.....	31
2. Marco contextual .....	36
2.1. Antecedentes sobre la prevención del delito.....	36
2.2. La agenda internacional de prevención del delito.....	38
2.3. La prevención del delito en los Estados Unidos de América.....	43
2.4. La prevención del delito en México.....	46
3. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.....	59
3.1. Descripción general del programa .....	59
3.2. Identificación del problema y factores de riesgo .....	65
3.3. Objetivos del Pnpsvd .....	69

3.4. Diseño general del modelo de prevención mexicano.....	71
4. Presupuesto ejercido por el Pronapred .....	77
4.1. Metodología .....	77
4.2. Demarcaciones en el marco del Pronapred .....	79
4.3. Distribución general del subsidio.....	88
Conclusiones y recomendaciones.....	102
Bibliografía, hemerografía y recursos electrónicos.....	107
Anexos.....	115
Anexo 1. Estrategias y líneas de acción de prevención comunitaria .....	115
Anexo 2. Estrategias y líneas de acción de prevención social.....	116
Anexo 3. Estrategias y líneas de acción de prevención situacional.....	117
Anexo 4. Estrategias y líneas de acción de capacidades institucionales.....	118
Anexo 5. Fichas técnicas de los tres proyectos más caros y los tres más económicos autorizados por el Pronapred.....	119
Ficha técnica 1. Primer proyecto más caro del Pronapred .....	119
Ficha técnica 2. Segundo proyecto más caro del Pronapred .....	120
Ficha técnica 3. Tercer proyecto más caro del Pronapred.....	121
Ficha técnica 4. Primer proyecto más barato del Pronapred .....	121
Ficha técnica 5. Segundo proyecto más barato del Pronapred .....	122
Ficha técnica 6. Tercer proyecto más barato del Pronapred.....	123

## Índice de cuadros, figuras, gráficas y tablas

### Índice de cuadros

Cuadro 1. Proyectos aprobados por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente).....	89
Cuadro 2. Montos otorgados por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en mdp).....	90
Cuadro 3. Promedio de monto otorgado por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en miles de pesos).....	91
Cuadro 4. Monto máximo y mínimo por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en miles de pesos).....	92
Cuadro 5. Proyectos apoyados por el Pronapred por nivel de intervención 2014-2016.....	96
Cuadro 6. Montos otorgados por el Pronapred por nivel de intervención 2014-2016 (mdp).....	96

### Índice de figuras

Figura 1. Niveles de prevención del delito.....	19
Figura 2. Marcos de acción de la violencia, la paz y el conflicto.....	33
Figura 3. Árbol de problemas de la inseguridad ciudadana.....	41
Figura 4. Estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública.....	52
Figura 5. Ámbitos del modelo de prevención.....	76

### Índice de gráficas

Gráfica 1. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en México (1997-2017).....	57
Gráfica 2. Promedio de homicidios en los municipios que recibieron recursos del Pronapred.....	85
Gráfica 3. Inversión en proyectos que atienden factores de riesgo.....	101

### Índice de tablas

Tabla 1. Diferencias entre el modelo de seguridad pública y el modelo de seguridad ciudadana ...	16
Tabla 2. Tipología bidimensional de los proyectos de prevención del delito.....	19
Tabla 3. Factores de riesgo en la prevención social de la violencia y la delincuencia.....	22
Tabla 4. Niveles de intervención y tipos de estrategias para la prevención del delito.....	23
Tabla 5. Las 25 técnicas de prevención situacional del delito.....	30
Tabla 6. Historia de la prevención del delito en EUA.....	45
Tabla 7. Municipios adicionales para la segunda intervención focalizada del Pronapred.....	81
Tabla 8. Incidencia delictiva del fuero común estatal 2012-2017 (orden descendente basado en 2017).....	84
Tabla 9. Diferencias presupuestales en el Pronapred.....	86
Tabla 10. Factores de riesgo identificados en el diagnóstico y líneas de acción del Pronapred.....	101

## **Siglas y acrónimos utilizados**

Ecopred	Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Cipsvd	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
CNS	Comisionado Nacional de Seguridad.
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
EUA	Estados Unidos de América.
Fasp	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios.
Fortaseg	Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad.
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Lgpsvd	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Mdp	Millones de pesos
OEA	Organización de Estados Americanos.
PAN	Partido Acción Nacional.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
Pnpsvd	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
PSV	Prevención Social de la Violencia.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
Pronapred	Programa Nacional de Prevención del Delito.
Segob	Secretaría de Gobernación.
Sesnsp	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.
Subsemun	Subsidio para la Seguridad de los Municipios.
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

## Introducción

La presente tesis pretende acercar al lector hacia una visión más amplia de la política pública de prevención del delito (2013-2018) mediante el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pnpsvd) y su principal subsidio<sup>1</sup> el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred). Para efectos de esta investigación se considerará como política pública al programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico ante una situación considerada socialmente problemática.

El enfoque de prevención social de la violencia (PSV) es un concepto que vale la pena analizar detenidamente porque pone el énfasis en el circuito social y no propiamente en el plano individual; es decir, tiene que ver con un proceso de democratización de la estrategia de seguridad ya que se descentraliza el diseño y la implementación de la política pública como facultad exclusiva del Estado hacia un modelo con mayor incidencia civil y ciudadana.

Mientras la vieja prevención aplica un modelo pasivo encaminado a disuadir el crimen futuro por medio de condenas o sanciones, en la PSV se pretende generar un modelo proactivo donde se fijen responsables de la prevención (autoridades locales, corporaciones de seguridad, consejos ciudadanos, encargados del sistema de justicia penal y reinserción social) y destinatarios (comunidades, víctimas potenciales o reales). La PSV responde a un carácter más general, pues son acciones que tienden al desarrollo social para influir en las

---

<sup>1</sup> Los Subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, por medio de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general. (Artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fracción LIII).

El Programa otorga subsidios a las entidades federativas con el objetivo de desarrollar y aplicar políticas públicas en materia de PSV. De acuerdo con la clasificación de programas presupuestarios perteneció al grupo “Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios”, modalidad “Otros Subsidios” y con clave U “para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios”.



causas estructurales de los procesos de violencia y criminalización para la atención a las víctimas.

Por su parte, la prevención institucional de la violencia históricamente se ha articulado y ejecutado por vía del monopolio de la violencia del Estado, la cual ha demostrado ser poco efectiva e insuficiente. En este sentido, el enfoque de PSV no surge para sustituir la política institucional en materia de seguridad sino como un esfuerzo para involucrar a otros actores, significa ampliar la visión restrictiva de la seguridad pública tradicional haciendo participe a la sociedad en los esfuerzos del Estado y sus instituciones para contener el fenómeno violento.

Es importante destacar que hay razones para modificar esta política, no fue una ocurrencia sino una necesidad que se hizo explícita en la última década cuando se detectó el colapso de los sistemas de justicia penal que no previenen la violencia ni reinsertan a los individuos.

El fracaso del sistema de justicia penal y su difícil proceso de reforma hizo necesario pensar maneras alternativas de construcción de paz y prevención de la delincuencia, reconociendo la incapacidad del Estado como agente organizador de la vida en sociedad y la necesidad de la coparticipación de la sociedad.

Hablar de la PSV es indispensable, ya que al haber predominado las concepciones tan militarizadas de la seguridad será un proceso que llevará tiempo para sistematizarse, comprenderse e instaurarse como una política pública.

El Pnpsvd es una política pública bien diseñada en lo técnico, pero mal instrumentada en lo práctico. Buena parte de los problemas al momento de implementar la política tuvo que ver con las inercias institucionales, la burocracia y los tiempos inoperantes que se fijaron (6 a 8 meses de implementación por proyecto).

La ineffectividad del subsidio radicó en la premura de gastar los recursos y abusar de la ignorancia que existía. Por un lado, del enfoque en sí mismo y, por el otro, de los requisitos

necesarios para que un proyecto fuera efectivamente calificado como un programa de prevención.

Además, los encargados de operar al Pronapred fueron en su mayoría burócratas con un perfil policíaco tradicional. En cuanto a la PSV estaban más preocupados por gastar los recursos que por disminuir la violencia o los delitos de alto impacto (robo, secuestro, violación, extorsión, etc.).

La tesis comprende cuatro grandes apartados. En el primero se establecen los aspectos generales del enfoque de prevención y las características de las tres principales estrategias para lidiar contra la delincuencia: social, comunitaria y situacional. Asimismo, se bosqueja una propuesta teórica de la PSV que combina el enfoque de prevención del delito y los estudios de paz.

En el segundo se describen los antecedentes generales del enfoque de prevención del delito; se reconstruye el árbol de problemas de acuerdo con la caracterización que propone la Organización de Estados Americanos (OEA) al definir la violencia como un problema de seguridad ciudadana y se enumeran los primeros programas de prevención del delito que se desarrollaron y consolidaron en los Estados Unidos y México previos al diseño del Pnpsvd.

En el tercero, se plantean las características particulares que dieron origen y forma al modelo de prevención mexicano en el diseño del Pnpsvd y en el último se determina la consistencia de los subsidios otorgados en el modelo de prevención mexicano mediante una adaptación de la matriz de análisis de Van Dijk y De Waard (1991), a partir de los criterios del enfoque de prevención del delito y su relación con el presupuesto en las líneas de acción del Pronapred.

La hipótesis de trabajo que guio el presente trabajo fue: “El Pnpsvd es inconsistente con el enfoque de prevención porque se aplica un modelo que provoca atomización de los apoyos y asignación del presupuesto con base en criterios distintos a los del enfoque, resultando en una política pública poco efectiva para recuperar la paz”.

# 1. Marco teórico conceptual

## 1.1. Crimen y políticas públicas

Para Michael Tonry el crimen es inherente a la naturaleza humana, porque al igual que la muerte, la codicia o la impulsividad humana, siempre estarán con nosotros.<sup>2</sup> En estricto sentido el crimen es un concepto jurídico porque implica que determinadas conductas o actos sean o no considerados delictivos:

El crimen es un concepto jurídico; estrictamente hablando, un comportamiento se convierte en un crimen sólo después de que un legislador ha definido que es uno. En casos particulares, los actos se convierten en delitos únicamente cuando se inicia una persecución y sólo de manera concluyente cuando se introduce una condena.<sup>3</sup>

Émile Durkheim (1893-1933) “explicó que el derecho penal es una consecuencia de las normas sociales más fundamentales de una sociedad, lo que llamó *la conciencia colectiva*, y debe incorporar, expresar y reforzarlas”,<sup>4</sup> Tonry explica que las conductas criminales se hacen delictivas en función de las épocas y lugares, es decir, la ley se convierte en el marco de referencia para distinguir qué es y qué no es un comportamiento o acto delictivo:

No todos los comportamientos nocivos son criminales. Lo que es perjudicial y lo que no varía con el tiempo y el espacio. Algunos comportamientos,<sup>5</sup> como homicidios, violaciones, robos, agresiones graves, tomar las pertenencias de otras personas, son criminales en casi todos los lugares. Algunos comportamientos, como la brujería, herejía, el adulterio, la homosexualidad y los juegos de azar, no son ahora delitos en la mayoría de los países occidentales, pero en épocas anteriores lo eran. Otros comportamientos, como el abuso infantil, violencia doméstica, el consumo de drogas, la prostitución y la explotación del medio ambiente, hasta hace poco no se consideraban temas de la ley, y ahora lo son. Y todavía otros comportamientos, incluyendo los delitos informáticos, robo de identidad, el tráfico de personas, crímenes de odio, y el lavado de dinero, se convirtieron en delitos

---

<sup>2</sup> Cf. Michael Tonry, "Crime and Public Policy", en Michael Tonry (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*, Londres, Oxford University Press, 2011, p. 7. Traducción propia (inglés-español).

<sup>3</sup> *Ídem*.

<sup>4</sup> Citado en *Ibíd.*, p. 5. Traducción propia (inglés-español).

<sup>5</sup> Tonry pone como ejemplo a los países musulmanes donde la herejía, la apostasía, la homosexualidad, el adulterio y la inobservancia de las convenciones culturales importantes son considerados crímenes, por ejemplo en Turquía los actos o palabras que muestran falta de respeto a la nación pueden ser procesados penalmente. Mientras que, en los Estados Unidos, el pago de honorarios a los intermediarios para obtener contratos comerciales o gubernamentales está prohibido por la ley.

significativos sólo cuando recientemente se convirtieron tecnológicamente posibles o que fueron proscritos legalmente.<sup>6</sup>

Con tantas culturas y legislaciones es difícil llegar a un acuerdo universal sobre cómo pensar o abordar el delito, en consecuencia, el proceso de formulación de políticas (*policy making*) se pone en constante duda y modificación.<sup>7</sup>

A pesar de que no se pueda llegar a un consenso universal en la formulación de políticas Luis Fernando Aguilar Villanueva explica que siempre existen una serie de elementos alrededor de una política pública (en curso o en proyecto) por ejemplo: “se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos”.<sup>8</sup>

De acuerdo con el profesor Aguilar Villanueva podemos entender por política pública el “conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos”<sup>9</sup> este patrón de actuación gubernamental tendría siete características principales.

En primer lugar, la política pública no es una acción circunstancial y pasajera; segundo al ser una acción directiva del gobierno integra las dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas; tercero en el contexto de la administración pública la política pública es un plan de acción estratégico que integra al conjunto de programas y proyectos particulares de un gobierno orientados a la atención de un problema público; cuarto la política pública no es una decisión aislada sino que es un proceso que implica las actividades que preceden y prosiguen la actividad gubernamental; quinto la política pública requiere interacción del gobierno y la sociedad para descentralizar la acción gubernamental; sexto la política

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 4. Traducción propia (inglés-español).

<sup>7</sup> *Cf.*, *Ibíd.*, p. 6. Traducción propia (inglés-español).

<sup>8</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, “Introducción”, en Luis Fernando Aguilar Villanueva (comp.), *Política pública*, México, Siglo XXI editores, 2010, p. 30.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 29.

pública es una hipótesis causal en donde se busca dar solución a los problemas sociales, por ejemplo la inseguridad, el desempleo o la pobreza; en último lugar, la política pública se integra por el conjunto de eslabones en la cadena decisoria del gobierno, el diseño o formulación es predecisional y la implementación y evaluación es posdecisional, también reciben el nombre de “etapas de las políticas”.<sup>10</sup>

Recapitulando esta perspectiva, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig opinan que “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”<sup>11</sup> ante situaciones consideradas socialmente problemáticas, de esta forma una política pública se fundamenta en cinco elementos: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

El primer elemento le brinda “la substancia” o justificación conceptual al conjunto de políticas, el segundo un “marco general de acción” en el que se articulan el resto de programas y proyectos de intervención, el tercero define “los objetivos específicos” de la política de acuerdo con los valores y las normas, el cuarto una “legitimidad de la fuerza legal” apoyando la decisión en el monopolio de la fuerza del Estado y por último un público que compone el “campo de acción” de la política.

## **1.2. Políticas públicas para lidiar contra la delincuencia**

En términos generales Michael Tonry propone seis amplios enfoques de políticas públicas (*six broad public policy approaches*) para “lidiar contra la delincuencia”.<sup>12</sup>

- La aplicación de la ley penal (*Criminal Law Enforcement*).
- La prevención (*Prevention*).

---

<sup>10</sup> Cf., *Ibid.*, pp. 28-34.

<sup>11</sup> Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, trad. de Francisco Morata, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, p. 90.

<sup>12</sup> Michael Tonry, *op. cit.*, p. 7.

- La reducción de daños (*Harm Reduction*).
- La regulación (*Regulation*).
- La despenalización (*Decriminalization*).
- La no intervención (*Nonintervention*).

El primer enfoque incluye las actividades y facultades de los sistemas penales de justicia tradicionales, es decir, “la policía investiga crímenes y arresta personas”,<sup>13</sup> y por su parte los jueces “presiden los procesos y juicios previos al juicio, revisan y aceptan (raramente rechazan) las declaraciones de culpabilidad e imponen condenas”.<sup>14</sup> El sistema de justicia penal se basa en dos principios básicos: las amenazas legales (*legal threats*) y alta discreción (*highly discretionary*) para aplicar las sanciones penales.

El segundo enfoque es desarrollado en profundidad a lo largo de este capítulo. El enfoque de prevención, es el sustento teórico-conceptual del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pnpsvd). Cuando se habla de prevención hay tres grandes estrategias: de desarrollo, comunitaria y situacional.

A diferencia de la aplicación de la ley penal donde el enfoque es reactivo, es decir se reacciona ante la violencia y la delincuencia, este tipo de enfoque busca prevenir la delincuencia, la lógica de este tipo de políticas es que “la inversión en prevención dará más resultados que las inversiones en enjuiciamientos y encarcelamiento”.<sup>15</sup>

El tercer enfoque recupera el principio utilitarista de Jeremy Bentham (1789-1948), este tipo de políticas públicas buscan “lograr las metas de política al costo social agregado más bajo”,<sup>16</sup> en este sentido la prevención del delito es más exitosa en la medida en que se

---

<sup>13</sup> *Ídem*. (Traducción propia inglés-español).

<sup>14</sup> *Ídem*. (Traducción propia inglés-español).

<sup>15</sup> Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Nueva York, Springer, 2007, cit. por Michael Tonry, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Michael Tonry, *op. cit.*, p. 10. (Traducción propia inglés-español).

reduzcan los daños hacia los demás, el mejor ejemplo de este tipo de políticas es la despenalización de las drogas y el acompañamiento médico y social hacia los adictos para evitar conductas violentas.

El cuarto enfoque es primordialmente normativo, en lugar del castigo se apuesta por la regulación para lidiar con los delitos comerciales, de drogas, prostitución, posesión de armas, apuestas, etcétera.

Un enfoque regulatorio reactivo (*a responsive regulatory approach*) “reserva sanciones civiles y penales como medidas de último recurso, prefiriendo los enfoques negociados y cooperativos”.<sup>17</sup>

El quinto enfoque “elimina el crimen por definición”,<sup>18</sup> lo que una legislatura catalogó como un acto criminal se ha derogado. El moralismo se ha reflejado en las leyes que penalizaron la herejía, el adulterio, la homosexualidad, la prostitución, el consumo de drogas, la posesión de armas, la eutanasia, etcétera.

El último enfoque consiste en “no hacer nada” (*do nothing*). Estructurar una propuesta de política pública es difícil y requiere conocimiento especializado porque como lo plantea Thomas Dye es consecuencia de “aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” y en este caso, escoge la omisión.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, cit. por Michael Tonry, *op. cit.*, p. 11.

Henk Van de Bunt y Wim Huisman, “Organizational Crime in the Netherlands”, *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 35, pp. 217-260, cit. por Michael Tonry, *op. cit.*, p. 11.

<sup>18</sup> *Ídem*. (Traducción propia inglés-español).

<sup>19</sup> Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs, 1984, pp. 1-2.

### 1.2.1. Modelos de seguridad

Los modelos son esquemas teóricos que nos permiten entender las características de un sistema o realidad compleja y establecerlas como punto de referencia. Por otra parte, la seguridad se ha conceptualizado como “el mantenimiento del orden público, la no intervención violenta del territorio, la ausencia de la violencia física, y el derecho a la calidad de vida de los integrantes de una sociedad”.<sup>20</sup>

En el enfoque preventivo se distinguen dos modelos para mantener la integridad y los bienes de las personas, el modelo de seguridad pública y de seguridad ciudadana.

El primero responde a un paradigma centrado en la protección del Estado y sus instituciones las cuales son responsables directas de la seguridad, constituye el modelo básico del enfoque de aplicación de la ley penal (*Criminal Law Enforcement*), su objetivo es mantener el orden público por medio de la policía y la aplicación de la justicia penal para disuadir el crimen futuro.

En su contraparte, el modelo de seguridad ciudadana transita de una visión estrictamente punitiva hacia una perspectiva integral basada en las necesidades de las personas y con un carácter de corresponsabilidad entre el Estado y sus ciudadanos para hacer frente al crimen, es decir se descentraliza el diseño de políticas como facultad exclusiva del Estado.<sup>21</sup> En la Tabla 1 se contrastan las principales diferencias entre el modelo de seguridad pública y el modelo de seguridad ciudadana, mientras la seguridad pública privilegia el orden público y la razón de Estado, la seguridad ciudadana busca una corresponsabilidad entre el gobierno y sus gobernados para la procuración y el derecho a la seguridad.

---

<sup>20</sup> José Luis Palacios Arzate y José de Jesús Sierra Velázquez, “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2014, p. 51.

<sup>21</sup> Cf. Patricia González, *Seguridad ciudadana*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003, p. 15.



**Tabla 1. Diferencias entre el modelo de seguridad pública y el modelo de seguridad ciudadana**

	<b>Seguridad pública</b>	<b>Seguridad ciudadana</b>
<b>Paradigma</b>	Razón de Estado, protección del poder e instituciones del Estado.	Estado democrático de derecho, centrado en las personas y comunidades.
<b>Concepción de la seguridad</b>	La seguridad es una atribución del poder.	La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
<b>Objetivo</b>	El objetivo de la seguridad es el orden público (estático).	El objetivo de la seguridad es garantizar el ejercicio de las libertades (dinámico- valoración compleja entre los derechos y su protección).
<b>Interés</b>	La seguridad es un fin en sí mismo.	La seguridad es un medio (instrumento) para alcanzar los fines superiores de la democracia.
<b>Responsabilidad</b>	La responsabilidad de la seguridad se reserva al Estado y funciona como mecanismo de poder (centralizado).	La responsabilidad recae en gobierno y gobernados, e involucra intercambios y controles horizontales (descentralizado).
<b>Papel de los ciudadanos</b>	Individuo-ciudadano (espectador).	El Individuo-ciudadano establece una relación activa con su derecho a la seguridad.
<b>Papel del Estado</b>	El aparato de Estado opera al margen de los ciudadanos (estática).	Las instituciones, en un plano de intercambio, logran adaptarse ante el cambio social (dinámica).
<b>Controles</b>	Ciudadanos e instituciones en paralelo: control y confianza innecesarios.	El control y la confianza son factores reguladores de la relación entre instituciones y ciudadanos.

Fuente: adaptado de José Luis Palacios Arzate y José de Jesús Sierra Velázquez, "El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz", en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2014, pp. 63-64.

### 1.2.2. Niveles de intervención

Es a mediados de los setenta cuando los criminólogos Paul J. Brantingham y Frederic L. Faust marcan un hito con la publicación de su artículo *A Conceptual Model of Crime Prevention*.

Ellos observaron que dentro del sistema de justicia penal estadounidense es fácil confundir el término "prevención" en lo que ellos señalan "una amplia gama de actividades contradictorias". La confusión entre el enfoque de aplicación de la ley penal (*criminal law enforcement*) y la prevención (*prevention*) puede ser resuelto mediante el uso de un modelo conceptual que explica los niveles de intervención de las políticas:<sup>22</sup>

- 1) La prevención primaria, "identifica las condiciones del entorno físico y social que proporcionan oportunidades o que impulsan actos criminales", esta intervención se

---

<sup>22</sup> Paul J. Brantingham, y Frederic L. Faust, "A Conceptual Model of Crime Prevention", *Crime & Delinquency*, Massachusetts, vol. 22, núm. 3, 1976, pp. 284-296. En el artículo se argumenta que el modelo puede resultar útil para abordar el debate entre los defensores del "castigo" y del "tratamiento" de las conductas criminales.

dirige a la modificación de las condiciones criminogénicas del entorno físico y social en general.

- 2) La prevención secundaria, "se compromete en la identificación temprana de posibles delincuentes en las que busca intervenir", en este nivel se prioriza a los individuos o grupos en circunstancias criminogénicas.
- 3) La prevención terciaria, "se ocupa de los delincuentes reales e implica la intervención de tal manera que no cometerán otros delitos", el último nivel de intervención se dirige hacia delincuentes, víctimas o lugares con reincidencia al crimen.

El modelo de Brantingham y Faust está inspirado en la epidemiología médica, también conocido como medicina preventiva, al respecto Jean van Dijk y Jaap de Waard explican los niveles de intervención desde el enfoque de salud pública, la prevención consiste en la intervención de poblaciones para reducir nuevos casos de delincuencia, atender a poblaciones identificadas en situación de riesgo y controlar aquellas que ya están en peligro:

En la medicina (preventiva) se hace a menudo una distinción entre prevención primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria implica intentos de reducir las tasas de nuevos casos iniciando algunas medidas dirigidas al público en general para contrarrestar las circunstancias perjudiciales percibidas antes del inicio de la enfermedad. La prevención secundaria implica alguna forma de intervención dirigida a los grupos o individuos diagnosticados con síntomas tempranos de la enfermedad (por ejemplo, prescribiendo vitaminas a personas con quejas menores). Se supone que las técnicas de diagnóstico descubren los grupos en riesgo. La prevención terciaria está dirigida contra aquellos que sufren una enfermedad. Consiste en curar la enfermedad y prevenir complicaciones o recaídas<sup>23, 24</sup>.

A juicio de los expertos Brandon C. Welsh y David P. Farrington confirman que los primeros esfuerzos para caracterizar la prevención de la delincuencia se basaron en el enfoque de salud pública para prevenir enfermedades y lesiones de Brantingham y Faust

---

<sup>23</sup> Johnson H. Elmer (ed.), *Handbook on Crime and Delinquency Prevention*, Nueva York, Green Wood Press, 1987, cit. por *Ibíd.* p. 484.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 483-484. Traducción propia (inglés-español).

(1976) y posteriormente de Moore (1995). Estos niveles de intervención tienen como población objetivo a la población en general, a jóvenes y niños y a personas que ya han estado involucradas en situaciones delictivas:

La prevención primaria incluye medidas centradas en mejorar el bienestar general de los individuos, la prevención secundaria se centra en intervenir con niños y jóvenes que corren el riesgo de convertirse en delincuentes o víctimas, y la prevención terciaria implica medidas dirigidas a quienes ya han estado involucrados en delitos o persecución.<sup>25</sup>

Por su parte Irvin Waller y Dick Weiler aclaran que los niveles de prevención se utilizan para reducir el riesgo de comportamientos no deseados e incluyen algunos ejemplos de intervención principalmente en el ámbito educativo y de mediación:

La prevención primaria se centra en influir en las condiciones generales de nuestra vida social para reducir la incidencia de comportamientos no deseados. Estos podrían incluir cursos de crianza en las escuelas secundarias o menos violencia en la televisión. La prevención secundaria se refiere a grupos o individuos que tienen un alto riesgo de desarrollar algún comportamiento no deseado. Influye en sus vidas por medio de programas pensados para evitar que el riesgo se materialice o empeore. Estos podrían incluir el cuidado para los niños de esposas maltratadas o programas de mediación en las escuelas para los estudiantes identificados como problemáticos. La prevención terciaria, dirigida a prevenir la reincidencia entre los delincuentes identificados.<sup>26</sup>

La Figura 1 representa los tres niveles de intervención para prevenir el delito y la población objetivo en cada uno de ellos. De acuerdo con los expertos la prevención primaria atiende al público en general; la prevención secundaria a la población en riesgo por ejemplo jóvenes y niños; la prevención terciaria son los sujetos reincidentes (delincuentes y reclusos) así como las víctimas de la violencia.

---

<sup>25</sup> Brandon C. Welsh y David P. Farrington, “The Future of Crime Prevention: Developmental and Situational Strategies”, U.S. Department of Justice, 2010, p. 2. Traducción propia (inglés-español).

<sup>26</sup> Irvin Waller y Richard Weiler, *Crime Prevention Through Social Development: An Overview with Sources*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1984, pp. 3-4. Traducción propia (inglés-español).

**Figura 1. Niveles de prevención del delito**



Fuente: elaboración propia a partir de Paul J. Brantingham y Frederic L. Faust, "A Conceptual Model of Crime Prevention", en *Crime & Delinquency*, vol. 22, núm. 3 (1976), pp. 284.

En resumidas cuentas, Dijk y Waard engloban los niveles de intervención en una tipología bidimensional de los proyectos de prevención del delito, para lo cual se requiere hacer énfasis en dos dimensiones: primero con el modelo de salud pública de Brantingham y Faust que incluye la prevención primaria, secundaria y terciaria, y en segundo lugar con los grupos objetivo (*target groups*), es decir las medidas orientadas hacia los delincuentes, las situaciones (circunstancias) y las víctimas.

Combinando ambas dimensiones es posible construir la tipología bidimensional de los proyectos de prevención del delito, la subdivisión contiene nueve diferentes tipos de prevención (Tabla 2).

**Tabla 2. Tipología bidimensional de los proyectos de prevención del delito**

Grupos objetivo	Niveles de intervención		
	Primario	Secundario	Terciario
Delincuentes	1	2	3
Situación (Circunstancia)	4	5	6
Víctimas	7	8	9

Fuente: Jan J. M. Van Dijk y Jaap de Waard, "A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects", en *Criminal Justice Abstracts*, vol. 23, 1991, p. 485.

### 1.2.3. El enfoque de prevención

En palabras de Jaap de Waard el enfoque de prevención ha gozado de mayor influencia en los últimos años, no solo la policía y la seguridad privada trabajan el tema sino que los gobiernos locales y las empresas han comenzado a practicarlo, sin embargo dentro de los retos está la integralidad de las políticas para evitar esfuerzos aislados e independientes entre sí, los resultados no son inmediatamente perceptibles además de que existen múltiples maneras para definir a la prevención, ya sea una definición amplia o restringida las definiciones colocan mayor o menor énfasis en el tipo de estrategia de prevención (de desarrollo, comunitaria o situacional).<sup>27</sup>

Cabe señalar que Jean van Dijk y Jaap de Waard discutieron que el término “prevención de la delincuencia” era un concepto “ampliamente usado, pero sin mucha rigidez en la definición de su significado” en este sentido la prevención es definida como:

El total de todas las iniciativas privadas y políticas estatales (de Estado), distintas de la aplicación de la ley penal, destinadas a la reducción de los daños causados por actos tipificados como delictivos por el Estado.<sup>28</sup>

Complementariamente Jaap de Waard expuso algunas definiciones útiles para entender el enfoque de prevención. Es un intento (*attempt*) para identificar las características delictivas de las personas, sirve para reconstruir a las instituciones, las intervenciones de prevención fomentan cambios positivos en las conductas e identidades de las comunidades, reduce la probabilidad de propensión al delito y atiende las causas que la generan:

La prevención del delito es un intento: (1) de identificar aquellas características y procesos más propensos a producir identidades legítimas y conductas antisociales en las personas; (2) reestructurar las instituciones existentes o construir otras nuevas para que las

---

<sup>27</sup> Cf. Jaap de Waard, “Crime Prevention at the Outset of the Twenty-first Century: Best Practices in European Union Perspective”, Ponencia presentada en el seminario Best Practices in Drug Prevention by the Law Enforcement Authorities, Helsinki, Ministry of Justice, 1999, p. 10.

<sup>28</sup> Jan J. M. Van Dijk y Jaap de Waard, "A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects", *Criminal Justice Abstracts*, vol. 23, 1991, pp. 483-503, p. 483. Traducción propia (inglés-español).

características deseables o esperadas vayan mejorado, y (3) descartar aquellas características que tienden a fomentar conductas e identidades delictivas.<sup>29</sup>

La prevención del delito implica cualquier acción diseñada para reducir el nivel real del delito y / o el temor percibido al delito.<sup>30</sup>

La prevención del delito es la diferencia entre la tasa de delincuencia esperada y la observada después de la implementación de medidas de prevención del delito.<sup>31</sup>

La prevención del delito es una amplia gama de actividades de individuos, grupos, instituciones y gobiernos para generar problemas de delincuencia, miedo y molestia al tratar directamente con sus causas.<sup>32</sup>

Prevención significa, hablando en términos prácticos, reducir la probabilidad de actividad criminal.<sup>33</sup>

Dijk y Waard están en clara oposición a todos los autores que ven a la prevención como “políticas convencionales de justicia penal” (*conventional criminal justice policies*). En su opinión los programas de prevención requieren cubrir al menos tres elementos a) reducción del miedo, ya que el miedo puede verse como un resultado dañino de la criminalidad (a nivel de las percepciones), b) políticas de asistencia a las víctimas y c) la vigilancia general y el tratamiento de la formación de los (ex) delincuentes.

---

<sup>29</sup> Lamar Empey, “Crime Prevention: The Fugitive Utopia”, en James A. Inciardi y Harvey A. Siegal (eds.), *Crime: Emerging Issues*, Nueva York, Praeger Publishers, 1977, cit. por Jaap de Waard, *op. cit.*, p. 11.

<sup>30</sup> Steven P. Lab, *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*, Cincinnati, Anderson, 1988, cit. por Jaap de Waard, *op. cit.*, p. 10.

<sup>31</sup> Hans M. Willemse y Jaap de Waard, “Crime Analysis and Prevention: Perspectives from Experiences in The Netherlands”, *Security Journal*, vol. 4, núm. 4, octubre de 1993, pp. 193-204, cit. por Jaap de Waard, *op. cit.*, p. 10.

<sup>32</sup> Patricia L. Brantingham y Paul J. Brantingham, “Situational Crime Prevention in Practice”, *Canadian Journal of Criminology*, Toronto, vol. 32, 1990, pp. 17-40, cit. por Jaap de Waard, *op. cit.*, p. 11.

<sup>33</sup> Seymour D. Vestermark y Peter D. Blauvelt, *Controlling Crime in the Schools*, Nueva York, Parker Publishing, 1978, cit. por Jaap de Waard, *op. cit.*, p. 11.

#### 1.2.4. Los factores de riesgo

Los factores de riesgo (*risk factors*) “son factores previos que aumentan el riesgo de ocurrencia en el inicio, la frecuencia, la persistencia o la duración de la delincuencia”<sup>34</sup> aunque no son determinantes para producir una conducta criminal o violenta sí aumentan la probabilidad de que se conviertan en un elemento potencial para la violencia o el delito. La Tabla 3 resume los principales factores de riesgo asociados a la PSV y la delincuencia.

**Tabla 3. Factores de riesgo en la prevención social de la violencia y la delincuencia**

<b>1) Individuales</b>
Género, edad, características biológicas o fisiológicas, educación, clase social, uso-abuso de alcohol y drogas, abuso físico en la niñez, condición de hablante de lengua indígena, determinantes psicológicos, entre otros.
<b>2) Familiares</b>
Hacinamiento, historia de violencia familiar, divorcio, desatención familiar, castigos severos, desigualdad de los roles, vivienda precaria, limitada disposición a bienes básicos y particulares, entre otros.
<b>3) Educativos</b>
Limitado acceso a la educación, deserción escolar, fracaso escolar, violencia en el interior y en el exterior, poco involucramiento de los padres en el desempeño escolar, ausencia de autoridad escolar, falta de mecanismos de resolución de conflictos, infraestructura precaria, entre otros.
<b>4) Socioeconómicos</b>
Pobreza multidimensional y extrema, marginación, desempleo, rezago social, desigualdad social, crisis económicas, ingresos-egresos, entre otros.
<b>5) Comunitarios</b>
Migración, viviendas en condición de hacinamiento, detección de pandillas, poco arraigo al vecindario, limitados espacios de recreación y esparcimiento, débil cohesión social, limitado involucramiento de la comunidad en los problemas y su solución, acceso a armas de fuego, cultura de la violencia, entre otros.
<b>6) Desarrollo social</b>
Pocos espacios culturales y deportivos, jóvenes que no tienen oportunidades para acceder a la educación y al trabajo, bajo índice de desarrollo humano, entre otros.
<b>7) Seguridad</b>
Índice delictivo del fuero federal y común, denuncias por robo, homicidio doloso, secuestro, lesiones y extorsión presencia de delincuencia organizada (impacto social), entre otros.
<b>8) Institucionales</b>
Debilidad institucional: sistema de justicia penal ineficaz y corrupta, desconfianza en las instituciones, poca participación ciudadana, a-politización de los ciudadanos, entre otros.

Fuente: elaboración propia con base en Emilio Daniel Cunjama López, Alan García Huitrón, *Prevención social de las violencias y el delito: Análisis de los modelos teóricos*, México, Inacipe, 2015, pp. 93-94.

<sup>34</sup> Alan E. Kazdin et. al., “Contributions of Risk-factor Research to Developmental Psychopathology”, *Clinical Psychology Review*, vol. 17, 1997, pp. 375-406, cit. por David P. Farrington, “Childhood Risk Factors and Risk-focussed Prevention”, en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Nueva York, Oxford University Press, 2006. p. 5. Traducción propia (inglés-español).

### 1.3. Estrategias para la prevención del delito

Para implementar el enfoque se dispone de tres estrategias o tipos de prevención (desarrollo, comunitaria, y situacional):

La estrategia del desarrollo se centra en disminuir aquellos factores de riesgo que pueden aumentar la proclividad de una persona para cometer un delito. En la prevención comunitaria se busca modificar las condiciones y procesos sociales que inciden en los índices de delincuencia de comunidades residenciales. Finalmente, la prevención situacional está dirigida a reducir las oportunidades que favorecen la comisión de delitos e incrementar los riesgos de hacerlo.<sup>35</sup>

La Tabla 4 sintetiza el enfoque de prevención, los niveles de intervención y los tres tipos de estrategias.

**Tabla 4. Niveles de intervención y tipos de estrategias para la prevención del delito**

Enfoque	Niveles de intervención	Estrategias
<p>Prevención</p> <p>↓</p> <p>La prevención del delito se refiere a todas aquellas medidas y esfuerzos que buscan reducir los factores de riesgo para evitar que suceda un acto violento o un evento criminal.</p>	<p>Primaria</p> <p>↓</p> <p>Población y territorio en general.</p>	<p>Desarrollo</p> <p>↓</p> <p>Disminuye el potencial criminal y/o antisocial de las personas.</p>
	<p>Secundaria</p> <p>↓</p> <p>Población y territorio en situación de riesgo.</p>	<p>Comunitaria</p> <p>↓</p> <p>Disminuye las condiciones y procesos sociales que incentivan el crimen en las comunidades.</p>
	<p>Terciaria</p> <p>↓</p> <p>Población y territorio identificados como de alta peligrosidad.</p>	<p>Situacional</p> <p>↓</p> <p>Reduce las oportunidades para delinquir e incrementa los riesgos.</p>

Fuente: adaptado de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), “Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred) 2014: Marco conceptual”, México, 2015, p. 2.

<sup>35</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). “Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred) 2014: Marco conceptual”, México, 2015, p. 2.

Brandon C. Welsh y David P. Farrington (eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p.4, cit. por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), op. cit., p. 2.



### 1.3.1. Estrategia 1: prevención de desarrollo del delito

La prevención con perspectiva de desarrollo se ocupa de tres cuestiones principales, “el desarrollo de conductas ofensivas y antisociales, factores de riesgo a diferentes edades y los efectos de los eventos de la vida en el curso del desarrollo”<sup>36,37</sup>

De acuerdo con esta postura los individuos cometen la delincuencia ofensiva (*criminal offending*) en la adolescencia y la adultez por “patrones de conducta y actitudes que se han aprendido durante el desarrollo de un individuo”,<sup>38</sup> de esta manera se busca atender los factores de riesgo (*risk factors*) mediante un diagnóstico para influir en las causas que provocan la delincuencia, esto significa transitar de los factores de riesgo hacia factores de protección.

Habría que tener en cuenta que los factores de riesgo no son determinantes para producir una conducta criminal o violenta, sin embargo, aumentan la probabilidad de que se conviertan en un elemento potencial para su desencadenamiento.

### 1.3.2. Estrategia 2: prevención comunitaria del delito

Tim Hope nos ofrece el panorama general de las políticas de prevención comunitaria en tres ambientes: en la “ciudad en crecimiento” (*Growth City*), en la “ciudad asustada” (*Frightened City*), y en la “ciudad desintegrada” (*Disintegrating City*). El énfasis de estas políticas es la cohesión social para evitar la delincuencia, entre los factores de riesgo se ubica la concentración de la pobreza (*poverty concentration*) y la sobre-urbanización.

---

<sup>36</sup> David P. Farrington, “Childhood Risk Factors and Risk-focussed Prevention”, *op. cit.*, p. 2. Traducción propia inglés-español).

<sup>37</sup> Rolf Loeber y Marc Le Blanc, “Toward a Developmental Criminology”, en Michael Tonry y Norval Morris (eds.), *Crime and Justice*, Chicago, University of Chicago Press, vol.12, 1990, pp. 375-473, cit. por David P. Farrington, “*Childhood Risk Factors and Risk-focussed Prevention*”, *op. cit.*, p. 2.

David P. Farrington, “Developmental and Life-course Criminology” en H.J. Schneider (ed.), *International Handbook of Criminology*, Berlín, De Gruyter, 2006, cit. por David P. Farrington, “*Childhood Risk Factors and Risk-focussed Prevention*”, *op. cit.*, p. 2

<sup>38</sup> Richard E. Tremblay y Wendy M. Craig, “Developmental Crime Prevention”, *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 151-236.

## La prevención de la delincuencia comunitaria en la "ciudad en crecimiento":

Tres paradigmas comunitarios de prevención del delito surgieron en respuesta a los problemas de orden planteados por la expansión demográfica y económica de las ciudades. La primera es la "organización comunitaria" [*community organizing*], asociada principalmente con el diagnóstico de la condición urbana propuesta por la Escuela de Sociología de Chicago y con los programas de Clifford Shaw y Henry MacKay. El segundo -"participación de los inquilinos"- [*tenant involvement*] debe mucho al primero, aunque surgió en respuesta a problemas asociados con el crecimiento de la vivienda pública, sobre todo en la Gran Bretaña de mediados de siglo, el tercero, la "movilización de recursos" [*resource mobilization*], es un modelo que se introdujo en la historia del programa "Guerra contra la Pobreza" [*War on Poverty*] en los Estados Unidos durante los sesenta<sup>39</sup> y, menos directamente, en los trabajos del Proyecto de Desarrollo de la Comunidad [*Community Development Project*] en Gran Bretaña.<sup>40</sup>

## Respecto a la prevención de la delincuencia comunitaria en la "ciudad asustada":

Durante los setentas, el problema del delito en las comunidades urbanas se redefinió significativamente en la formulación de políticas públicas [*policy making*]. Esto condujo a un enfoque sostenido en la prevención de la delincuencia comunitaria, primero en los Estados Unidos y más tarde en Europa. Surge un nuevo paradigma, el de "defensa residencial" [*residential defense*]. Si bien aspiraba, al igual que los paradigmas anteriores, a cambiar las condiciones de las comunidades residenciales, reflejaba una nueva preocupación política sobre la delincuencia en el medio urbano, específicamente el autocontrol de las comunidades. Durante los setentas surgieron dos estrategias para promover la auto-vigilancia informal de los ciudadanos: la "organización intencional" [*intentional organizing*] de la vigilancia comunitaria y la "modificación ambiental" [*environmental modification*] para fomentar una vigilancia más natural.<sup>41</sup>

Por su parte, la prevención de la delincuencia comunitaria en la "ciudad desintegrada" responde a la defensa de la comunidad (*community defense paradigm*):

---

<sup>39</sup> Peter Marris y Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the United States*, Harmondsworth, Penguin, 1972, cit. por Tim Hope, "Community Crime Prevention", *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 21-89, p. 25.

Nicholas Lemann, *The Promised Land: The Great Black Migration and How It Changed America*, Nueva York, Knopf, 1991, cit. por Tim Hope, op. cit., p. 25.

<sup>40</sup> Tim Hope, op. cit. p. 25. Traducción propia (inglés-español).

<sup>41</sup> *Ibid.* p. 41. Traducción propia (inglés-español).

En primer lugar, las comunidades con altos índices de criminalidad también tienen altos niveles de comportamiento público desordenado o "incivilidad" [*incivility*].<sup>42</sup> Esto conduce a la posibilidad de que preservar el orden en las comunidades podría ser un factor de reducción de sus tasas de criminalidad.<sup>43</sup> En segundo lugar, la victimización de la delincuencia no sólo está muy desigualmente distribuida entre las zonas residenciales,<sup>44</sup> sino que también se distribuye de manera desigual entre los residentes de zonas con alta criminalidad.<sup>45</sup> Esta visión conduce a la posibilidad de que el problema de las comunidades de alta delincuencia es, de hecho, un problema de concentración de individuos y hogares altamente vulnerables y que tales tasas pueden ser reducidas dirigiendo el esfuerzo no a la comunidad en su conjunto sino a sus miembros más vulnerables<sup>46, 47</sup>.

Para Brandon C. Welsh y David P. Farrington la prevención de la delincuencia comunitaria no está cubierta de manera extensa, hay dos razones para ello:

En primer lugar, la "prevención comunitaria" suele coincidir con la "prevención del "desarrollo" y la "prevención situacional".<sup>48</sup> La prevención del "desarrollo" y la "situacional" se pueden llevar a cabo en un entorno comunitario, pero, debido a que no abordan los procesos comunitarios, no se consideran enfoques comunitarios. En segundo

---

<sup>42</sup> Wesley G. Skogan, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Nueva York, Collier Macmillan, 1990, cit. por Tim Hope, *op. cit.*, p. 56.

<sup>43</sup> James Q. Willson y George L. Kelling, "Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety", *Atlantic Monthly*, Boston, vol. 3, núm. 249, 1982, pp. 29-38, cit. por Tim Hope, *op. cit.*, p. 56.

<sup>44</sup> Robert Barr y Ken Pease, "Crime Placement, Displacement, and Deflection", *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 12, 1990, pp. 277-318, cit. por Tim Hope, *op. cit.*, p. 56.

<sup>45</sup> Alan Trickett *et al.*, "What is Different about High Crime Areas?", *British Journal of Criminology*, Londres, vol. 32, 1992, pp. 81-89., cit. por Tim Hope, *op. cit.*, p. 56.

<sup>46</sup> Ken Pease, "Individual and Community Influences on Victimisation and Their Implications for Prevention" en David P. Farrington, Robert J. Sampson y Per-Olof H. Wikström, *Integrating Individual and Ecological Aspects of Crime*, Estocolmo, National Council for Crime Prevention, 1993., cit. por Tim Hope, *op. cit.*, p. 56.

<sup>47</sup> Tim Hope, *op. cit.* p. 56. Traducción propia (inglés-español).

<sup>48</sup> Trevor H. Bennett, "Crime Prevention", en Michael Tonry (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, cit. por Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *op. cit.*, p. 4.

lugar, se sabe mucho menos acerca de los programas eficaces de prevención comunitaria dirigidos a los procesos sociales que influyen en la delincuencia<sup>49, 50</sup>.

### 1.3.3. Estrategia 3: prevención situacional del delito

De acuerdo con Ronald V. Clarke la prevención situacional se centra en la reducción de oportunidades para cometer un delito, implica la modificación del diseño ambiental para aumentar los peligros y reducir los beneficios:

La prevención situacional comprende medidas para reducir las oportunidades que (1) están dirigidas a formas de delito altamente específicas, (2) involucran el manejo, diseño o manipulación del entorno inmediato de la manera más sistemática y permanente posible, (3) hacen que el crimen sea más difícil y arriesgado, o menos gratificante y excusable según lo juzgado por una amplia gama de delincuentes.<sup>51</sup>

Wendy Taylor, Paul y Patricia Brantingham nos ponen en contexto:

La prevención situacional de la delincuencia fue desarrollada inicialmente como un concepto en los ochenta por Ronald V. Clarke (1980)<sup>52</sup> y fue lanzada como una gama de estrategias y técnicas sobre la base de la investigación continua a principios de los noventa.<sup>53</sup> La prevención situacional y su tabla de estrategias y técnicas continúan evolucionando sobre la base de nuevos hallazgos de investigación y el intercambio de ideas

---

<sup>49</sup> Lawrence W. Sherman, "Communities and Crime Prevention", en Lawrence W. Sherman *et al.*, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington DC, National Institute of Justice y US Department of Justice, 1997, cit. por Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *op. cit.*, p. 4.

Brandon C. Welsh y Akemi Hoshi, "Communities and Crime Prevention", en Lawrence W. Sherman *et al.* (eds.), *Evidence-Based Crime Prevention: Revisited Edition*, Nueva York, Routledge, 2006, cit. por Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *op. cit.*, p. 4.

<sup>50</sup> Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *op. cit.*, p.4. Traducción propia (inglés-español).

<sup>51</sup> Ronald V. Clarke (ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Nueva York, Harrow and Heston Publishers, 1992, p. 4.

<sup>52</sup> Ronald V. Clarke, "Situational Crime Prevention: Theory and Practice", *British Journal of Criminology*, Londres, vol. 20, 1980, pp. 136-147, cit. por Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.*, p. 275.

<sup>53</sup> Ronald V. Clarke (ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, *op. cit.*, cit. por Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, "Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention", *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, Toronto, vol. 47, núm. 2, 2005, pp. 271-292, p. 275, cit. por Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.*, p. 275.

con otros criminólogos.<sup>54</sup> La más reciente reformulación evolutiva del modelo de prevención situacional se puede ver en Cornish y Clarke (2003)<sup>55,56</sup>

Paul y Patricia Brantingham señalan la viabilidad de combinar “la prevención situacional” en los niveles primario, secundario y terciario. La prevención situacional considera a la delincuencia “dentro de un marco de análisis de delitos” (*crime analysis framework*) donde “los eventos delictivos son analizados en contexto y son considerados como los resultados de una secuencia de decisiones humanas (algunas rutinarias, otras conscientes)”.<sup>57</sup>

La prevención de la delincuencia situacional es definida por Adam Carwford y Karen Evans una estrategia orientada a reducir los delitos de oportunidad:

[...] una estrategia orientada a disminuir la oportunidad del delito y a reducir la percepción de la inseguridad de la población en determinados espacios urbanos a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espacial, mediante políticas o acciones orientadas a la proyección del blanco o diseño del entorno urbano, generando la creación o regeneración de espacios públicos de calidad, seguros, e integradores.<sup>58</sup>

Para Carles Soto Urpina este tipo de prevención no se interesa por las causas del delito sino por el entorno, esto implica que las intervenciones situacionales tendrían tres objetivos primordiales:<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Ronald V. Clarke y Ross Homel, “A Revised Classification of Situational Prevention Techniques”, en Steven P. Lab (ed.), *Crime Prevention at a Crossroads*, Cincinnati, Anderson Publishing, 1997, cit. por Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.*, p. 275.

<sup>55</sup> Derek B. Cornish y Ronald V. Clarke, “Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley's Critique of Situational Crime Prevention”, *Crime Prevention Studies*, Londres, vol. 16, 2003, pp. 41-96, cit. por Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.*, p. 275.

<sup>56</sup> Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.*, p. 275. Traducción propia (inglés-español).

<sup>57</sup> *Ídem.*

<sup>58</sup> Adam Crawford y Karen Evans, "Crime Prevention and Community Safety", en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Nueva York, Oxford University Press, 2005, pp. 769-804, cit. por Carles Soto Urpina, *Las dos caras de la prevención situacional: el desplazamiento y la difusión de beneficios*, tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2015, p. 56.

<sup>59</sup> *Ídem.*

- Reducir las oportunidades para cometer delitos, e incrementar el esfuerzo para cometerlos, la percepción de riesgo para el potencial infractor debe aumentar.
- Reducir la percepción de inseguridad en la población, principalmente en espacios públicos.
- Facilitar el control social de la comunidad sobre los espacios urbanos comunes.

La “prevención situacional” del delito se complementa con la “prevención ambiental” del delito porque mientras la primera se dirige “a la alteración de determinadas situaciones criminales haciendo más difícil su realización”.<sup>60</sup> La segunda se aboca a lo que Clarke y Eck identifican como la reducción de oportunidades al ladrón:

Para los criminólogos ambientales, el dicho popular *la oportunidad hace al ladrón* es más que una frase, es la piedra angular de su materia. Ellos creen que, si la oportunidad se incrementa, también la delincuencia.<sup>61</sup>

El modelo de intervención situacional es desarrollado por Cornish y Clarke (2003),<sup>62</sup> ellos nos presentan cinco conjuntos estratégicos de técnicas que los profesionales en prevención del delito deben considerar:<sup>63</sup>

Técnicas que *aumentan el esfuerzo requerido* para cometer un delito.

Técnicas que *aumentan los riesgos* de cometer un delito.

Técnicas que *reducen la recompensa* derivada de la delincuencia.

Técnicas que *reducen la provocación*.

---

<sup>60</sup> Richard Wortley y Lorraine Mazerolle, *Environmental Criminology and Crime Analysis*, Routledge, 2008 cit. por Carles Soto Urpina, *op. cit.*, p. 57.

<sup>61</sup> Ronald V. Clarke y John E. Eck, *Análisis delictivo para la resolución de problemas en 60 pequeños pasos*, trad. de Arturo Arango Durán y Juan Pablo Arango Orozco, México, Center for Problem-Oriented Policing, 2008, p. 49.

<sup>62</sup> Derek B. Cornish y Ronald Clarke, *op. cit.*

<sup>63</sup> Patricia L. Brantingham, Paul J. Brantingham y Wendy Taylor, *op. cit.* p. 276. Las cursivas son de los autores. Traducción propia (inglés-español).

Técnicas que *eliminan* excusas para cometer delitos.

Los cinco conjuntos estratégicos se resumen en la Tabla 5 y cada una contiene cinco técnicas de prevención situacional del delito. Las técnicas pretenden reducir las oportunidades del delito mediante el incremento de los esfuerzos y la reducción de las ganancias mediante una serie de procedimientos de política.

**Tabla 5. Las 25 técnicas de prevención situacional del delito**

<b>Incremente los esfuerzos</b>	1. Endurezca blancos 2. Controle el acceso a las instalaciones 3. Proteja salidas 4. Desvíe agresores 5. Controle armas/herramientas
<b>Incremente los riesgos</b>	6. Aumente la guardia 7. Mejore la vigilancia natural 8. Reduzca el anonimato 9. Use administradores locales 10. Endurezca la vigilancia formal
<b>Reduzca las recompensas</b>	11. Proteja blancos 12. Remueva blancos 13. Identifique a los propietarios 14. Interrumpa el mercado 15. Niegue beneficios
<b>Reduzca provocaciones</b>	16. Reduzca la frustración y el estrés 17. Evite disputas 18. Reduzca estímulos y tentación 19. Neutralice la presión entre pares 20. Desaliente la imitación
<b>Remueva excusas</b>	21. Ponga reglas 22. Muestre instrucciones 23. Conciencia alerta 24. Ayude de conformidad 25. Controle drogas y alcohol

Fuente: Ronald V. Clarke y John E. Eck, *Análisis delictivo para la resolución de problemas en 60 pequeños pasos*, Center for Problem-Oriented Policing, 2008, p. 150.

En suma, podemos definir a las actuales políticas de prevención situacional como “un sistema basado en la reducción de las oportunidades mediante la modificación del ambiente”<sup>64</sup> o de los individuos.

---

<sup>64</sup> Carles Soto Urpina, *op. cit.*, p. 3.

#### 1.4. Enfoque en construcción: la prevención social de la violencia y la delincuencia

Irving Waller y Richard Weiler plantean la prevención del delito por medio del “desarrollo social”, ellos se preguntan dos cosas: “¿Qué sabemos acerca de por qué las personas cometen delincuencia?; ¿Existen programas de intervención social que reduzcan la delincuencia?”. Para lo cual distinguen tres conceptos fundamentales: crimen, prevención y desarrollo social.<sup>65</sup>

Crimen: tienen una víctima identificable cuya seguridad personal está amenazada por la fuerza física directa, la violación de la intimidad personal o el robo de posesiones personales.

Prevención: se refiere a ciertas acciones que reducen el riesgo futuro de delito. No significa que todos los delitos sean eliminados. Por ejemplo, una intervención en la vida de un niño agresivo de 10 años se puede describir como prevención, si el número de veces que el niño comete delitos a los 16 años es menor que el número de crímenes cometidos por niños similares. La reducción del riesgo alude a categorías de personas.

Desarrollo social: involucra a actividades que tienen por objeto aumentar las motivaciones, actitudes o comportamientos positivos (reducir indeseados) en los individuos influyendo en sus experiencias en áreas como la vida familiar, la educación, el empleo, la vivienda o la recreación.

Además, la intención de la prevención del delito por medio del desarrollo social es “fomentar intervenciones destinadas a reducir o eliminar los motivos del crimen antes de que surjan”,<sup>66</sup> por ejemplo, mediante el “diseño ambiental” (*environmental design*) o los programas de *Neighborhood Watch* (vigilancia del barrio).

En opinión de Waller y Weiler “la predisposición al crimen comienza con su educación en la primera infancia y se ve reforzada por la frustración en la escuela, el empleo y la comunidad”.<sup>67</sup> Este es un tema que según ellos debe ser de atención pública para

---

<sup>65</sup> Irvin Waller y Richard Weiler, *op. cit.*, pp. 1-3. Traducción propia (inglés-español).

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 4. Traducción propia (inglés-español).

<sup>67</sup> *Ídem.* Traducción propia (inglés-español).



legisladores, formuladores de políticas (*policy makers*), trabajadores comunitarios, medios de comunicación, estudiantes, y ciudadanos preocupados (*concerned citizen*).

El enfoque de prevención social de Waller y Weiler puede ser enriquecido a partir de una serie de caracterizaciones que el profesor Johan Galtung ha hecho.

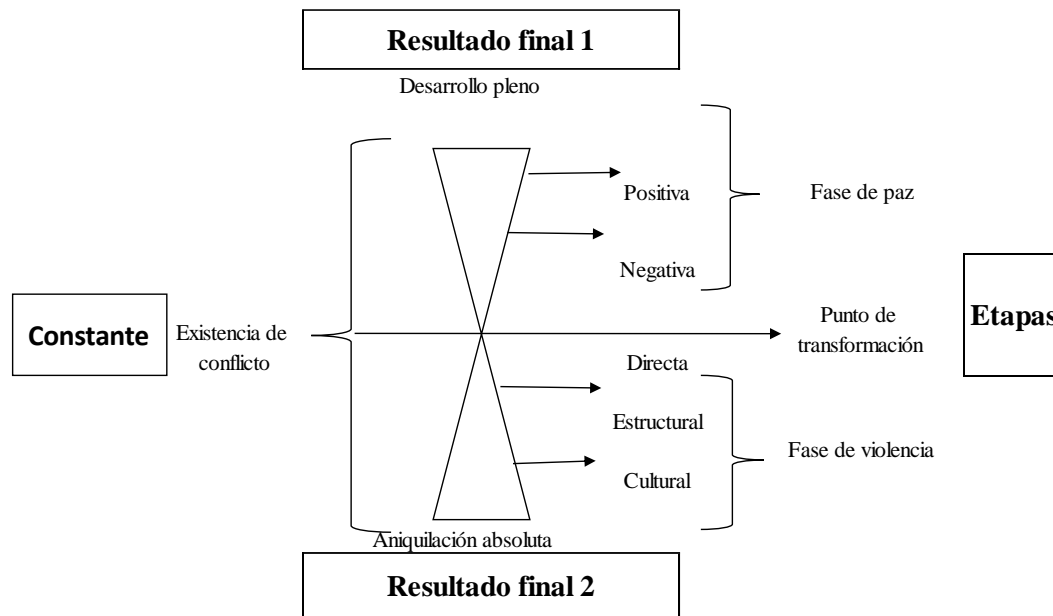
El fenómeno violento y su manifestación criminal puede ser explicado con base en la Figura 2 “marco de acción de la violencia, la paz y el conflicto” que representa las situaciones problemáticas del mundo a partir de un espejo, la parte inferior constituye la aniquilación humana<sup>68</sup> y la tipología de las violencias, mientras que su contraparte simboliza el desarrollo social con respecto a la transformación de los conflictos violentos hacia la paz.

---

<sup>68</sup> Jean-Marie Domenach piensa que “por primera vez en la historia, la violencia, conducta típicamente humana, no consigue ya justificarse. No parece que pueda ya ser contenida su propia lógica. Cuando las posibilidades últimas de la violencia equivalen a la destrucción de la humanidad, resulta insuficiente reclamar limitaciones y controles”

Jean-Marie Domenach, “La violencia”, en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ed.), *La violencia y sus causas*, París, Organización de las Naciones Unidas, 1981, p. 45.

**Figura 2. Marcos de acción de la violencia, la paz y el conflicto**



Fuente: Fernando Montiel Tiscareño, “El método Transcend: mediación y transformación de conflictos”, en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom SC, 2015, p. 273.

Para Johan Galtung los conflictos son inherentes a la naturaleza humana y significan “incompatibilidad de metas”,<sup>69</sup> además los conflictos no se solucionan, sino que se transforman. Los conflictos son el punto de quiebre entre las dimensiones significativas de la violencia y la paz.

Por un lado, se conceptualiza a la violencia como “la causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo, entre aquello que podría haber sido y aquello que realmente es”,<sup>70</sup> la brecha se estructura sobre el “insulto a las necesidades básicas”<sup>71</sup> las cuales pueden ser materiales (alimentación, vivienda, salud, educación, vestido) o no materiales (identidad, libertad) por ejemplo “entre mayor es la distancia que existe entre un estadio de plenitud

<sup>69</sup> Johan Galtung y Carl G. Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to Transcend*, Londres, Pluto Press, 2002, pp. 3-24.

<sup>70</sup> Johan Galtung, *Investigaciones teóricas: sociedad y cultura contemporáneas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p. 314.

<sup>71</sup> Fernando Montiel Tiscareño, “El método Transcend: mediación y transformación de conflictos”, en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom sc, 2015, p. 271.

nutricional potencial y un estado de desnutrición real, mayor es el grado de violencia existente”,<sup>72</sup> de ahí que Johan Galtung haga la distinción entre tres diferentes tipos de violencia, cuya diferencia se da en el plano de los autores, es decir, “la violencia directa tiene como autores a individuos, la estructural tiene a instituciones y la cultural a ideologías”,<sup>73</sup> de esta manera Galtung rechaza la concepción restringida de la violencia, según la cual es solamente “la incapacitación somática, o, la privación de la salud con el homicidio como forma extrema”.

Por otro lado, la paz se entiende como “ausencia de violencia personal [directa] y ausencia de violencia estructural”,<sup>74</sup> la paz es un “mínimo indispensable”<sup>75</sup> sobre lo cual es posible alcanzar “el máximo posible de capacidad de desarrollo humano mediante la construcción conjunta entre los sujetos: cooperación, desarrollo, enriquecimiento y reconciliación”.<sup>76</sup>

El enfoque de PSV trata de atender las causas de la violencia estructural y no precisamente sus consecuencias, en relación con la violencia directa. Porque como se ha dicho, reconocer los factores estructurales de la violencia permite entender y atender los factores de riesgo sociales que hacen que una persona se vincule a la criminalidad.

La prevención de la violencia se puede alcanzar eliminando sus causas, mediante la transformación de los elementos que la ocasionan y mediante la superación de los señalados conflictos.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> *Ídem.*

<sup>73</sup> Johan Galtung, “Violence Theory”, en United Nations Development Programme (ed.), *Conflict Transformation by Peaceful Means*, Ginebra, Naciones Unidas, 2000, pp. 21-25, cit. por Fernando Montiel Tiscareño, *op. cit.*, p. 274.

La violencia estructural es “silenciosa”, al no tener un autor visible, por el contrario, la violencia directa se hace más evidente porque existe un perpetrador bien identificado.

<sup>74</sup> Johan Galtung, *Investigaciones teóricas*, *op. cit.*, p. 346.

<sup>75</sup> Fernando Montiel Tiscareño, *op. cit.*, p. 268.

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> Dora Elvira García, “Los rostros de la paz: una cartografía en 15 dimensiones”, en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom SC, 2015, p. 45.

El enfoque reconoce que no solo los delincuentes son autores del delito, sino que existe una corresponsabilidad social:

[...] la ambigüedad en el origen de los delitos: que con frecuencia los perpetradores de la delincuencia fueron también- y a veces de manera simultánea- víctimas de los sistemas de relaciones sociales, políticas y económicas en los que se encuentran insertos.<sup>78</sup>

Complementariamente es preferible lidiar contra la delincuencia antes y no después del hecho violento o criminal:

[...] la identificación de una carga causal criminógena en los sistemas sociales habla de la necesidad de una forma diferente no sólo de lidiar con la delincuencia “después” –y para eso es el sistema penal- pero más importante, “antes” de que ocurran los hechos.

La terapéutica criminológica con este cambio de concepción se hace preventiva y no reactiva y se expande más allá de la existencia y desempeño policial para involucrar al grueso de la sociedad en la tarea de disuadir atendiendo los factores sociales criminógenos como la pobreza, la anomia, la falta de oportunidades económicas, la carencia de espacios de recreación, el machismo y otras ideas y patrones culturales disfuncionales y la desvalorización de la educación como mecanismo de ascenso social entre otros.<sup>79</sup>

La PSV busca hacer partícipe a la sociedad de los esfuerzos que ya está haciendo el Estado y sus instituciones para contener el fenómeno violento, la competencia del Estado no debe limitarse a garantizar el orden público sino también a la protección de la seguridad humana, este enfoque implica un proceso de democratización de la política pública en materia de seguridad, descentralizando el diseño y la implementación de las políticas, la prevención social se centra en las estructuras, es decir en los factores sociales criminógenos mediante procesos de reconciliación para evitar la violencia.

---

<sup>78</sup> Fernando Montiel Tiscareño, “Paz y derecho: el fin de un paradigma”, en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom sc, 2015, p. 126.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p. 127.

## 2. Marco contextual

### 2.1. Antecedentes sobre la prevención del delito

Las estrategias para prevenir el delito comenzaron a mediados de los sesenta y con los años se consolidaron los estudios dedicados a la prevención de la delincuencia, los libros y artículos escritos proceden de la criminología anglosajona<sup>80</sup> y llevan por título *crime prevention*, lo que en México y los países de habla hispana se ha traducido como prevención del delito.

De acuerdo con Máximo Sozzo, en el mundo anglosajón se asentaron las bases y premisas teóricas de la prevención del delito por un lado con las “técnicas sociales de prevención”<sup>81</sup> y por el otro con la identificación de factores de riesgo y de protección.

A partir de los sesenta se efectuaron las primeras investigaciones empíricas para caracterizar los factores de riesgo (*risk factors*) alrededor de los jóvenes que reincidían en la delincuencia (*persistent young offenders*), las perfilaciones criminológicas buscaban reconstruir el género, la personalidad, las influencias familiares, las oportunidades laborales y los comportamientos del posible agresor (*offender*). Dado que los Estados de Bienestar<sup>82</sup> experimentaron su auge entre los cincuenta y los setenta los programas de prevención del delito utilizaron los niveles primarios de atención y por lo tanto eran fáciles de confundir con las políticas sociales en general.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y Australia.

<sup>81</sup> En el marco teórico se le ha denominado a esto como “niveles de intervención” (primario, secundario y terciario).

<sup>82</sup> Harold Wilensky opina que la vocación universalista de los Estados de Bienestar garantizó “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia”, mientras que como fórmula política el Estado de Bienestar se utilizó para mitigar el conflicto social atendiendo los riesgos sociales de enfermedad, vejez y desempleo, lo que consecuentemente logró reducir la asimetría entre clases sociales y permitió la movilidad social.

<sup>83</sup> Cf. Máximo Sozzo, “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito”, *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, vol. 6, núm. 10, 2000, p. 40.

En los setenta los programas de prevención del delito fueron seriamente puestos en duda porque bajo la reforma neoliberal se apuntaló hacia un Estado mínimo, en este sentido los programas de prevención se trasladaron del nivel primario hacia el nivel secundario de atención, la prevención se focalizó a los “grupos de riesgo”.

Ya para los noventa las investigaciones empíricas se concentraron en los factores de protección por ejemplo el fortalecimiento a las familias y la reducción de la deserción escolar.

A diferencia del contexto anglosajón, en Francia hubo un desarrollo menos fragmentado, Sozzo explica que la política de prevención del delito se constituyó y articuló en 1978 sobre una estructura administrativa de alcance nacional cuyo nombre fue: Comité Nacional para la Prevención de la Violencia y el Delito (*Comité Nationale de Prevention de la Violence et de la Criminalité*), asistido por Consejos Departamentales para la Prevención de la Delincuencia (*Conseils Departementaux du Prevention de la Delinquance*).

Posteriormente en 1983, Gilbert Bonnemaïson escribió el informe que habría de sentar las bases de la agenda de la prevención del delito en Francia: “Enfrentando a la delincuencia, Prevención, Represión y Solidaridad” (*Face a la Delinquance, Prevention, Repression, Solidarité*), los principios que enaltecía el informe eran los de solidaridad, integración y localidad, éste último principio permitió la creación de los Consejos Municipales para la Prevención de la Delincuencia (*Conseils Communaux du Prevention de la Delinquance*). Entre los ochenta y noventa estas unidades administrativas se convirtieron en el elemento central para implementar las intervenciones de prevención del delito.

Los consejos municipales de prevención recuperaron tres valores del gobierno socialista francés “la descentralización administrativa, la incentivación de la participación ciudadana y la cooperación e interacción entre las agencias del estado y los actores relevantes de la sociedad civil”.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Máximo Sozzo, *op. cit.*, p. 44.

De igual manera Sudáfrica constituye un buen ejemplo en la planificación de estrategias de prevención del delito, en 1996 aprobó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y dos años más tarde el gobierno publicó un documento político denominado el “libro blanco sobre seguridad”, que especifica las funciones de prevención del delito y de seguridad en la Secretaría Nacional para la Seguridad y la Protección, en los departamentos provinciales y en los municipios.

El libro blanco sobre seguridad estableció para las provincias un mandato relativo a dicha prevención. La competencia de las provincias en este ámbito incluye la preparación, coordinación y movilización de recursos para programas sociales de prevención del delito, evaluación y apoyo a este tipo de programas a nivel gubernamental y local, así como el establecimiento de colaboraciones del sector público y el sector privado en apoyo de la prevención del delito.<sup>85</sup>

En el caso de Francia y Sudáfrica se formuló la política de prevención sobre la base de una estrategia nacional en coordinación con los gobiernos locales para elaborar acciones concretas en los municipios.

## **2.2. La agenda internacional de prevención del delito**

En septiembre de 2007 José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA hizo un llamado a la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, para representar ante los estados de la región la necesidad de enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad mediante “políticas públicas adecuadas, eficientes y coordinadas entre todos los países” porque –de acuerdo con su diagnóstico– todos los estados americanos estaban sufriendo o comenzando a sufrir sus consecuencias.<sup>86</sup>

Como bien señala la OEA “el estudio de la violencia y la delincuencia en las Américas es una tarea compleja, debido principalmente a la presencia de múltiples contextos de

---

<sup>85</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2011, p. 35.

<sup>86</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*, Washington DC, Secretaría General, 2008, pp. 7-8.

victimización e inseguridad”,<sup>87</sup> sin embargo, para operativizar el concepto de violencia se ha procedido a medir los homicidios<sup>88</sup> para estimar sus niveles:

El homicidio es considerado el mejor indicador para estimar los niveles de violencia de un país y es el resultado de diferentes actos delictivos como aquellos perpetrados por el crimen organizado, la violencia intrafamiliar y los delitos comunes. El homicidio es un buen indicador porque existe una significativa similitud en su definición jurídica entre distintos países y muestra un comportamiento estable en el tiempo. Estas características permiten hacer comparaciones longitudinales en el interior de un país y entre países.<sup>89</sup>

Los costos económicos son altos, Juan Luis Londoño y Rodrigo Guerrero estimaron que los homicidios en América Latina y el Caribe cuestan 168 000 millones de dólares anuales, es decir según sus cálculos la región pierde 14.2 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) a causa de la violencia sobre los bienes y las personas.<sup>90</sup>

De acuerdo con el informe “Los costos del crimen y de la violencia” del Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo con una tasa de homicidios de 24 por cada 100 000 habitantes en 2015, es decir “la región representa el 33 por ciento de los homicidios en el mundo a pesar de albergar al 9 por ciento de la población mundial”.<sup>91</sup>

El delito le cuesta a América Latina y el Caribe aproximadamente entre 2.41 y 3.55 por ciento del PIB es decir entre “115 000 y 170 000 millones de dólares (a tipo de cambio de

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>88</sup> En el informe de la OMS se establece que, en 2012, unas 475 000 personas de todo el mundo fueron víctimas de homicidio, con una tasa general de 6.7 homicidios por 100 000 habitantes y aproximadamente uno de cada dos homicidios se cometieron con un arma de fuego y uno de cada cuatro, con un arma blanca (por ejemplo, un cuchillo).

Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*, Washington DC, Organización Mundial de la Salud, 2016, pp. 8-10.

<sup>89</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *op. cit.*, p. 178.

<sup>90</sup> Juan Luis Londoño y Rodrigo Guerrero, “Violencia en América Latina epidemiología y costos”, Documento de trabajo R-375, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 22.

<sup>91</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Nueva York, 2017, p. 71.



2014) o bien entre 175 000 y 261 000 millones de dólares (ajustados por la paridad del poder adquisitivo)".<sup>92</sup>

Para la OEA la definición del problema público se ha definido como la prevalencia de “inseguridad ciudadana” que amenaza la “convivencia civilizada y pacífica” e impone desafíos para la consolidación de los derechos humanos y la democracia.

Se identifica al narcotráfico como la principal causa de inseguridad ciudadana en la región debido a que “golpea fuertemente al hemisferio, y se transforma en el principal motor que está detrás de la violencia y la criminalidad”.<sup>93</sup> Sin embargo, la inseguridad ciudadana también se provoca por otros nueve factores explicativos (Véase la Figura 3) que son: la delincuencia organizada; los factores socioeconómicos; los procesos de urbanización; las actitudes, valores y la cultura; la situación familiar; situaciones concretas de los jóvenes; falta de respeto a las leyes; la impunidad; doctrinas, visiones y misiones policiales inadecuadas; los problemas carcelarios.

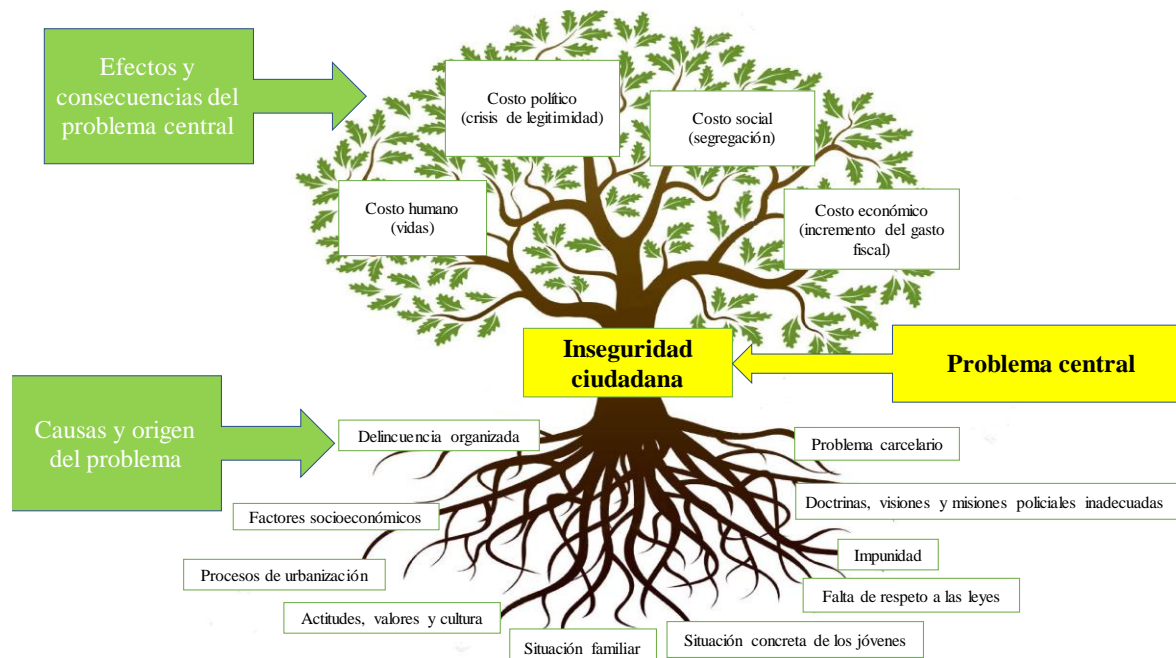
A partir de estas causas se construye el árbol del problema de la “inseguridad ciudadana” cuyas consecuencias son el costo humano (vidas); político (crisis de legitimidad); social (segregación); y económico (incremento del gasto fiscal).

---

<sup>92</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>93</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *op. cit.*, p. 12.

**Figura 3. Árbol de problemas de la inseguridad ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con base en Organización de los Estados Americanos (OEA), *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*, Washington DC, Secretaría General, 2008, pp. 47-53.

La inseguridad ciudadana está profundamente vinculada con los procesos de desarrollo social y de seguridad. La OEA reconoce que las estrategias de seguridad han sido principalmente reactivas:

Tradicionalmente los hechos violentos, igual que los actos criminales, se combatían principalmente con medidas de control y represión cuya expresión era el trabajo policial, la acción de la justicia y, finalmente, el sistema penitenciario.<sup>94</sup>

Asimilar las limitaciones del componente reactivo permitió que el enfoque de prevención se proyecte como una opción de política para implementar estrategias de seguridad pública:

En Canadá, y especialmente en los Estados Unidos, el crecimiento del crimen durante los años ochenta puso en tela de juicio la efectividad, eficiencia y capacidad de las instituciones de justicia criminal para resolver estos problemas de manera independiente. Como consecuencia, a fines de esa década la prevención se consolidó como un actor

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 55.

relevante en las estrategias de seguridad, influyendo incluso el trabajo estratégico policial con programas de policía comunitaria.<sup>95</sup>

El enfoque de prevención por niveles de intervención “ha tenido una larga trayectoria en los países europeos, en Estados Unidos y en Canadá, con resultados ejemplares de buenas prácticas, que pueden ser replicadas en otros contextos y países”,<sup>96</sup> por ejemplo en la provincia de Alberta en Canadá, se realizaron programas de prevención del delito administrados por la Fiscalía General y el Departamento de Seguridad Pública para diseñar “intervenciones vinculadas a una estrategia de seguridad comunitaria”.<sup>97</sup> En América Latina y el Caribe se ha implementado este “nuevo marco de acción para enfrentar el delito”, se apuesta por la prevención sobre el castigo debido a que reduce los costos económicos y políticos que generan al Estado,<sup>98</sup> por ejemplo en Chile se puso en marcha el “Plan Comuna Segura” una política nacional para la cual se elaboró un índice de vulnerabilidad a la delincuencia (niveles de pobreza, educación, desempleo, consumo de drogas y tasas de criminalidad), su diseño permitió descentralizar hacia los municipios la elaboración de sus propias políticas de seguridad y prevención entre 2001-2005 se financiaron 2 727 proyectos.<sup>99</sup>

La actual agenda de prevención del delito incentiva un nivel de atención secundario con programas focalizados y con la participación de otras secretarías de la administración pública para atender los factores de riesgo de la violencia y el delito:<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> *Ídem.*

<sup>96</sup> *Ídem.*

<sup>97</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *op. cit.*, p. 76.

<sup>98</sup> Irvin Waller coloca como ejemplo el programa del Centro Filioparental de Chicago de 1967, el cual brindó ayuda y seguimiento a los prescolares y sus padres hasta que éstos cumplieron veinte años, se estimó que el programa costó 6 730 dólares por niño ahorrando aproximadamente 47 759 dólares en el sistema de justicia penal. Los niños del Centro redujeron la probabilidad de arresto y consiguieron un mejor empleo a diferencia de los que no formaron parte del programa.

<sup>99</sup> *Ídem.*

<sup>100</sup> *Ibíd.*, 57.

Focalizar los programas, proyectos y acciones gubernamentales dirigidas al control de la delincuencia.

Repensar la intervención como táctica de disuasión del crimen hacia la promoción de la prevención como una estrategia de mediano y largo plazo.

Incidir en las políticas de otros sectores como el desarrollo urbano (espacios públicos, iluminación, ubicación de semáforos, etc.), el desarrollo económico (grandes obras de infraestructura), las políticas de vivienda (metros cuadrados por persona, calidad de la vivienda), las educativas (deserción escolar en primaria y secundaria, identificación de comportamientos agresivos en la escuela), y las de salud (violencia doméstica, psíquica y física, consumo de drogas y alcohol en adolescentes).

En síntesis, al reconocer la multicausalidad del fenómeno delictivo y las limitaciones de la acción reactiva para resolverlo se encaminó hacia un buen diseño de política pública que contemple los tres niveles de intervención de acuerdo a las necesidades de las comunidades y de los gobiernos locales.

### **2.3. La prevención del delito en los Estados Unidos de América**

Brandon C. Welsh y David P. Farrington piensan que en los últimos años la prevención del delito se ha convertido en un componente importante de la política pública, principalmente para reducir el crimen y lograr un mayor equilibrio entre la prevención y el castigo, en su opinión este tipo de intervenciones son más efectivas y ahorran dinero a los gobiernos:

[...] un creciente cuerpo de evidencia científica muestra que muchos tipos diferentes de programas de prevención del crimen son efectivos<sup>101</sup> y muchos de estos programas ahorran

---

<sup>101</sup> Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John E. Eck, Peter Reuter y Shawn D. Bushway, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington DC, National Institute of Justice y US Department of Justice, 1997, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, "Crime Prevention and Public Policy", en David P. Farrington y Brandon C. Welsh (eds.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Nueva York, Oxford University Press, 2012, p. 8.

Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, Brandon C. Welsh y Doris L. MacKenzie (eds.), *Evidence-Based Crime Prevention*, Nueva York, Routledge. 2006, p. 8

Brandon C. Welsh y David P. Farrington, *Preventing Crime: What..., op. cit.*, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

dinero.<sup>102</sup> No es sorprendente que el argumento económico para la prevención haya despertado un gran interés por parte de los responsables políticos y los líderes políticos<sup>103</sup>.<sup>104</sup>

Los programas de prevención del delito se desarrollaron y consolidaron en mayor medida en los Estados Unidos de América (EUA), Welsh y Farrington sintetizan estos programas a partir de los sesenta y hasta mediados de los noventa, la Tabla 6 esquematiza los periodos desde la década de los sesenta hasta los noventa.

---

<sup>102</sup> Elizabeth K. Drake, Steve Aos y Marna G. Miller, “Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State”, *Victims and Offenders*, vol. 4, 2009, pp. 170-196, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

<sup>103</sup> Peter W. Greenwood, *Changing Lives: Delinquency Prevention as Crime-Control Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

Daniel P. Mears, *American Criminal Justice Policy: An Evaluation Approach to Increasing Accountability and Effectiveness*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

<sup>104</sup> David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

**Tabla 6. Historia de la prevención del delito en EUA**

<p><b>1) Década de 1960</b></p>
<p>La historia moderna de la prevención del delito surge en EUA en los sesenta debido a que existe una pérdida de fe en la aplicación de la ley penal [criminal law enforcement], que tuvo su crisis con el aumento de las tasas de criminalidad.</p> <p>Lynn A. Curtis<sup>1</sup> atribuye la pérdida de fe a causa de la confluencia de múltiples factores, por ejemplo la disminución de fondos para el sistema de justicia penal, el aumento en los niveles de miedo al crimen y la ineficacia e ineficacia de las formas tradicionales [reactivas] de control al crimen. Esta misma pérdida de fe se produjo en Canadá, el Reino Unido y otros países de Europa occidental, por algunas de las mismas razones.<sup>2</sup></p>
<p><b>2) Década de 1970</b></p>
<p>En 1973, la Comisión Consultiva Nacional de Normas y Objetivos de Justicia Penal [National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals] trató de reafirmar el papel de la comunidad en la prevención del delito. Tratando de operar fuera del ámbito del sistema de justicia, la prevención del delito llegó a ser definida como una alternativa.</p>
<p><b>3) Década de 1980</b></p>
<p>La prevención del delito ponía énfasis especialmente en las comunidades más empobrecidas del centro de la ciudad. Las organizaciones sin fines de lucro [nonprofit organizations] fueron los principales vehículos utilizados para ejecutar los programas en estas áreas sustantivas.</p> <p>Se llevaron a cabo medidas situacionales o de reducción de oportunidades al delito para garantizar la seguridad inmediata de los residentes. Algunos de estos programas incluyeron “patrullas vecinales” y “bloques de vigilantes” [block watches]. Según algunas versiones, este movimiento de prevención del delito y de reconstrucción urbana produjo una serie de modelos de éxito y muchos programas más prometedores.<sup>4</sup></p> <p>La prevención comunitaria se fue popularizando, los programas fueron conocidos como “iniciativas para el desarrollo comunitario integral” [comprehensive community initiatives].<sup>5</sup> Los ejemplos incluyen el T-CAP, Plan de acción de la ciudad de Texas para prevenir la delincuencia [Texas City Action Plan to Prevent Crime] y el PACT, Sumando a las comunidades de América [Pulling America's Communities Together].</p>
<p><b>4) Década de 1990</b></p>
<p>A comienzos de los noventa, la prevención del delito se encontraba en el centro de atención nacional en EUA. En 1994 se aprueba la Ley para combatir y reprimir los delitos violentos [Violent Crime Control and Law Enforcement Act], Donziger<sup>6</sup> señala que se convirtió en la iniciativa más cara de la historia. La ley autorizaba fondos para poner 100 000 nuevos policías en las calles, añadió 60 delitos federales elegibles para la pena de muerte y autorizó 10 mil millones de dólares para la construcción de nuevas prisiones. A los programas de prevención del delito en el sentido más amplio se les asignó 7 mil millones de dólares, aunque la mayor parte del dinero se utilizó en los programas federales existentes, como el programa “Inicio temprano” [Head Start].<sup>7</sup></p> <p>Desde el inicio se debatió el proyecto de ley en el Congreso y en todo el país, los programas de prevención, especialmente los programas para jóvenes en riesgo [programs for at-risk youth], fueron muy criticados. En la arena política había una creciente sed política [political thirst] de mano dura para tratar a delincuentes juveniles y adultos por igual, se trató de pintar a la prevención y a sus partidarios como “blandos” contra el crimen. La prevención se percibió como clientelismo político [pork-barreling] y despilfarro de dinero de los contribuyentes [wasteful spending of taxpayer]. El resultado final de todo esto fue mixto: la prevención del delito había recibido una financiación considerable, pero había sido relegada a los márgenes en el discurso público sobre el crimen.<sup>8</sup></p> <p>La nueva generación de estos programas se establece en esta década, por ejemplo, el programa “Comunidades que cuidan” [Communities That Care-CTC] desarrollado por David Hawkins y Richard Catalano en 1992. Además, se incorporan los principios y el enfoque de la salud pública y la ciencia de la prevención [prevention science, identificando los factores de riesgo de la delincuencia y ofreciendo evidencia para la implementación de políticas]. El programa CTC se ha convertido en el más desarrollado y probado de los sistemas de prevención del delito.</p>

Fuente: elaboración y traducción propia de David P. Farrington y Brandon C. Welsh, "Crime Prevention and Public Policy", en David P. Farrington y Brandon C. Welsh (eds.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Nueva York, Oxford University Press, 2012, pp. 6-8.

<sup>1</sup> Lynn Alan Curtis, "Policies to Prevent Crime: Neighborhood, Family, and Employment Strategies", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, California, vol. 494, 1987, pp. 9-18, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 6.

<sup>2</sup> Irvin Waller, "With National Leadership Canada Could Turn the Tide on Crime", *Canadian Journal of Criminology*, vol. 32, 1990, pp. 185-190, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 6.

<sup>3</sup> Trevor H. Bennett, "Crime Prevention", en Michael Tonry (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 6.

<sup>4</sup> Lynn Alan Curtis, *op. cit.*, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 7.

<sup>5</sup> Lynn Alan Curtis, "Neighborhood, Family, and Employment: Toward a New Public Policy against Violence", en Lynn Alan Curtis (ed.), *American Violence and Public Policy: An Update of the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*, Nueva Haven, Yale University Press, 1985, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 7.

<sup>6</sup> Lynn Alan Curtis, *Policies to Prevent ...*, *op. cit.*, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 7.

<sup>7</sup> Tim Hope, *op. cit.*, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> Dennis P. Rosenbaum, Arthur J. Lurigio y Robert C. Davis, *The Prevention of Crime: Social and Situational Strategies*, Belmont, Wadsworth, 1998, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 7.

<sup>9</sup> Steven R. Donziger (ed.), *The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission*, Nueva York, HarperPerennial, 1996, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

<sup>10</sup> Ted Gest, *Crime and Politics: Big Government's Erratic Campaign for Law and Order*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

<sup>11</sup> Richard A. Mendel, *Prevention or Pork? A Hard-Headed Look at Youth-Oriented Anti-Crime Programs*, Washington DC, American Youth Policy Forum, 1995, cit. por David P. Farrington y Brandon C. Welsh, *op. cit.*, p. 8.

## 2.4. La prevención del delito en México

Desde 1955 la Organización de las Naciones Unidas realiza cada cinco años el congreso mundial de prevención del delito y justicia penal en conjunto con los gobiernos, la sociedad civil y la academia:

[...] comenzó a desarrollarse en 1955 con la Organización de las Naciones Unidas, mediante el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal,<sup>105</sup> definido como la reunión mundial que congrega a gobiernos, la sociedad civil, instituciones académicas y expertos en prevención del delito y justicia penal, que ha influido en las políticas de justicia penal y ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación internacional frente a la amenaza mundial de la delincuencia transnacional.<sup>106</sup>

En México los programas de prevención del delito son bastante recientes, a diferencia del contexto anglosajón en donde ya han implementado estrategias y programas de prevención desde los sesenta.

A finales del sexenio 1988-1994 hubo un fuerte nerviosismo por el clima de inseguridad percibido, en enero explotó el levantamiento armado en Chiapas, en marzo hubo una ola de secuestros importante cuya víctima más visible fue Alfredo Harp Helú, primo hermano del empresario Carlos Slim Helú, y días después sucedió el asesinato del precandidato presidencial Luis Donaldo Colosio.<sup>107</sup> Ante la crisis de seguridad, Carlos Salinas de Gortari creó mediante decreto presidencial la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación<sup>108</sup> el 26 de abril de 1994.

---

<sup>105</sup> El congreso se ha celebrado cada cinco años. Del 12 al 19 de abril de 2015 se realizó el 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, en Qatar (Doha).

<sup>106</sup> Auditoría Superior de la Federación, "Auditoría de desempeño: Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: 14-0-04100-07-0113", México, 2014, p. 2.

<sup>107</sup> La redacción, "Nerviosismo de empresarios en el ensombrecido fin del sexenio salinista", *Proceso*, México, 19 de marzo de 1994, archivo html disponible en: <http://www.proceso.com.mx/164820/nerviosismo-de-empresarios-en-el-ensombrecido-fin-del-sexenio-salinista>, (consulta: 13/04/2018).

<sup>108</sup> David Fernández Dávalos, exdirector del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Prodh) sostuvo que la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación trabajó de manera oculta y por encima de la procuraduría, el ejército y las policías, la política de seguridad fue "intrínsecamente perversa y violatoria de los derechos humanos". La Redacción, "La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación dirige los operativos en secreto", *Proceso*, México, 13 de agosto de 1995, archivo html disponible en:

El decreto de creación evidenció, por un lado, “una política apresurada beligerante e inconstitucional en el ámbito de la seguridad pública”<sup>109</sup> y, por el otro, “una escasa calidad de la ideología sobre prevención delictiva”.<sup>110</sup>

En el sexenio 1994-2000 fue imposible ignorar la coyuntura sobre seguridad pública, Ernesto Zedillo anunció el 3 de diciembre de 1997 el inicio de la “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia” decisión motivada por el triunfo de la oposición en la capital del país con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y por la primera marcha silenciosa contra la inseguridad sucedida el 29 de noviembre de 1997 a raíz del secuestro y asesinato del hijo de Josefina Ricaño de Nava.<sup>111</sup>

El ex secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa informó la relación entre delitos denunciados y averiguaciones previas consignadas, las cifras resultaban preocupantes porque menos del 20 por ciento de las averiguaciones previas eran consignadas ante un juez y aproximadamente el 5 por ciento lograban una sentencia condenatoria:

[...] en 1997 se denunciaron ante el Ministerio Público 1 490 000 delitos y fueron iniciadas 1 330 000 averiguaciones previas, consignándose 249 000 y liberándose 149 000 órdenes de aprehensión, y solo fueron ejecutadas 85 000 –alrededor de 6 por ciento de los delitos denunciados-.<sup>112</sup>

La cruzada tuvo dos metas principales. Primero, un marco jurídico que brindara de mayores facultades a los Ministerios Públicos y a los jueces para imponer castigos y segundo, un Programa Nacional de Seguridad Pública que reconoció la ausencia de una

---

<http://www.proceso.com.mx/169863/la-coordinacion-de-seguridad-publica-de-la-nacion-dirige-los-operativos-en-secreto>, (consulta: 13/04/2018).

<sup>109</sup> Agustín Alvero Pérez Carrillo, *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 74.

<sup>110</sup> *Ídem*.

<sup>111</sup> Maite Rico, “El presidente de México llama a una cruzada nacional contra el crimen”, *El País*, Madrid, 5 de diciembre de 1997, archivo html disponible en: [https://elpais.com/diario/1997/12/05/internacional/881276410\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/12/05/internacional/881276410_850215.html), (consulta: 13/04/2018).

<sup>112</sup> Agustín Alvero Pérez Carrillo, *op. cit.*, p. 79.



política de coordinación gubernamental de alcance nacional que hiciera frente a los problemas de inseguridad pública.<sup>113</sup>

Las reformas se orientaron “por una ideología correctiva y no preventiva”<sup>114</sup> se modificó el cuerpo del artículo 16 constitucional para dictar las nuevas disposiciones de una orden de aprehensión, se transitó de la existencia de elementos que integran el tipo penal hacia el “cuerpo del delito” es decir con la nueva reforma todos los ciudadanos son culpables hasta que se demostrara lo contrario:

Con la reforma que introduce el concepto de cuerpo del delito para la emisión de la orden de aprehensión, no se necesitan acreditar las motivaciones, intenciones o ánimos del presunto responsable de un delito y se reserva al juez la revisión de estos elementos subjetivos en la impartición de justicia.<sup>115</sup>

La reforma no buscó la reducción en los índices de delincuencia solamente procuró el aumento de competencias jurídicas para incrementar el número de consignaciones de los supuestos delincuentes.

En cuanto al Programa Nacional de Seguridad Pública se orientó hacia la profesionalización de las corporaciones de seguridad pública y hacia la readaptación y reinserción social. Las corporaciones policiales utilizaron el mote de “policías preventivas” mientras que la prevención del delito se enfocó en el nivel terciario, es decir en la población reincidente para evitar la comisión de conductas delictivas y propiciar su reincorporación social y productiva, con lo cual se creó el “Programa de Prevención y Readaptación Social”.

Con base en el enfoque de prevención, el programa nacional dio prioridad a las “actitudes correctivas a partir de la existencia del crimen y de sus modalidades”<sup>116</sup> y se alejó de los

---

<sup>113</sup> Elementos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 81.

<sup>115</sup> *Ídem.*

<sup>116</sup> *Ibíd.*, p. 92.

critérios y preceptos de la nueva cultura de prevención del delito al limitar su acción al castigo de los delincuentes y en el mejor de los casos a su reinserción en la vida pública.

En el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública se asentó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, legislación abrogada en donde se definió la coordinación gubernamental entre el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Procurador General de Justicia y facultades que permitieron al Ejército Nacional Mexicano incidir en las funciones de seguridad pública para la persecución de delitos de alto impacto (homicidio, armas prohibidas).

La legislación previó en su artículo 13° la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) a cargo de las conferencias de prevención, readaptación, y procuración de justicia. El SNSP actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Segob) encargado de sentar las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Durante el sexenio 2000-2006 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de esta manera se trasladó las atribuciones de seguridad pública de la Segob hacia la nueva Secretaría de Seguridad Pública (SSP). De esta manera se evidenció la postura política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN) en cuanto a la seguridad pública porque los gobiernos priistas han preferido comisionarlo a la Segob y los panistas han decidido separarla y comisionarla en una secretaría federal independiente a la Segob, sin embargo ambos partidos han utilizado al Sistema Nacional de Seguridad Pública como el conducto para diseñar las políticas públicas de seguridad, la política federal contra la criminalidad y de los programas de prevención del delito.

Uno de los cambios administrativos más importantes se reflejó con la reorientación de unidades administrativas encargadas de instrumentar acciones de prevención del delito y combate a la delincuencia con un enfoque de prevención y respeto a los derechos humanos,

por lo que cambia la denominación de Subsecretaría de Seguridad Pública a Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.<sup>117</sup>

En el sexenio 2006-2012 la SSP implementó la “Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia” en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, Salud, Educación y de la Defensa Nacional, el programa presupuestario recibió el nombre de “Limpiemos México” e incluía tres líneas de acción en escuelas, para prevenir adicciones y dirigido hacia la recuperación de espacios públicos:

[...] la SSP coordinaría los esfuerzos interinstitucionales de las secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social, Salud y Defensa Nacional, así como de la PGR, de las entidades federativas y los municipios, por medio de los programas siguientes: 1) *Escuela Segura*, para recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar; 2) *Salud sólo sin Drogas*, para prevenir las adicciones, y 3) *Recuperación de Espacios Públicos*, que los rehabilita y devuelve a la sociedad para la convivencia social con libertad y seguridad.<sup>118</sup>

Con el rediseño del Reglamento Interior de la SSP, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se transformó en la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos.

Además, se incluyó por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) un Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun)<sup>119</sup>, aunque el subsidio se utiliza para acciones de seguridad pública ha incluido algunas líneas de acción para policías de proximidad y prevención situacional del delito.

A mediados del sexenio se reformó el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) con la reforma se establecen importantes cambios en el ámbito de la seguridad pública, por

---

<sup>117</sup> Cf. Secretaría de Seguridad Pública, “Decreto por el que se expide el Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2011, archivo doc disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n141.doc>, (consulta: 13/04/2018), p. 8.

<sup>118</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, p. 3.

<sup>119</sup> En la administración federal 2012-2018 cambió de nombre por Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).

ejemplo, se añade la prevención como actividad prioritaria por encima de la investigación y persecución de delitos, además en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases mínimas del SNSP:<sup>120</sup>

La seguridad pública comprende la prevención de los delitos, así como su investigación y persecución para hacerla efectiva.

Dirigir el servicio profesional de carrera de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Establecer las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública.

La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Determinar la participación de la comunidad que coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.

Con la reforma al artículo 21 se instituyó la rectoría del Estado para la formulación y evaluación de políticas públicas de prevención del delito.

Por su parte la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada el 2 de enero de 2009) reglamenta el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública y tiene por objeto “regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Reformas Artículo 21", archivo pdf disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-021.pdf>, (consulta: 13/04/2018), p. 5.

De acuerdo con la Ley, el SNSP se conforma por el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, complementariamente debe haber coordinación mutua para cumplir los objetivos de la seguridad pública nacional.

<sup>121</sup> "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009), (consulta: 13/04/2018).

El SNSP está integrado por siete instancias, residiendo en el Consejo Nacional de Seguridad Pública la coordinación y definición de políticas públicas en la materia (Véase Figura 4).

**Figura 4. Estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública**



Fuente: elaboración propia con base en el "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009), (consulta: 13/04/2018).

En el artículo 17 se define al Secretariado Ejecutivo y sus tres comisiones permanentes:

[...] (el Secretariado Ejecutivo es) el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación.

El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento del Secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos Centros.<sup>122</sup>

En la ley se estipula que el SNSP será la instancia encargada para diseñar las políticas públicas de prevención del delito:

[...] políticas públicas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.<sup>123</sup>

A finales del sexenio la diputada federal Alma Carolina Viggiano Austria del grupo parlamentario del PRI turna la iniciativa con proyecto de decreto de la “Ley General para la Prevención Social de la Delincuencia” el 8 de diciembre de 2009, un mes después de haberse promulgado la “Ley de Prevención del Delito para el Estado de Hidalgo”.

La “Ley Viggiano” como popularmente se conoció en medios de comunicación será publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012 y llevará por nombre “Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (Lgpsvd), la ley contiene siete capítulos, treinta artículos y cuatro artículos transitorios. En el artículo 2º de la Lgpsvd se estableció por primera vez el término prevención social de la violencia y la delincuencia, como el conjunto de políticas públicas destinadas a la reducción de los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia:

[...] el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como combatir las distintas causas y factores que la generan.

El artículo 4º y el 3º transitorio establecen que -para efectos de la ley- se implementará el Pnpsvd tomando las medidas presupuestales en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en

---

<sup>122</sup> *Ídem*.

<sup>123</sup> Congreso del Estado de Hidalgo, "Decreto número 219 que contiene la Ley de Prevención del Delito para el Estado de Hidalgo", *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 14 de febrero de 2011, archivo doc disponible en: [http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/68Ley%20de%20Prevencion%20del%20Delito%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.doc](http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/68Ley%20de%20Prevencion%20del%20Delito%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.doc), (consulta: 14/04/2018).

vigor de este decreto. La Lgpsvd condicionó a la próxima administración 2012-2018 a poner en marcha el Pnpsvd.

El artículo 4º resulta interesante porque en su fracción XI se define por primera vez la definición de “violencia” como el monopolio del poder o de la fuerza física:

El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.<sup>124</sup>

En el artículo 6º se establecen los ámbitos de intervención del Pnpsvd que incluye el ámbito social, comunitario, situacional y psicosocial.<sup>125</sup> A pesar de que la ley contempla cuatro maneras para diseñar la política pública de prevención se hace un énfasis en la prevención dentro del ámbito comunitario (artículo 8), ya que se pretende “atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria”, la fracción I y V comprenden las prioridades de la prevención comunitaria:

**I.** La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias.<sup>126</sup>

[...] **V.** El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>, (consulta: 13/04/2018).

<sup>125</sup> En la ley se excluye el modelo policial.

<sup>126</sup> *Ídem.*

<sup>127</sup> *Ídem.*

Complementariamente los artículos 24 a 26 resaltan que “la participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de las personas”.<sup>128</sup>

El artículo 17 por su parte establece que el Pnpsvd deberá diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario<sup>129</sup> y el artículo 18 que la política de prevención social<sup>130</sup> deberá ser evaluada con la participación de instituciones académicas, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.<sup>131</sup>

En el marco de la “guerra contra el narcotráfico”, la organización internacional *Human Rights Watch* (HRW) publicó su informe “Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México”.<sup>132</sup> HRW hace un balance a cinco años de la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, identifican un “incremento dramático en la violencia”,<sup>133</sup> durante su mandato “la tasa de homicidios tanto en 2008 como en 2009 prácticamente duplicó los niveles récord correspondientes a las dos décadas anteriores”.<sup>134</sup>

---

<sup>128</sup> *Ídem.*

<sup>129</sup> Esto sustentó legalmente la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, desde esta instancia se coordina la política pública con la participación de ocho secretarías de Estado: de Hacienda y Crédito Público; de Energía; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; del Trabajo y Previsión Social; de Salud; de Desarrollo Social; y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

<sup>130</sup> La evaluación del Pnpsvd estuvo a cargo de “México Evalúa” de 2014 hasta 2017.

<sup>131</sup> *Ídem.*

<sup>132</sup> Human Rights Watch (HRW), Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México, México, 2011, p. 5.

HRW contabilizó más de 50,000 soldados asignados a operativos de gran escala contra el narcotráfico en todo México. Además, se sumaba en esta lucha a 2 200 elementos policiales de distintas entidades federativas y municipios.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>134</sup> *Ibíd.*, p. 16.



El gobierno de Calderón afirmó que los operativos de seguridad pública habían conseguido reducir la delincuencia, sin embargo:

[...] en lugares como Tijuana [la reducción de la violencia] no se ve respaldada por las estadísticas, que muestran que se mantienen niveles alarmantes de homicidios, robos violentos, secuestros y extorsión, a pesar de algunos descensos modestos y efímeros.<sup>135</sup>

En el caso de Ciudad Juárez:

[...] la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes se elevó de 14.4 en 2007 a 75.2 en 2008, y a 108.5 en 2009. La tasa de homicidios en Juárez durante 2009 no sólo fue aproximadamente siete veces superior al índice nacional para todo México, sino que es además una de las más elevadas del mundo, y supera ampliamente a las de Rio de Janeiro, Brasil, y Medellín, Colombia, dos ciudades con las cifras más altas de homicidios de la región.<sup>136</sup>

La guerra contra las drogas “implicó que las tasas de homicidio aumentaran en más de 260 por ciento entre 2007 y 2010”.<sup>137</sup>

El gobierno estima que hubo casi 35 000 muertes relacionadas con la delincuencia organizada entre diciembre de 2006 y fines de 2010, incluido un aumento drástico cada año: pasó de 2 826 muertes en 2007 a 15.273 en 2010. En lo que va de 2011, la prensa mexicana informó sobre más de 11 000 muertes vinculadas con el narcotráfico.<sup>138</sup>

Como se observa en la Gráfica 1, según datos oficiales del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>139</sup> en 2011 se registró una alta tasa de homicidios: 22 homicidios por cada 100 000 habitantes, hecho que motivaría la apertura a nuevas estrategias de seguridad pública porque la presencia de las fuerzas de seguridad, militares y civiles sumaban “extensos antecedentes de abusos e impunidad en el cumplimiento de esta importante función”,<sup>140</sup> entre los que destacan la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones

---

<sup>135</sup> *Ídem.*

<sup>136</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 4.

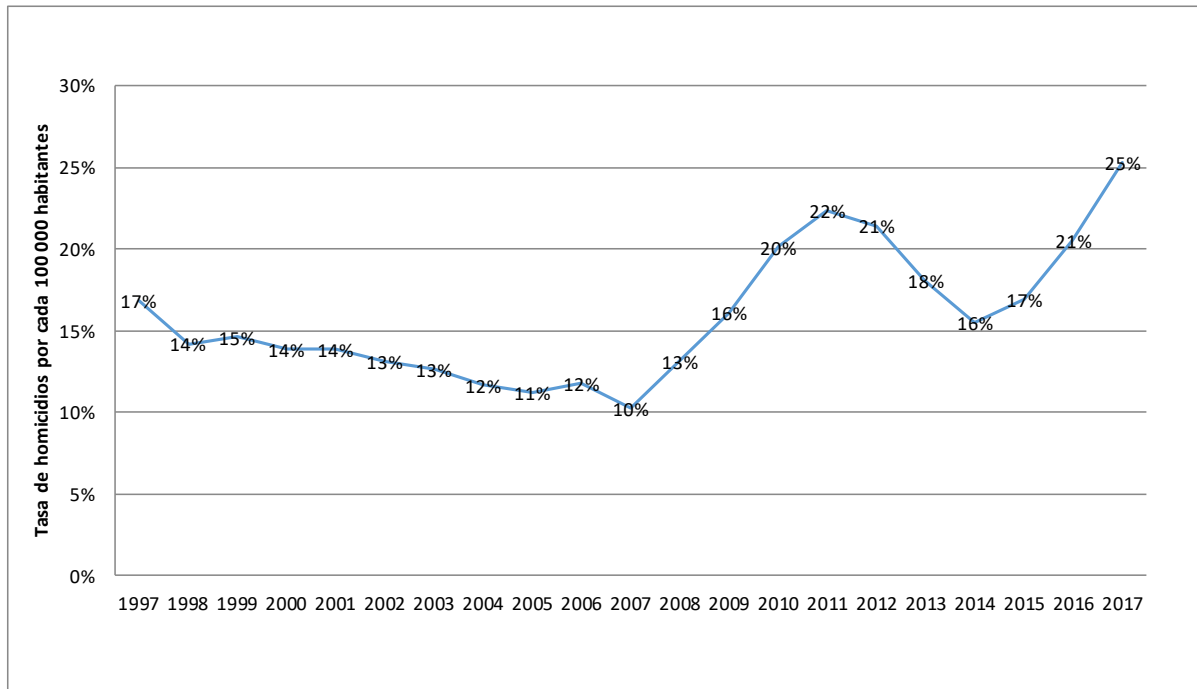
<sup>138</sup> *Ídem.*

<sup>139</sup> Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, p. 4.

extrajudiciales, se apostó por la prevención del delito como una alternativa a las políticas de aplicación de la ley penal.

**Gráfica 1. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes en México (1997-2017)**



Fuente: elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017", México, 2018.

La estrategia fue totalmente fallida porque aumentaron los niveles de violencia en el país y no hubo correspondencia entre las detenciones (en flagrante) con la cantidad de juicios penales.

Por ejemplo, si bien el gobierno afirma que entre diciembre de 2006 y enero de 2011 ocurrieron 35 000 homicidios vinculados a la delincuencia organizada, la Procuraduría General de la República [PGR] solamente registró 13 845 homicidios. [...] La PGR brindó datos contradictorios sobre la proporción de estos casos que estaban siendo investigados, e informó en un primer momento que había iniciado 1 687 investigaciones de homicidios, y tres meses después señaló que sólo había iniciado 997. Solamente han sido acusadas 343 personas en estos casos.<sup>141</sup>

<sup>141</sup> *Ibíd.*, p. 17.

HRW solicitó un pedido de información pública para que el poder judicial federal informara sobre las condenas aplicadas en casos de homicidio y otras lesiones vinculadas con la delincuencia organizada. Se informó que solamente se habían aplicado condenas en 22 casos de homicidios.<sup>142</sup> En este sentido HRW recomienda al gobierno de México adoptar cambios en el sistema de justicia penal:

[...] adoptar medidas para proteger a sus ciudadanos frente al delito y cuando estos sean víctimas de la delincuencia, el gobierno tiene la obligación de asegurar que el sistema de justicia penal funcione de manera adecuada para brindarles recursos efectivos.<sup>143</sup>

Producto de este contexto, la nueva administración federal 2012-2018 reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se eliminó la SSP y se confirió nuevamente a la Segob las atribuciones de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública de la nación.

[...] luego de 12 años de creada la Secretaría de Seguridad Pública Federal, se reformó una vez más la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de eliminar a la SSP y conferirle nuevamente a la Segob las atribuciones de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes. Con ello, las funciones de la SSP fueron transferidas al Comisionado Nacional de Seguridad (CNS), adscrito a la Segob.<sup>144</sup>

Por consiguiente, en el PEF del 2013 se creó el subsidio del Pronapred, con el objetivo de coadyuvar en la disminución de los factores de riesgo que incrementan la frecuencia, gravedad y consecuencias de la violencia y la delincuencia, se partió de la Lgpsvd para transitar de estrategias basadas en la sanción y control (componente reactivo) hacia políticas de prevención con un enfoque de seguridad ciudadana, la formulación de la política quedó a cargo de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana adscrita a la Segob.

---

<sup>142</sup> *Ídem.*

<sup>143</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>144</sup> Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, p. 3.

### **3. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**

#### **3.1. Descripción general del programa**

Durante la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 17 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto expuso la ausencia de componentes preventivos en la procuración de seguridad y justicia:

La política de seguridad y justicia no pretende ser reactiva. La prevención del delito y la participación ciudadana son instrumentos esenciales de esta nueva política de Estado, vamos a enfocar los esfuerzos institucionales para atender las causas del fenómeno delictivo y no solo sus consecuencias, debemos disminuir los factores de riesgo para alejar a la sociedad actual y a las futuras generaciones de la delincuencia; para lograrlo habrá un programa transversal de prevención que alineará las políticas para combatir las adicciones, rescatar espacios públicos, ampliar las escuelas de tiempo completo y promover proyectos productivos, entre muchas y varias otras acciones que deberán llevarse a cabo de carácter preventivo; de aprobarse por la Cámara de Diputados este programa contará con 115 625 mdp para el 2013. Se ha propuesto también crear un fondo para la prevención del delito con 2 500 mdp enfocado a tres acciones concretas, mejorar el entorno urbano, promover empresas sociales y construir una ciudadanía responsable y solidaria a través de una mejor preparación y formación en valores cívicos que debemos compartir como sociedad. Para iniciar estos programas instruyo al titular de Gobernación y a los secretarios involucrados a que se instale la Comisión Intersecretarial de Prevención del Delito, cada dependencia del gobierno de la República tendrá una responsabilidad precisa para alcanzar este objetivo.<sup>145</sup>

El Pnpsvd fue la estrategia institucional del gobierno (2012-2018) que se articula en objetivos específicos (5), estrategias (16) y líneas de acción (98), fue el instrumento rector para coordinar dependencias y entidades responsables de implementar y operar el programa.<sup>146</sup> La política pública pretendía operar con una Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Cipsvd) y con tres subsidios el Pronapred, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y

---

<sup>145</sup> II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Aristegui Noticias, México, 17 de diciembre de 2012, video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KZqIshJMik0>, (consulta: 15/05/2018).

<sup>146</sup> Cf. Carlos Vilalta y Gustavo Fondevila, *Perfiles Criminales II: Teorías, correlativos y políticas preventivas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (Cide) (Kindle e-book), 2014, pos. 2303.

municipios (Fasp) y el Subsemun<sup>147</sup> que fue reestructurado en 2016 como el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), así la Segob sería la responsable directa de implementar y coordinar las acciones de PSV y la delincuencia en los ámbitos que señala la Lgpsvd.

El artículo 29 del reglamento de la Lgpsvd sintetiza la idea:

**Artículo 29.-** El Programa Nacional [Pnpsvd] es el instrumento rector de la política nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia, el cual deberá desarrollar los ámbitos y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, que señala la Ley y el presente Reglamento.<sup>148</sup>

La política de prevención del delito surge a raíz de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal específicamente en el artículo 27, fracciones XVII y XX, con las cuales se establece que:<sup>149</sup>

**Artículo 27.** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**XVII.** Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

**XX.** Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, pos. 2330.

<sup>148</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Diario Oficial de la Federación, 19 de septiembre de 2014, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014), (consulta: 28/08/2018).

<sup>149</sup> Secretaría de Gobernación, "Última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 2018, archivo pdf disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_240418.pdf), (consulta: 15/05/2018).

fueron común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones.

Por una parte, el Consejo Nacional de Seguridad Pública es la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de PSV y la delincuencia y cuenta con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Sesnsp) para coordinar e implementar la política en los términos que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás normativa aplicable, también se estipula que el Secretariado Ejecutivo dará seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables y se coordinará con la Cipsvd.

Por otra parte, la Segob es la dependencia de la Administración Pública Federal a la cual se le delegó la atribución de proponer las políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; por consiguiente, se organizó la Cipsvd en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Energía; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; del Trabajo y Previsión Social; de Salud; de Desarrollo Social; y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

La Cipsvd articuló las acciones de política pública de prevención de la violencia y el delito en México, y su diseño se enmarcó en el primer eje del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, que alude al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos de un “México en paz”:

México en paz. [...] La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un

Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.<sup>150</sup>

En entrevista con Eunice Rendón Cárdenas ex Directora General de la Cipsvd comentó que existe una duplicidad de funciones entre el Sesnsp y la Segob:

[...] en la época de Calderón se crea el Secretariado Ejecutivo y el Centro Nacional dentro del Secretariado. El Centro Nacional para la Prevención del Delito se crea a la par de la Ley (General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia), son los primeros pasos institucionales en la materia.

¡Ah es un desorden!, hay una duplicidad entre el Centro y la Subsecretaría, le dije a Campa que había que desaparecer al Centro y dejarlo en la Subsecretaría y modificar la Ley, el problema es que la Ley pues está relacionada con el Centro y no con la Subsecretaría y de hecho hoy el Centro es más fuerte que la Subsecretaría hablando en un término institucional, ahí hay grandes retos de cambio, nunca logramos cambiar eso.<sup>151</sup>

El Pnpsvd buscó enmarcar su acción dentro de los parámetros del modelo de seguridad ciudadana; de esta manera, incorporó por primera vez el enfoque criminológico de prevención para atender las causas estructurales de la violencia y el delito más allá de la privación somática de la salud (homicidio).

Adicionalmente funcionó por medio del anexo 18 y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación que llevó por nombre “Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos” y, en

---

<sup>150</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, s.f., archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465), (consulta: 15/05/2018).

<sup>151</sup> Eunice Rendón Cárdenas (Ex Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación), entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017.

concreto, se buscó el trabajo coordinado entre la federación, los estados y los municipios para otorgar el subsidio del Pronapred<sup>152</sup> y en materia de seguridad pública.<sup>153</sup>

En este sentido la implementación del Pronapred fue encabezada por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana adscrita a la Segob, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales.<sup>154</sup> De acuerdo con el Dr. Pedro Sáez Williams,<sup>155</sup> el Pronapred se basa en la seguridad ciudadana porque considera la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado y coproducido por la sociedad, y explica que este cambio de paradigma implicó dar prioridad a la PSV y la atención de los factores de riesgo para promover un modelo de política que contribuyera en la disminución del delito y la pérdida de cohesión comunitaria.

El Pronapred “otorgó subsidios a las entidades federativas, con el objetivo de desarrollar y aplicar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”<sup>156</sup> además, buscó generar capacidades institucionales en las entidades federativas y municipios para que se realizaran los diagnósticos y proyectos de prevención locales para reducir factores de riesgo e incidencia criminal:

---

<sup>152</sup> El desarrollo y aplicación de acciones en materia de seguridad ciudadana se realiza con base en el enfoque preventivo considerando las necesidades y especificidades de los municipios y entidades federativas. Los lineamientos se establecieron en 2013 y estuvieron vigentes hasta la interrupción del fondo en 2016; las reglas de operación establecen las disposiciones para la entrega, ejercicio, vigilancia y seguimiento de los recursos federales en el marco del Pnpsvd.

<sup>153</sup> Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (Fasp) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), ahora Fortaseg.

<sup>154</sup> Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid).

<sup>155</sup> Ex asesor del Subsecretario Alberto Begné Guerra en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

<sup>156</sup> Miguel Ángel González Guadarrama, “Evaluación en materia de diseño 2013 del programa presupuestario U006: Programa Nacional de Prevención del Delito”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 68.



[...] se busca reducir los factores de riesgo que están correlacionados con la delincuencia y la violencia, así como reducir la incidencia de criminalidad y la violencia en las zonas prioritarias (dada su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo [PND]).<sup>157</sup>

La selección de las demarcaciones del Pronapred se obtuvo mediante la donación a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la “Aplicación de la base de datos municipales de la Estrategia nacional de capacidad institucional para fortalecer la cohesión comunitaria en el ámbito local” elaborada por las asociaciones civiles Cohesión Comunitaria e Innovación Social AC y Fundación Este País AC a partir de 23 variables<sup>158</sup> divididas en dos componentes.<sup>159</sup>

El primer componente incorpora factores de riesgo, precursores o detonadores de la violencia y la delincuencia que amenazan la seguridad de las personas y de las comunidades en el mediano y largo plazo. Para cada variable se identificó si cada municipio resultaba atípico (por encima del promedio para los municipios con más de 100 000 habitantes) en cuyo caso recibían un punto. Si un municipio resultaba atípico en las 21 variables asociadas a las causas de la violencia y la delincuencia entonces obtenía el 50 por ciento equivalente al primer componente.

El segundo componente incorpora las tasas de homicidio doloso y de robo con violencia por cada 100 000 habitantes en 2012. Para cada variable se identificó si cada municipio resultaba atípico (por encima del promedio para los municipios con más de 100 000 habitantes) en cuyo caso recibían un punto. Si un municipio resultaba atípico en las 2 variables asociadas a la comisión de delitos obtenía el 50 por ciento equivalente al segundo componente.

Los municipios seleccionados se debían atender en dos momentos de intervención hasta acumular 100 demarcaciones en el marco del Pronapred, y a 251 demarcaciones mediante el Subsemun. Las intervenciones se tenían previstas de la siguiente manera:

---

<sup>157</sup> David Ramírez de Garay y Mario Pavel Díaz Román, “Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 116, 2017, pp. 101-128, p. 120.

<sup>158</sup> Se sistematizaron los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Sistema Nacional de Información Municipal (Snim).

<sup>159</sup> Secretaría Técnica (Setec), “Elementos generales del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para la intervención en estados y municipios”, documento interno, 2016, p. 4.

- 1) Primera intervención focalizada en 57 demarcaciones (48 municipios, 2 delegaciones, 7 zonas metropolitanas) establecidas en los "Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito" de 2013. Se asignaron \$2 250 millones de pesos (mdp) de acuerdo con tres criterios:
  - a. 50 por ciento en un monto fijo para cada demarcación.
  - b. 25 por ciento de acuerdo con la tasa homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes.
  - c. 25 por ciento conforme a la población total en cada demarcación.
- 2) Segunda intervención focalizada en 100 demarcaciones (91 municipios, dos delegaciones y siete zonas metropolitanas).
- 3) Intervención focalizada en 251 demarcaciones que reciben el otorgamiento del Subsemun. En el artículo 9 del PEF de 2013 se estableció que dicho subsidio aplicaría al menos un 20 por ciento de los recursos totales en proyectos de prevención del delito.

### **3.2. Identificación del problema y factores de riesgo**

En el diagnóstico oficial publicado el 30 de abril de 2013 se expone y justifica -con cifras de victimización, percepciones y confianza institucional- el fenómeno de la violencia como el principal problema en la agenda pública de México (por encima del desempleo o la pobreza), no obstante, resulta vago y poco claro el planteamiento del problema pues se explica como un problema potencial y no como un estado o hecho negativo, se dice que la violencia y la delincuencia representan una amenaza a la gobernabilidad debido a que ponen en riesgo los derechos humanos y la seguridad ciudadana:

La violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos y afectan la construcción de la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica,

patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.<sup>160</sup>

Por otro lado, el árbol de problemas del Pronapred formula que “las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal carecen de programas locales de PSV y la delincuencia con participación social”.

Las causas y efectos de la carencia de programas locales de PSV y la delincuencia con participación social de acuerdo con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana son las siguientes:

#### Causas:

Entornos locales con altos índices de violencia y delincuencia.

Existe desconfianza de la ciudadanía en las autoridades locales.<sup>161</sup>

#### Efectos:

Capacidades institucionales de los tres órdenes de gobiernos insuficientes para implementar programas locales de PSV y la delincuencia con participación social

Inexistencia de presupuesto para realizar programas de prevención de la violencia y la delincuencia.

Inexistencia de programas locales de PSV y la delincuencia con participación social.

Políticas de control, contención y persecución del delito y de la violencia.

Las políticas públicas no incluyen estrategias para atender a poblaciones vulnerables ante la violencia y la delincuencia.

---

<sup>160</sup> Gobierno de la República, “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, México, 2014, p. 21.

<sup>161</sup> Secretaría de Gobernación, “Árbol de problemas y objetivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, México, 2013, p. 1.

Desconocimiento de las necesidades e intereses de la ciudadanía en los programas locales que se proponen para prevenir la violencia y la delincuencia

Inexistencia de mecanismos locales de participación ciudadana.<sup>162</sup>

Con base en la metodología del marco lógico se sugieren seis recomendaciones generales para realizar un correcto planteamiento del problema principal o “situación problemática” que da origen a una intervención de política pública:

- 1) Se deben establecer sólo problemas existentes, no potenciales.
- 2) Plantear el problema como un estado o hecho negativo para brindar claridad.
- 3) No confundir el problema con la falta de solución.
- 4) Debe ser un estado o situación existente negativa.
- 5) Definir el área de enfoque o a la población objetivo afectada, permite acotarlo y clasificarlo.
- 6) Sustentar las situaciones negativas planteadas con diagnósticos, estudios, información estadística y con la evidencia internacional respecto de cómo se resolvió en otros contextos.<sup>163</sup>

De acuerdo con estos parámetros se observa que el problema se confunde con la falta de solución, es decir “la carencia de programas de prevención social”, aquí reside el principal problema de diseño del Pronapred porque se asumió que la entrega del subsidio reduciría automáticamente la violencia y el delito, adicionalmente, el área de enfoque no permite ubicar una población prioritaria y consecuentemente los factores de riesgo.

---

<sup>162</sup> *Ídem.*

<sup>163</sup> Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Diplomado presupuesto basado en resultados: Metodología del marco lógico y matriz de indicadores para resultados”, México, 2017, p. 24.

Conforme al “Marco teórico-conceptual del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” el Pronapred considera nueve factores de riesgo para reducir la comisión de delitos y la proclividad de la violencia en los individuos:

- Consumo y abuso de drogas legales e ilegales.
- Deserción escolar.
- Embarazo temprano.
- Ambientes familiares deteriorados.
- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.
- Capital social debilitado y participación social incipiente.
- Entornos de ilegalidad.
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.
- Marginación y exclusión social.<sup>164</sup>

El diagnóstico del Pronapred es bastante lacónico y endeble, al respecto el Dr. Pedro Sáez Williams explica que, en conjunto con organismos internacionales, concretamente la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), se promovió la sistematización de buenas prácticas basadas en evidencia para consolidar la base de conocimientos del Pronapred y realizar proyectos de prevención más eficaces.

En este sentido, el Pronapred tenía una meta demasiado ambiciosa al querer atender muchos factores de riesgo sin una base de conocimientos más amplia que permitiera a los municipios determinar qué acciones de prevención resultarían más útiles en su contexto.

El diseño del Pronapred se conceptualiza desde una perspectiva administrativa y no se orienta hacia resultados, en su Matriz de Indicadores para Resultados únicamente se privilegian procesos intermedios, por ejemplo, “fortalecer capacidades de los gobiernos locales”, lo que provoca que el programa pierda de vista su fin “fortalecer y atender los

---

<sup>164</sup> Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, “Marco teórico conceptual del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y del presupuesto del Programa Nacional de Prevención del Delito Pronapred”, documento interno, 2014, p. 10.

factores de protección y reducir los factores de riesgo vinculados a la violencia y la delincuencia”, razón por la cual es difícil medir el impacto o su incidencia en la reducción del delito.

### **3.3. Objetivos del Pnpsvd**

En las “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial” se establece que el objetivo general del Pnpsvd es articularse como la política pública nacional de prevención del delito<sup>165</sup> para procurar comunidades más seguras y recuperar la paz:

Establecer los objetivos, prioridades, principios, lineamientos, ejes y programas que articulan la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de prevención de las violencias y la delincuencia en los tres órdenes de gobierno e integrando la participación del sector social, para construir comunidades más seguras, cohesionadas e inclusivas.<sup>166</sup>

Posicionar las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia como una prioridad en la agenda pública y ciudadana para garantizar los derechos de las personas y para recuperar la paz.<sup>167</sup>

El árbol de objetivos del Pronapred busca que “las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal implementen programas locales de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación social”.

Con la implementación de programas locales de PSV y la delincuencia se busca generar la contraparte a las causas y efectos del árbol de problemas, de ahí se desprende que el programa se enfoca en otorgar subsidios a las entidades federativas y capacitar a organizaciones civiles y de la administración pública en temas de PSV y la delincuencia.

---

<sup>165</sup> El 24 de enero de 2012 se promulgó una ley general que lleva el mismo nombre (siendo aún presidente Felipe Calderón Hinojosa).

<sup>166</sup> Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial”, México, 2012, p. 21.

<sup>167</sup> *Ídem.*

Para tratar la prevención social del delito, la Segob identifica cinco objetivos centrales:

- 1) Incrementar la corresponsabilidad con la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
- 2) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
- 3) Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.
- 4) Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.
- 5) Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

El desarrollo de estos objetivos se plasmó por medio de 16 estrategias nacionales y 97 líneas de acción, sin embargo, es importante señalar que en el subsidio Pronapred solo dirigió recursos financieros hacia los primeros cuatro objetivos generales, reduciendo estos a 14 estrategias nacionales y 88 líneas de acción.

De esta manera, tres de los objetivos generales atendieron un tipo de prevención social, comunitaria o situacional mientras que el cuarto objetivo se plasmó para capacitar a las autoridades locales en temas de prevención, al respecto Rendón opina que:

La creación de la política genera retos, se generan reglas de operación. Los programas empiezan a operar primero creo que con el 10 obligatorio luego con el 20 por ciento del recurso que en ese entonces era el Subsemun que luego es el Fortaseg a la parte preventiva, después de eso ¿qué es lo que sucede? Empiezan ciertos programitas que ponían ciertas reglas y al final esas fichas eran las que bajaban los municipios, hubo una lección aprendida en ese momento de entender que se hacían con esas fichas porque faltaba muchísima cultura de la prevención, muchas capacidades a nivel local. Entonces pasaron varios incidentes que te hacían notar dentro del Centro Nacional de Prevención del Delito que faltaba una capacitación a nivel local en el tema. Parte de lo que valoran mucho, el programa de prevención con Peña en el 2013 era construir capacidades en el nivel local para entender estos temas, que creo es uno de los propósitos que más o menos se sigan

cumpliendo, el construir capacidades en autoridades a nivel local que por supuesto si no hay una continuidad se pierde y es la gran desgracia del programa.<sup>168</sup>

### **3.4. Diseño general del modelo de prevención mexicano**

En México la PSV y la delincuencia ha sido definida en el artículo 2 de la Lgpsvd como “el conjunto de políticas públicas, programas y 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”.<sup>169</sup>

El modelo de prevención mexicano utiliza el enfoque epidemiológico para atender los factores de riesgo e identificar los niveles de intervención del programa y, de forma complementaria, retoma el diagnóstico ecológico de la violencia en dos vertientes:

Primero, “busca inhibir la comisión de delitos de oportunidad y mejorar la percepción de seguridad por medio de acciones que contribuyan a mejorar la situación física de las comunidades”<sup>170</sup> preferentemente con diagnósticos participativos.

Segundo, “busca atemperar la desorganización social de las comunidades a intervenir fomentando la construcción de redes ciudadanas y empoderamiento comunal”,<sup>171</sup> mediante la atención de incivildades percibidas que representan el desorden en aquellas propiedades, personas o comportamientos que se encuentran desatendidos.<sup>172</sup>

De acuerdo con este planteamiento se busca generar “eficacia colectiva” en las comunidades para encargarse de las señales de deterioro físico y social e incidir en la

---

<sup>168</sup> Eunice Rendón Cárdenas (Ex Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación), entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017.

<sup>169</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>, (consulta: 15/05/2018).

<sup>170</sup> Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, *op. cit.*, p. 8.

<sup>171</sup> *Ídem.*

<sup>172</sup> Cf. James Wilson y George Kelling, “Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety”, *Atlantic Monthly*, Boston, vol. 3, núm. 249, 1982, pp. 29-38.



cooperación vecinal para el mantenimiento del orden público en espacios comunes (calles, banquetas o parques).

Por otra parte, el modelo de prevención mexicano contiene una tipología con cuatro ámbitos de intervención (social, comunitario, situacional y psicosocial) que pretenden ocuparse de la multicausalidad de la violencia y el delito. A continuación, se detallan sus características:

**Ámbito social.** Se refiere a las acciones de prevención primaria destinadas a reducir las condiciones de vulnerabilidad social de tipo estructural como son la pobreza, la ideología, la cultura, la exclusión social, la educación, la infraestructura y los servicios que generan condiciones adversas al desarrollo social.<sup>173</sup>

Por lo tanto, en el ámbito social se pretende atender factores de riesgo como el desempleo, la concentración urbana, la deserción escolar, la disponibilidad de armas de fuego, el consumo de alcohol y drogas, la inequidad en la distribución del ingreso, el bajo índice de desarrollo humano y la migración, entre otros.<sup>174</sup>

De acuerdo con el artículo 7 de la Lgpsvd, la prevención social incluye los siguientes programas:<sup>175</sup>

- Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano.
- La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión.
- El fomento de la solución pacífica de conflictos.

---

<sup>173</sup> Cf. Secretaría de Gobernación y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), *Prevención social de la violencia: conceptos y estrategias de gestión local*, México, 2015, p. 47.

<sup>174</sup> *Ídem.*

<sup>175</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

- Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales;
- Programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación [por ejemplo, programas de capacitación educacional y laboral].

**Ámbito comunitario.** Son acciones de prevención secundaria dirigidas a sostener la participación de la comunidad en la identificación de problemas y la planificación de soluciones mediante el mejoramiento del ambiente físico y social, la consolidación de comités vecinales de vigilancia, redes de asistencia a víctimas e implementación de policías comunitarias.<sup>176</sup>

El artículo 8 de la Lgpsvd establece que la prevención comunitaria se efectuará mediante los siguientes programas:<sup>177</sup>

- Elaboración de diagnósticos participativos para establecer prioridades de prevención.
- Mejoramiento de servicios básicos y de las condiciones de seguridad del entorno.
- Programas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y medios alternativos para la solución de controversias.

**Ámbito situacional.** Responde al conjunto de acciones de prevención terciaria destinadas a modificar el entorno urbano para que se reduzca la ocurrencia de delitos de oportunidad e incrementar la sensación de seguridad aumentando el riesgo y esfuerzo, y reduciendo la recompensa vinculada a la comisión de un delito mediante la recuperación de espacios

---

<sup>176</sup> Cf. Secretaría de Gobernación y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), *Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia*, México, 2015, pp. 47-48.

<sup>177</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

públicos, apropiación de espacios públicos, diseños ambientales que promuevan la vigilancia (cámaras de vigilancia, instalación de luminarias).<sup>178</sup>

En el artículo 9 de la Lgpsvd establece que los programas de prevención situacional consisten en:<sup>179</sup>

- El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia.
- El uso de nuevas tecnologías.
- La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad.
- Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia.
- La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

**Ámbito psicosocial.** Son acciones que consideran la prevención primaria, secundaria y terciaria que tienen como objetivo “incidir en el individuo y en su capacidad para desarrollar habilidades que le permitan enfrentar entornos violentos y delictivos”.<sup>180</sup>

Los factores protectores propuestos son programas de habilidades para la vida; artísticos; culturales; deportivos; capacitación escolar en resolución de conflictos y centros de atención integrales para víctimas y personas generadoras de violencia.<sup>181</sup> Conforme al artículo 10 de la Lgpsvd se pretende:<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Cf. *Ibíd.*, p. 45-46.

<sup>179</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

<sup>180</sup> Secretaría de Gobernación y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), *Manual para la capacitación, op. cit.*, p. 51.

<sup>181</sup> Cf. *Ibíd.*, p. 52.

<sup>182</sup> *Ídem.*

- Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

**Ámbito policial.** Son acciones en las que interviene una instancia policial con patrullaje, asistencia a la comunidad y programas de proximidad social en los lugares o con las personas más vulnerables.<sup>183</sup>

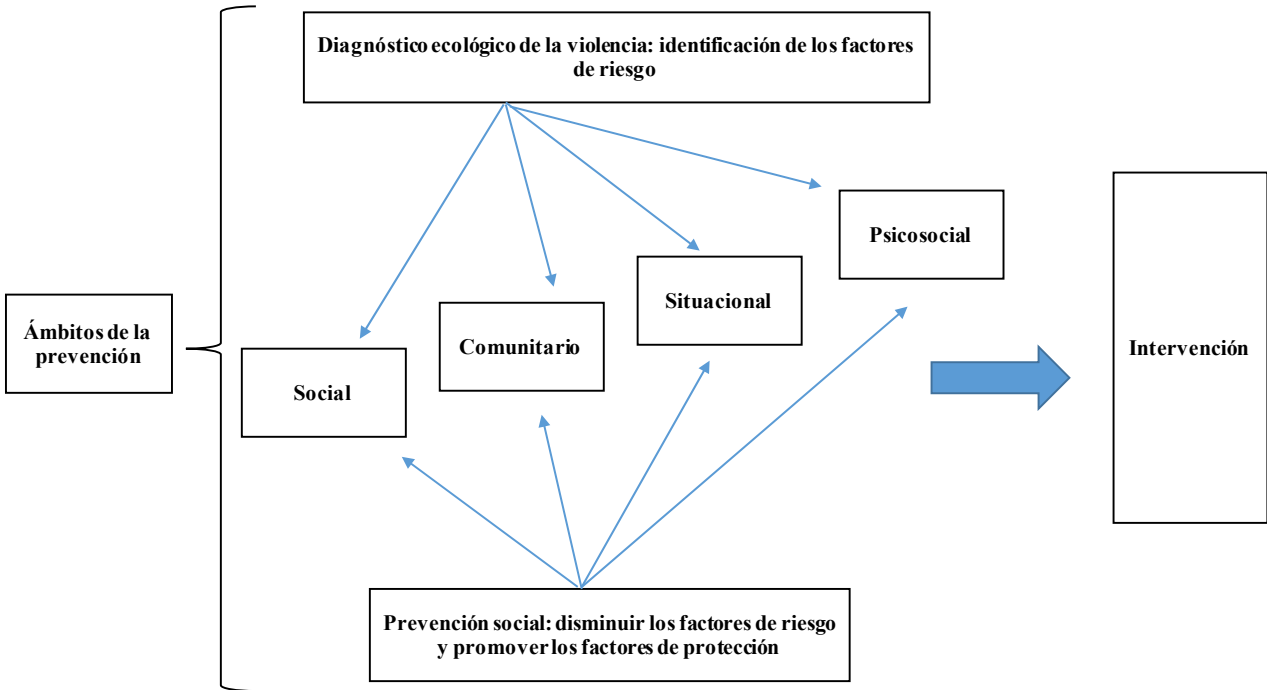
En suma, la implementación conjunta de estos cinco tipos de prevención se considera de una manera más amplia como la “prevención social de la violencia y la delincuencia” (Véase Figura 5). Al retomar la teoría epidemiológica y ecológica del delito, centra su atención en la disminución de los factores de riesgo y el fortalecimiento de los factores protectores en los diferentes niveles de intervención que pueden ser primario, secundario y terciario.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Cf. Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Democrata para Asuntos Internacionales, “Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, Material de apoyo del Diplomado de formación en Prevención Social de la Violencia, 2018, p. 4.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, pp. 2-4.

**Figura 5. Ámbitos del modelo de prevención**



Fuente: Secretaría de Gobernación y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), Prevención Social de la Violencia: Conceptos y estrategias de gestión local, México, 2015, p. 18.

## 4. Presupuesto ejercido por el Pronapred

### 4.1. Metodología

El procedimiento de análisis tuvo como principal objetivo estudiar la aplicación concreta del modelo de prevención mexicano por medio del presupuesto asignado a las líneas de acción específicas del Pronapred. Para ello, se generaron dos bases de datos: la primera sistematizó las cifras del Sesnsp pertenecientes a las demarcaciones beneficiarias del Pronapred, las cuales agrupan la información de los delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas y que son reportados a las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas (fuero común) y a la Procuraduría General de la República (fuero federal).

Los datos abiertos, a su vez, se componen de dos registros de incidencia delictiva del fuero común (“Estatal 1997-2017” y “Municipal 2011-2017”) e incluyen la “modalidad”<sup>185</sup> su “tipo” (segunda clasificación de los delitos) por ejemplo el robo se divide en “con violencia” y “sin violencia”, lesiones en “dolosas” y “culposas” y homicidio en “dolosos” y “culposos”.

La segunda contiene la totalidad de acciones de prevención implementadas entre 2014-2016 en las 32 entidades federativas de la República Mexicana y se construyó a partir de los “Anexo únicos” del subsidio, documento en el cual se exponen los objetivos, las estrategias y las acciones específicas de acción del programa, así como el monto total aprobado. De acuerdo con los “lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito” artículo 2, fracción I, se llama:

**I. Anexo Único:** al instrumento técnico-jurídico que forma parte integrante del Convenio de Coordinación y Adhesión, el cual deberá estar acorde a los objetivos específicos y estrategias del subsidio, en el que se describen proyectos que implican procesos de

---

<sup>185</sup> Primera clasificación de los delitos en las averiguaciones previas y carpetas de investigación, que se divide en robo común, abigeato (robo de ganado), robo en carreteras, robo en instituciones bancarias, lesiones, homicidios, delitos patrimoniales, secuestro, delitos sexuales y otros delitos.

prevención, y que incluye montos estimados, destinos de gasto, acciones, descripciones, términos, plazos, cuadros de metas, beneficiarios directos estimados e indicadores.

El análisis se centró en el periodo 2014-2016 pues se excluyeron los “Anexos únicos” de 2013 debido a que utilizan un formato distinto con ocho ejes rectores<sup>186</sup> y no se define con precisión el tipo de prevención ni existe una alineación con los objetivos planteados en el Pnpsvd. En 2017<sup>187</sup> no se le asignó presupuesto y se reactivó en 2018 con apenas 300 mdp (originalmente se asignaban en promedio 2 500 mdp), con lo que el programa acumuló 10 mil mdp a lo largo del sexenio.

La clasificación realizada consideró dos criterios previos, en primer lugar, existe una confusión conceptual en cuanto a las estrategias de PSV, por ejemplo, en el marco teórico de esta tesis se aborda la clasificación de Tonry y Farrington (1995)<sup>188</sup> quienes identifican tres tipos de estrategias: del desarrollo, comunitaria y situacional; sin embargo, en las estrategias de política pública es más clara la alusión a una estrategia “social” más que “del desarrollo”, esto en buena medida porque se halla implícita la estrategia del desarrollo en los tres niveles de intervención de las políticas de prevención al inhibir el potencial criminógeno en diferentes grupos de riesgo.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia; juventudes; mujeres; grupos en condiciones de vulnerabilidad; convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana; cultura ciudadana y cultura de la legalidad; cultura de paz; urbanismo social y acupuntura sociourbana.

<sup>187</sup> El Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017 incluyó un fondo de 5 000 mdp para el Fortaseg con el objeto de apoyar principalmente a “la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos policiales” y se relegó a los programas de PSV como un complemento a las estrategias de seguridad pública, lo que impide la construcción de modelos alternativos de seguridad y alimenta el sistema tradicional de prisiones, sin una visión fundada en las causas estructurales del problema.

<sup>188</sup> Michael Tonry y David P. Farrington, “Strategic Approaches to Crime Prevention”, en *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 1-20.

<sup>189</sup> Véase el documento de trabajo del *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) que opera el programa regional “GIZ-Prevenir” en el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) para la prevención de la violencia juvenil. Aquí se distinguen tres tipos de estrategia: social, comunitaria y situacional.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), “Programa Regional GIZ-Prevenir: Componente 1, Estrategias Municipales de Prevención de la Violencia con Participación de Jóvenes”, Berlín, 2014.

Recuérdese que la primera estrategia busca prevenir el desarrollo del potencial criminal en los individuos, mientras que en política pública se habla de prevención social para reducir la vulnerabilidad hacia la violencia estructural.

En segundo lugar, Welsh y Farrington (2010)<sup>190</sup> ubican en la prevención primaria el bienestar general de los individuos y en la prevención secundaria a los niños (y jóvenes) que corren el riesgo de convertirse en delincuentes o víctimas, sin embargo, en los “Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana”<sup>191</sup> se identifica a los niños como una población del nivel primario para evitar que reproduzcan la violencia y brindarles programas específicos de atención.

Establecidos estos dos criterios se procedió a clasificar 15 414 acciones emprendidas en el marco del Pronapred, conforme a lo establecido en los primeros cuatro objetivos específicos del Pnpsvd; de acuerdo con la estrategia de prevención utilizada (social, comunitaria, situacional); su nivel de intervención (primario, secundario, terciario), su línea de acción (88 líneas) y el monto aprobado (Véanse los Anexos 1 a 4).

#### **4.2. Demarcaciones en el marco del Pronapred**

Al analizar las demarcaciones seleccionadas en el marco del Pronapred se halló que no hay consistencia en el orden de prelación conforme al listado de “Cohesión Comunitaria e Innovación Social AC y Fundación Este País AC” porque de acuerdo con su metodología, se construyó una clasificación (*ranking*) con la suma de los dos componentes: el primero incorpora factores de riesgo, precursores o detonadores de la violencia y la delincuencia que amenazan la seguridad de las personas y de las comunidades en el mediano y largo

---

<sup>190</sup> Brandon C. Welsh y David P. Farrington, “The Future of...”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>191</sup> Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se expiden los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2011, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011), (consulta: 22/08/2018).



plazos, y el segundo, las tasas de homicidio doloso y de robo con violencia por cada cien mil habitantes en 2012.

En la primera intervención focalizada (57 demarcaciones) no se seleccionó a los municipios prioritarios de acuerdo con el *ranking*, por ejemplo, el municipio de Tecate nunca se incluyó en el subsidio, aunque tenía la misma importancia que Acapulco de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec o Tecate (78.57). Con base en la metodología de selección se programó una segunda intervención focalizada (43 demarcaciones) de las cuales más de la mitad nunca recibieron el subsidio (Véase la Tabla 7) y se agregaron 23 demarcaciones<sup>192</sup> que no tienen metodología o criterio de selección alguno, por lo que no se sabe cómo o por qué se beneficiaron estos municipios.

---

<sup>192</sup> Guadalupe y Calvo, Hidalgo del Parral, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Acuña, Metepec, Guanajuato, San Juan de la Paz, Cocula, Coyuca, Tula de Allende, Zamora, San Pedro Garza García, Santiago, San Jacinto Amilpas, Santa Lucía del Camino, Atlixco, Salvador Alvarado, Guaymas, San Luis Río Colorado, Reynosa, Río Bravo, Minatitlán.

**Tabla 7. Municipios adicionales para la segunda intervención focalizada del Pronapred**

Entidad federativa	Municipio	Ranking	Subsidio Pronapred
Baja California	Tecate	78.57	X
Morelos	Temixco	78.57	✓
Tamaulipas	Tampico	73.81	✓
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	69.05	✓
Estado de México	Chalco	58.33	X
Estado de México	Chimalhuacán	58.33	X
Estado de México	Valle de Chalco Solidaridad	58.33	✓
Baja California	Playas de Rosarito	55.95	X
Colima	Tecomán	55.95	✓
Estado de México	La Paz	55.95	X
Guanajuato	San Miguel de Allende	53.57	X
Guerrero	Taxco de Alarcón	53.57	X
Estado de México	Acolman	53.57	X
Estado de México	Zumpango	53.57	X
Michoacán de Ocampo	Lázaro Cárdenas	53.57	✓
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	51.19	X
Ciudad de México	Tlalpan	51.19	X
Guanajuato	Acámbaro	51.19	X
Guerrero	Iguala de la Independencia	51.19	✓
Jalisco	Puerto Vallarta	51.19	X
Estado de México	Nicolás Romero	51.19	X
Michoacán de Ocampo	Zitácuaro	51.19	X
Nayarit	Bahía de Balderas	51.19	X
Puebla	Huauchinango	51.19	X
Quintana Roo	Solidaridad	51.19	✓
Tabasco	Cárdenas	51.19	✓
Tamaulipas	Ciudad Madero	51.19	X
Coahuila de Zaragoza	San Pedro	48.81	X
Ciudad de México	Benito Juárez	48.81	X
Ciudad de México	Coyoacán	48.81	X
Guerrero	Chilapa de Álvarez	48.81	✓
Jalisco	El Salto	48.81	✓
Michoacán de Ocampo	Apatzingán	48.81	✓
Tabasco	Cunduacán	48.81	✓
Tabasco	Huimanguillo	48.81	X
Tamaulipas	Altamira	48.81	X
Tamaulipas	Matamoros	48.81	✓
Chiapas	Comitán de Domínguez	46.43	✓
Chihuahua	Cuauhtémoc	46.43	X
Ciudad de México	Cuauhtémoc	46.43	✓
Guanajuato	Dolores Hidalgo Cuna de la Revolución	46.43	X
Tabasco	Comalcalco	46.43	X
Tabasco	Macuspana	46.43	X

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

El programa inició su operación en 82 demarcaciones,<sup>193</sup> en 2014 se atendieron 101 demarcaciones, en 2015 se agregaron siete municipios Chilapa de Álvarez, Coyuca e Iguala (Guerrero), Cocula (Jalisco), Metepec (Estado de México), Matamoros y Tampico (Tamaulipas).

En 2016 se agregaron nueve municipios: Atlixco (Puebla), Comitán de Domínguez (Chiapas), Cunduacán (Tabasco), Guaymas (Sonora), Minatitlán (Veracruz), Río Bravo (Tamaulipas), San Juan de la Paz (Guanajuato), Valle de Chalco (Estado de México) y Zamora (Michoacán), pero ocho municipios fueron eliminados del subsidio (Calpulalpan, Cárdenas, Coyuca, Salvador Alvarado, San Jacinto Amilpas, San Luis Río Colorado, Santa Lucía del Camino, Tula de Allende), por lo que en total se atendieron 110 demarcaciones.

Al analizar las zonas prioritarias seleccionadas por Cohesión Comunitaria e Innovación Social AC y Fundación Este País AC se observaron varias fallas. Primero, hay demarcaciones que no tienen ponderación en el *ranking*, por ejemplo, los municipios de Tlaxcala y de las “zonas metropolitanas”, no se especifica el nombre de los municipios que las integran (se conocieron al revisar los Anexos únicos). Segundo, hay una subestimación de 20 por ciento en la tasa de homicidios municipal, esto se detectó al calcular la tasa de homicidios y compararla con la base de datos original.<sup>194</sup>

TH = (NTH/TP)\*100 mil habitantes.

---

<sup>193</sup> La primera intervención del Pronapred consideró 57 demarcaciones (48 municipios, 2 delegaciones, 7 zonas metropolitanas), en la base de datos se desagregan las zonas metropolitanas de “La Laguna” (Gómez Palacio, Lerdo, Torreón, Matamoros), Jalisco (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco, Tonalá), Morelos (Cuernavaca, Juitepec), Nuevo León (Monterrey, Apodaca, Cadereyta, General Escobedo, García, Guadalupe, Juárez, Santa Catarina), Querétaro (Querétaro, Corregidora, El Marqués, Huimilpan), Veracruz (Xalapa, Veracruz, Boca del Río) y Zacatecas (Zacatecas, Guadalupe, Fresnillo). Los municipios que componen las zonas metropolitanas no se encuentran en los Lineamientos del subsidio únicamente se encuentran desagregados en los Anexos únicos del Pronapred, por lo que el número de 57 demarcaciones aumentó a 83.

<sup>194</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), “Indicadores sobre crimen y violencia”, archivo html disponible en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_glosario\\_crimenyviolencia.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_glosario_crimenyviolencia.asp), (consulta: 26/08/2018)

TH: tasa de homicidios

NTH: número total de homicidios

TP: población total

Donde el número total de homicidios se contabiliza a partir de los datos del Sesnsp y la población total con base en el censo de población y vivienda 2010 del Inegi.

Al respecto Rendón explica:

Hay un antecedente del que no se habla mucho. En realidad, la elección de los lugares de prevención y parte de los polígonos fue hecho por Suhayla Bazbaz, ella le dijo al Subsecretario Campa que su organización [Cohesión Comunitaria e Innovación Social AC], había desarrollado una base de datos sobre factores de riesgo e incidencia delictiva. La organización ponderó valores y nos dijo [en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana] cuáles eran los lugares prioritarios, sin embargo, a la base de datos le faltaba técnica porque había ponderaciones discrecionales, al no tener cálculos correctos empezamos a diseñar la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia [Ecopred]”.<sup>195</sup>

A partir de las cifras registradas por el Sesnsp se encontró que en el año previo al subsidio (2012) el Estado de México, la Ciudad de México y Baja California eran las entidades federativas con mayor violencia y durante la implementación del Pronapred hubo un crecimiento generalizado de la incidencia delictiva en el territorio nacional (Véase la Tabla 8) aun cuando solo uno de cada diez delitos es registrado (cifra negra) y ante el constante aumento del gasto federal en seguridad en los últimos años (60 por ciento más desde 2008).<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Eunice Rendón Cárdenas (Ex Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación), entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017.

<sup>196</sup> Ethos Laboratorio de políticas públicas, *Descifrando el gasto en seguridad*, México, Avance - Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo AC, 2017, pp. 18-20.

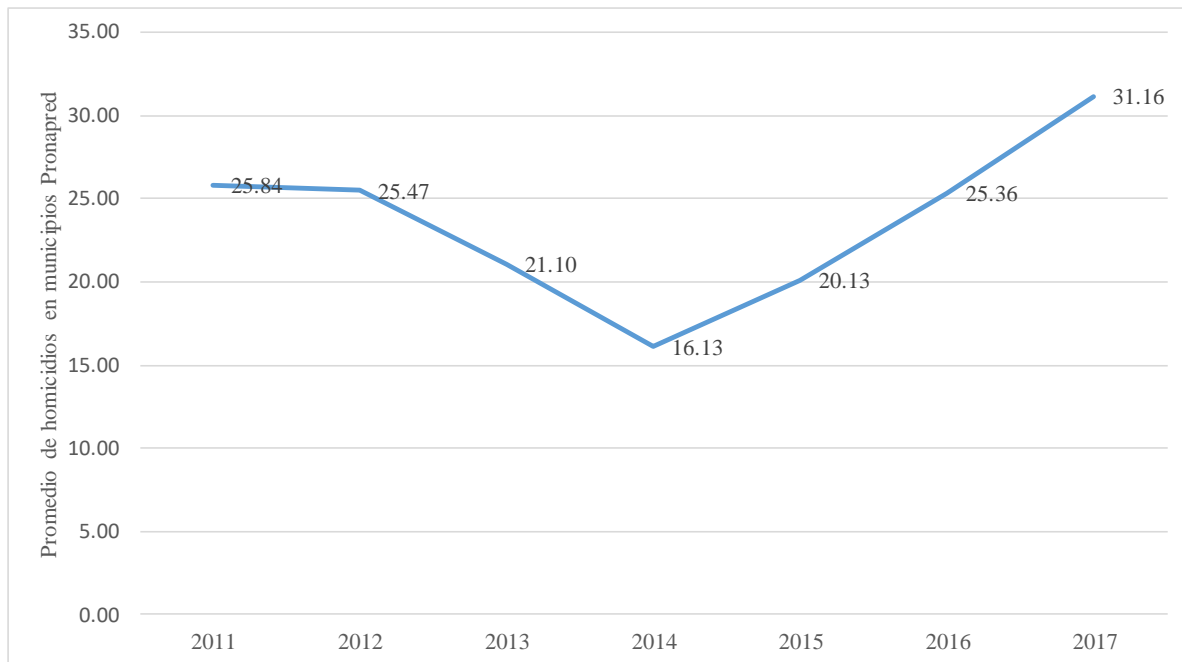
**Tabla 8. Incidencia delictiva del fuero común estatal 2012-2017 (orden descendente basado en 2017)**

Entidad federativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Estado de México	269 116	272 996	240 833	202 205	221 760	291 003
Ciudad de México	179 146	176 816	179 856	169 701	179 720	204 078
Guanajuato	79 068	80 622	94 104	95 782	106 265	117 857
Jalisco	89 854	101 974	91 576	95 331	106 709	117 554
Baja California	108 682	104 029	107 284	104 653	97 368	101 466
Nuevo León	59 961	69 372	71 280	72 350	84 746	83 974
Chihuahua	61 039	61 478	58 674	61 280	57 902	68 819
Tabasco	65 613	61 819	60 705	57 452	59 434	60 395
Coahuila	48 642	49 329	51 412	46 569	51 242	56 311
Puebla	91 651	81 428	71 706	64 399	51 061	53 800
Querétaro	26 032	27 863	35 177	32 817	42 900	53 379
Veracruz	77 937	72 164	48 480	45 539	42 312	49 205
Tamaulipas	44 309	36 739	44 637	44 527	48 528	47 163
Morelos	46 664	49 647	48 540	49 245	45 448	44 329
Hidalgo	29 367	34 435	31 826	27 504	33 754	43 963
Michoacán	33 187	33 284	35 369	30 898	32 557	41 836
San Luis Potosí	31 521	20 104	17 499	21 419	28 613	35 179
Durango	27 314	26 809	24 930	29 088	32 183	34 851
Aguascalientes	23 937	19 921	20 693	23 212	23 729	33 548
Guerrero	39 978	39 664	39 136	36 783	36 561	32 799
Oaxaca	50 272	44 816	34 626	34 156	33 183	31 585
Quintana Roo	35 284	35 271	30 664	32 496	18 958	26 518
Sonora	34 198	34 492	31 182	28 659	39 423	25 969
Chiapas	23 095	24 215	22 935	21 618	22 189	25 364
Colima	12 518	11 187	9 464	6 561	10 877	24 424
Yucatán	46 715	44 594	31 374	34 716	34 288	24 390
Baja California Sur	20 889	23 573	22 610	21 415	24 606	24 174
Sinaloa	34 779	34 350	33 174	25 812	22 141	22 931
Zacatecas	15 978	14 542	16 072	16 179	17 136	18 874
Tlaxcala	7 473	7 993	7 984	8 317	6 775	6 964
Nayarit	7 113	7 585	7 211	6 651	3 668	3 220
Campeche	1 266	1 775	1 961	1 722	2 034	1 924

Fuente: elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos de incidencia delictiva del fuero común estatal 1997-2017", México, 2017.

Cabe añadir que entre los municipios que se pretendían atender y los que se fueron sumando al subsidio Pronapred de 2011 a 2017 se halló una tasa promedio de homicidios correspondiente a 23.59 homicidios por cada 100 000 mil habitantes (Véase la Gráfica 2).

### **Gráfica 2. Promedio de homicidios en los municipios que recibieron recursos del Pronapred**



Fuente: elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos de incidencia delictiva del fuero común municipal 2011-2017".

Las tasas de homicidio nos demuestran contradicciones en la asignación presupuestaria, por ejemplo, si se toma como base 2012 hallamos que el municipio de Guadalupe y Calvo tenía la tasa de homicidios más alta (299 por cada 100 000 mil habitantes) y Mérida apenas 2 por cada 100 000 habitantes, sin embargo, mientras Guadalupe y Calvo recibió 44 mdp (44 104 889.27), Mérida alcanzó apoyos por casi 80 mdp (79 790 132.65) o sea casi el doble del primero y aunque Cadereyta era el segundo municipio con mayor incidencia delictiva, recibió quince veces menos presupuesto que Acapulco (Véase la Tabla 9).

**Tabla 9. Diferencias presupuestales en el Pronapred**

Entidad Federativa	Municipios	Tasa de homicidio (2012)	Monto acumulado 2014-2016
Chihuahua	Guadalupe y Calvo	299.07	\$44 104 889.27
Nuevo León	Cadereyta	178.15	\$17 631 743.86
Guerrero	Acapulco	148.11	\$268 791 141.12
Tabasco	Cárdenas	4.02	\$19 001 628.00
Hidalgo	Pachuca de Soto	2.99	\$57 425 297.66
Yucatán	Mérida	2.05	\$79 790 132.65

Fuente: elaboración propia con base en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Datos de incidencia delictiva del fuero común municipal 2011-2017" y Anexos Únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Si bien es cierto que el homicidio doloso estima un nivel de violencia representativo, esto sigue respondiendo a un enfoque de paz negativa, es decir, como ausencia de violencia personal (delincuencia); sin embargo, construir una paz positiva abarca la ausencia de violencia estructural. En opinión de Fernando Montiel Tiscareño la selección de las demarcaciones no fue la idónea, pues las métricas fueron equivocadas porque en PSV no se debe usar la misma métrica para todas las entidades federativas:

Los indicadores que utilizaron para definir la prioridad de las comunidades no fueron los más pertinentes, por ejemplo, Tlaxcala tiene dos municipios prioritarios de Pronapred [Calpulalpan y Tlaxcala] y ninguno de esos dos es Tenancingo, primer lugar de trata en América Latina, usaron indicadores muy estándar para realidades muy diversas: el homicidio no es un problema prioritario en Tlaxcala pero la trata de personas sí, se requieren métricas *ad hoc* por estado: la violencia en Guerrero es muy compleja, implica militarización, guerrilla, marginación, delincuencia organizada, corrupción; Sinaloa, delincuencia organizada (Cártel de Sinaloa); el Estado de México no tiene militarización pero sí diferentes grupos de la delincuencia organizada.<sup>197</sup>

Algo semejante ocurre con el Anexo 19 del PEF (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos) al que se le destinó en promedio 140 000 mdp (3 por ciento del presupuesto

---

<sup>197</sup> Fernando Montiel Tiscareño, Profesor investigador asociado a nivel doctoral en la "Cátedra Unesco en Ética y Cultura de Paz para el alcance de los Derechos Humanos" del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, entrevista realizada el 15 de septiembre de 2018.

total del gobierno federal) pues contiene actividades cuya relación con la prevención del delito no es clara lo que, de acuerdo con Lilian Chapa, trae consigo tres consecuencias: primero, sobreestima la relevancia presupuestaria en la prevención del delito y como prioridad del Gobierno Federal; segundo, genera confusión en torno a lo que debe considerarse como PSV y tercero, no hay claridad en el ejercicio del presupuesto por parte de la Cipsvd para implementar las acciones y programas en el marco del Pnpsvd, aparte del subsidio Pronapred.<sup>198</sup>

La irregularidad en la metodología de selección de municipios y presupuestos genera una lección aprendida, se requiere un perfil sociológico del delito preciso por entidad federativa, es decir, la política pública nacional debe identificar los factores de riesgo acordes con cada realidad y contexto de la República para diseñar mecanismos de prevención del delito basados en evidencia.

Una propuesta sugerente la realizan Carlos Vilalta y Gustavo Fondevila (2013)<sup>199</sup> quienes con base en un análisis estadístico de muestras de población reclusa generaron información sobre las características comunes en cuanto a las circunstancias del delito (lugares, horarios y armas), los victimarios (demografía, familia, trayectoria y consumo de sustancias) y sus víctimas (demografía, daños y relación con el delincuente) para los delitos de homicidio (culposo y doloso), robo (simple y con violencia), secuestro y delitos sexuales.

En buena medida, Ecopred intentó generar esa línea base para la política de prevención, sin embargo, al no haber un segundo levantamiento no se puede medir la efectividad del Pronapred.

---

<sup>198</sup> Lilian Chapa Koloffon, “Los míticos 140 mil mdp en prevención social”, *Animal político*, México, 12 de noviembre de 2015, archivo html disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/11/12/los-miticos-140-mil-mdp-en-prevencion-social/>, (consulta 23/08/2018).

<sup>199</sup> Carlos Vilalta y Gustavo Fondevila, *Perfiles criminales I: frecuencias y descriptivos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (Cide), 2013.



### **4.3. Distribución general del subsidio**

En los lineamientos de 2013 se previó que los municipios elaborasen un “Programa Municipal de Prevención” avalado por las entidades federativas y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. El mecanismo pretendía obtener la pertinencia técnica de los proyectos, sin embargo, los comités municipales de prevención no contaban con especialistas en la materia y, por lo tanto, la implementación fue disfuncional en la práctica, ya que no existían las capacidades institucionales a nivel municipal para el diseño de la política de prevención.

Los operadores del Pronapred modificaron los lineamientos en 2014 para concentrar la política en la federación, se elaboraron los convenios de adhesión y se preparó un plan programático de proyectos a impulsar (Anexos únicos), después se transfirieron los recursos de la federación a las entidades federativas.

En los Cuadros 1 y 2 se halla la distribución de los proyectos y montos autorizados del Pronapred en cada entidad federativa, mientras que en los Cuadros 3 y 4 se aprecia el promedio de monto y los apoyos mínimos y máximos autorizados para proyectos del Pronapred por entidad federativa.<sup>200</sup>

En su conjunto, estos cuadros visualizan la alta atomización de los apoyos porque los proyectos están aislados y desvinculados entre sí, en los Anexos únicos persiste una visión de “proyectos cóctel” basados en la conveniencia política al colocar muchos apoyos para múltiples beneficiarios, es decir, al intentar hacerlo más visible provocó que el subsidio se fragmentara excesivamente.

---

<sup>200</sup> Las fichas técnicas de cada uno de estos proyectos se presentan en el Anexo 5.

**Cuadro 1. Proyectos aprobados por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente)**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Total</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Nacional</b>	<b>15 414</b>	<b>5 668</b>	<b>5 134</b>	<b>4 612</b>
Estado de México	910	264	287	359
Tamaulipas	906	164	333	409
Guerrero	871	225	343	303
Puebla	826	226	286	314
Sonora	796	262	260	274
Morelos	766	318	272	176
Colima	762	247	250	265
Nuevo León	716	405	152	159
Michoacán	614	244	169	201
Coahuila	613	177	262	174
Ciudad de México	593	237	183	173
Yucatán	540	321	125	94
Durango	516	161	218	137
Jalisco	468	287	88	93
Zacatecas	466	165	162	139
Chihuahua	450	178	164	108
Baja California	436	133	164	139
Guanajuato	416	134	123	159
Hidalgo	363	149	147	67
Quintana Roo	353	151	106	96
Sinaloa	352	119	144	89
Querétaro	327	122	106	99
Oaxaca	308	133	113	62
San Luis Potosí	304	130	102	72
Baja California Sur	298	117	85	96
Veracruz	273	89	90	94
Chiapas	254	95	81	78
Nayarit	226	77	102	47
Tlaxcala	203	104	70	29
Campeche	180	99	41	40
Tabasco	176	64	60	52
Agascalientes	132	71	46	15

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

**Cuadro 2. Montos otorgados por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en mdp)**

Entidad federativa	Total	2014	2015	2016
<b>Nacional</b>	<b>6 999.3</b>	<b>2 490.5</b>	<b>2 575.3</b>	<b>1 933.5</b>
Guerrero	505.9	149.6	207.0	149.3
Estado de México	419.0	129.3	150.3	139.4
Chihuahua	414.4	159.2	156.3	98.9
Ciudad de México	374.5	131.0	132.9	110.6
Jalisco	351.4	130.4	127.4	93.6
Tamaulipas	338.5	88.3	139.6	110.6
Nuevo León	334.5	136.1	129.3	69.0
Baja California	296.3	101.8	103.6	90.9
Sinaloa	274.8	104.4	104.3	66.1
Michoacán	261.7	85.9	89.2	86.6
Guanajuato	256.0	88.1	88.1	79.8
Coahuila	241.8	87.3	101.4	53.1
Morelos	241.5	88.5	89.5	63.4
Durango	229.8	88.8	85.2	55.8
Veracruz	211.5	75.0	73.4	63.1
Puebla	201.4	71.3	69.2	60.9
Sonora	189.9	62.9	65.1	61.8
Querétaro	187.2	69.9	68.7	48.7
Quintana Roo	184.9	67.3	66.4	51.2
Zacatecas	167.1	61.6	60.1	45.4
Chiapas	158.8	54.7	53.6	50.4
Colima	150.8	55.2	54.2	41.4
Hidalgo	143.9	58.1	57.2	28.6
San Luis Potosí	139.5	50.1	50.7	38.7
Oaxaca	121.9	47.1	45.8	29.0
Tabasco	113.2	38.0	38.7	36.5
Campeche	112.9	42.1	41.4	29.3
Tlaxcala	82.8	35.5	34.8	12.4
Aguascalientes	80.9	55.4	15.5	10.0
Yucatán	79.8	29.6	29.2	20.9
Nayarit	70.0	26.8	26.1	17.2
Baja California Sur	63.0	21.2	21.1	20.8

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

**Cuadro 3. Promedio de monto otorgado por el Pronapred por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en miles de pesos)**

Entidad federativa	Total	2014	2015	2016
<b>Nacional</b>	<b>454.1</b>	<b>439.4</b>	<b>501.6</b>	<b>419.2</b>
Chihuahua	920.8	894.3	953.3	915.4
Sinaloa	780.8	877.4	724.6	742.5
Veracruz	774.7	842.9	815.6	670.9
Jalisco	750.8	454.2	1 447.4	1 007.0
Baja California	679.5	765.2	631.8	653.9
Tabasco	643.0	593.8	644.3	702.0
Ciudad de México	631.5	552.5	726.2	639.5
Campeche	627.1	425.6	1 010.9	732.1
Chiapas	625.0	575.7	662.1	646.7
Guanajuato	615.3	657.6	716.0	501.7
Aguascalientes	612.9	780.4	337.6	664.2
Guerrero	580.8	664.7	603.5	492.8
Querétaro	572.6	573.1	647.7	491.5
Quintana Roo	523.7	445.5	626.2	533.3
Nuevo León	467.1	336.0	850.9	434.3
Estado de México	460.5	490.0	523.6	388.3
San Luis Potosí	459.0	385.4	497.2	537.6
Durango	445.4	551.8	390.6	407.6
Michoacán	426.2	352.1	527.8	430.7
Tlaxcala	407.7	341.8	497.4	427.1
Hidalgo	396.3	389.6	389.3	426.7
Oaxaca	395.8	354.4	404.9	467.7
Coahuila	394.4	493.1	387.1	305.2
Tamaulipas	373.7	538.7	419.2	270.4
Zacatecas	358.6	373.3	370.9	326.7
Morelos	315.2	278.4	329.0	360.4
Nayarit	309.8	347.5	255.9	365.1
Puebla	243.8	315.3	241.9	194.1
Sonora	238.5	240.2	250.4	225.7
Baja California Sur	211.6	180.8	248.4	216.4
Colima	197.9	223.5	216.9	156.1
Yucatán	147.8	92.3	233.8	222.8

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

**Cuadro 4. Monto máximo y mínimo por entidad federativa 2014-2016 (orden descendente en miles de pesos)**

Entidad federativa	Monto máximo	Monto mínimo
<b>Nacional: Máximo y mínimo</b>	<b>19 111.3</b>	<b>2.8</b>
Guerrero	19 111.3	35.0
Guanajuato	18 000.0	50.0
Puebla	16 000.0	10.7
Chihuahua	15 400.0	51.0
Quintana Roo	11 000.0	26.7
Baja California	10 658.9	60.0
Ciudad de México	10 400.0	20.0
Chiapas	10 000.0	50.0
Estado de México	10 000.0	20.0
Jalisco	10 000.0	10.0
Sinaloa	9 300.0	20.0
Veracruz	7 700.0	150.0
Coahuila	7 455.0	5.4
Hidalgo	7 291.2	10.2
Campeche	7 152.9	5.0
Durango	6 900.0	10.0
Zacatecas	6 847.6	30.0
Nuevo León	6 103.8	20.0
Aguascalientes	5 968.4	30.0
Tlaxcala	5 896.1	40.0
Michoacán	5 320.5	4.0
Tamaulipas	4 857.1	15.0
Nayarit	4 500.0	25.0
Oaxaca	4 101.0	2.8
Querétaro	4 037.9	3.0
San Luis Potosí	4 000.0	13.0
Tabasco	3 560.0	100.0
Morelos	3 100.0	9.5
Baja California Sur	3 025.0	3.3
Colima	2 891.8	6.1
Sonora	2 018.1	3.1
Yucatán	2 000.0	12.0

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Además, las intervenciones eran rápidas y simples; un defecto del subsidio era que se tenía programada la primera ministración de recursos (80 por ciento del total) a partir del primero de marzo, (sin embargo, los apoyos eran entregados a mediados de mayo o junio) y la segunda ministración a partir del 15 de junio (20 por ciento del total), lo que hace

imposible que un proyecto de prevención se pueda fijar metas en un plazo tan reducido. Sin duda, se requiere que tenga continuidad la inversión en políticas preventivas y que estas estén programadas en el mediano y largo plazo; para producir mejores resultados, se requiere reducir las líneas de acción y construir estrategias integrales.

En opinión de Rendón, la mayor virtud del Pronapred era ser un recurso flexible, pero, al mismo tiempo, su debilidad al ser un programa demasiado desagregado en sus líneas de acción y en su presupuesto.

[...] en la parte escrita pudo haber sido mucho más enfocado, con muchas menos líneas, para tener más tiros de precisión en lo que realmente queríamos modificar. Eso quizá es el error o dónde están las oportunidades de mejora.

[...] efectivamente creo que tantas líneas de acción terminaban perdiéndose o desagregando tantas cosas que no tenían un mismo efecto. Una cosa muy importante es cómo está en el papel y otra cómo se implementa; entonces los lugares donde hubo cierto éxito fue donde, aunque el programa estuviera desagregado se pusieron de acuerdo para implementar conjuntamente todas esas líneas de acción y es ahí donde servía, en la prevención ya práctica cuenta mucho el qué, pero cuenta más el cómo.

[...] el problema no era tanto que [el modelo de prevención mexicano] fuera una camisa de fuerza, sino que era una camisa demasiado amplia; cuando no hay capacidades en lo local y es tan amplio y es tan flexible, mañana lo uso para los viejitos, pero ¿eso cómo va a disminuir el delito?

La mayor virtud era el mayor reto del programa: era una virtud que fuera flexible pues permitía hacer cosas a la medida, pero también era el mayor reto porque facilitaba la corrupción, hacer cualquier cosa, inventar cosas que no son útiles. Esa era la dualidad de esa condición. ¿Cómo se podía mejorar? Con lo que estábamos haciendo, generando estas herramientas cada vez más estrictas,<sup>201</sup> más apoyadas tecnológicamente para que en tiempo real pudiéramos saber qué estaba jalando y qué no y poder modificar y rectificar algunas cosas. Lo que servía eran las acciones integrales, cuando alguien logra hacer diferentes enfoques en una forma integral en una comunidad (cuando en el mismo lugar cambias el espacio público e incluyes mediación y capacitación...) y realmente le apuestas a muchas cosas es cuando empieza a cambiar la situación. Cuando haces el taller en un lugar, el

---

<sup>201</sup> Se diseñó una plataforma digital para que las entidades federativas informaran en dónde, cómo y quién ejercía el recurso. Con la plataforma se pretendía eliminar el deseo de malversación de fondos pues en el caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte, hubo irregularidades en el ejercicio del presupuesto por lo cual no se otorgó la segunda ministración.

espacio público en otro, la capacitación en otro, no es igual; las cosas más interesantes que vi en el programa y más funcionales eran cuando lográbamos agrupar diferentes esfuerzos en un mismo espacio, digamos, en una misma población, delimitación territorial y poblacional, importa el qué, el dónde y con quién.<sup>202</sup>

El monto se atomizó en muchos proyectos pequeños. El monto etiquetado que más veces se otorgó fue la cantidad de 100 000 pesos (97 apoyos correspondientes a prevención situacional); 50 por ciento de los montos está por encima de los 250 000 pesos y el restante 50 por ciento se sitúa por debajo de este valor. En promedio, los montos asignados se ubican en 457 583 pesos con una desviación estándar de 757 821 pesos. Se excluyeron 116 proyectos de prevención los cuales tienen asignado cero pesos, de esta manera el rango va de 19 mdp (el proyecto más caro que corresponde a Acapulco, Guerrero) a 2 800 pesos (el más pequeño en San Jacinto Amilpas, Oaxaca).

Para determinar la consistencia de los subsidios otorgados con el modelo de prevención, en los Cuadros 5 y 6 se presenta una adaptación de la matriz de análisis de Van Dijk y De Waard (1991) con los montos asignados por estrategia de prevención (social, comunitaria situacional) y nivel de intervención (primario, secundario, terciario) lo que permite ubicar a las poblaciones prioritarias en cada estrategia de prevención.

Por ejemplo, en lo que atañe a prevención social existieron 1 941 proyectos para niños (nivel primario), 5 829 para jóvenes, mujeres y migrantes (nivel secundario) y aunque el Pronapred indicó a la población carcelaria y las víctimas de violencia (nivel terciario) como poblaciones prioritarias, solo hubo 377 proyectos en los tres años de implementación, lo que evidencia en buena medida la falta de interés en diseñar políticas para estos dos grupos quienes no solo se encuentran desatendidos sino también desubicados.

---

<sup>202</sup> Eunice Rendón Cárdenas (Ex Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación), entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017.

En la prevención comunitaria, 1 982 proyectos implementaron mecanismos de participación como diagnósticos y creación de redes ciudadanas (nivel primario); 1 341 desarrollaron competencias en la ciudadanía en temas de cultura de paz y cultura de legalidad (nivel secundario) y 216 promovieron la participación del sector académico y la iniciativa privada en el desarrollo de acciones en materia de seguridad (nivel terciario).

En la prevención situacional, 1 572 intervenciones buscaban la reducción de oportunidades al delito mediante la mejora de la imagen urbana, construcción, rehabilitación y equipamiento urbano (nivel primario); 963 acciones fomentaban la apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia (nivel secundario) y 209 acciones intentaron favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía (nivel terciario).

Por último, se apoyaron 984 acciones para construir capacidades en autoridades a nivel local en temas de prevención, sin embargo, esta experiencia se pierde si no hay continuidad en la capacitación y la permanencia de los servidores públicos a cargo de la política. Paralelamente, los contenidos de las capacitaciones requieren mejorar el quehacer cotidiano de los funcionarios encargados de la política, pues si son impertinentes no les ayudan a ejercer mejor su función.



**Cuadro 5. Proyectos apoyados por el Pronapred por nivel de intervención 2014-2016**

Estrategia de prevención/año	Total	Primario	Secundario	Terciario	Técnicas y mecanismos
<b>Total</b>	<b>15 414</b>				
<b>Social</b>	<b>8 147</b>	1 941	5 829	377	0
2014	2 787	717	1 969	101	0
2015	2 845	622	2 070	153	0
2016	2 515	602	1 790	123	0
<b>Comunitaria</b>	<b>3 539</b>	1 982	1 341	216	0
2014	1 408	675	612	121	0
2015	1 105	627	410	68	0
2016	1 026	680	319	27	0
<b>Situacional</b>	<b>2 744</b>	1 572	963	209	0
2014	1 123	599	413	111	0
2015	865	537	287	41	0
2016	756	436	263	57	0
<b>Capacidades institucionales</b>	<b>984</b>	0	0	0	0
2014	350	0	0	0	350
2015	319	0	0	0	319
2016	315	0	0	0	315

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

**Cuadro 6. Montos otorgados por el Pronapred por nivel de intervención 2014-2016 (mdp)**

Estrategia de prevención/año	Total	Primario	Secundario	Terciario	Técnicas y mecanismos
<b>Total</b>	<b>6 999.3</b>				
<b>Social</b>	<b>3 351.6</b>	590.9	2 555.0	205.7	0.0
2014	1 001.1	184.5	788.9	27.7	0.0
2015	1 308.0	184.5	1 021.2	102.4	0.0
2016	1 042.5	221.9	744.9	75.7	0.0
<b>Comunitaria</b>	<b>1 029.0</b>	545.6	419.4	64.0	0.0
2014	393.6	189.0	175.5	29.1	0.0
2015	341.1	177.0	141.0	23.1	0.0
2016	294.3	179.5	102.9	11.8	0.0
<b>Situacional</b>	<b>2 225.3</b>	1 752.2	421.6	51.5	0.0
2014	967.1	754.6	188.9	23.6	0.0
2015	795.4	660.4	125.7	9.3	0.0
2016	462.7	337.2	106.9	18.7	0.0
<b>Capacidades institucionales</b>	<b>393.3</b>	0.0	0.0	0.0	0.0
2014	128.7	0.0	0.0	0.0	128.7
2015	130.7	0.0	0.0	0.0	130.7
2016	133.9	0.0	0.0	0.0	133.9

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

La matriz permitió separar los tipos de estrategias de prevención y hallar las prioridades del subsidio porque en los Anexos únicos existe una lógica de prevención monolítica, donde los operadores introducían proyectos con la palabra prevención sin entender qué hacían y sin comprender a cabalidad la esencia del programa. Al respecto Montiel opina:

El planteamiento del diseño fue correcto, era una buena política con malos operadores, los encargados del Pronapred empezaron a meter a gente con un perfil policíaco tradicional a hablar de prevención.

Una equivocación del análisis periodístico del Pronapred y de la política de prevención en general [Pnpsvd] fue que se juzgaba diciendo que no servía, pero no explicaban por qué no servía. Los elementos que explican el porqué la política fracasó principalmente son: malos operadores, un problema de coordinación en cuanto a los tiempos, falta de formación e información en prevención social en los tres niveles de gobierno, burocratización del programa y politización de los recursos particularmente a nivel estatal, ya que terminaron financiando cualquier cosa si le ponías la palabra prevención en el documento técnico.<sup>203</sup>

Consecuentemente, el principal problema radica en que los operadores del programa conciben un enfoque de paz negativa pues desde su planteamiento reactivo se busca rehabilitar una situación anterior, es decir, menores tasas de incidencia delictiva y homicidios; sin embargo, los hechos violentos transforman a las sociedades, y a las víctimas les es imposible volver a la realidad anterior, por lo que la política de prevención requiere construir oportunidades mediante la detección de factores protectores en educación, cultura, salud y empleo.

En el marco del Pronapred se financió un gran número de mecanismos de participación (diagnósticos y creación de redes ciudadanas) que debieron haberse aprovechado como consejos que permitiesen la descentralización de la política y que las comunidades no fueran meras receptoras del programa sino corresponsables en la gestión de los recursos (de otra manera se mantiene una perspectiva reactiva muy distante del modelo de seguridad ciudadana).

---

<sup>203</sup> Fernando Montiel Tiscareño, Profesor investigador asociado a nivel doctoral en la “Cátedra Unesco en Ética y Cultura de Paz para el alcance de los Derechos Humanos” del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, entrevista realizada el 15 de septiembre de 2018.

Prueba de ello es la “Convocatoria para Organizaciones de la Sociedad Civil 2016” del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana en el marco del Pnpsvd, en la que se solicitaron 180 mdp para 82 proyectos de prevención; la bolsa de recursos disponía únicamente de 23.5 mdp (para un país de 120 millones de habitantes) y 13 organizaciones de la sociedad civil<sup>204</sup> implementaron 11 proyectos en la materia.<sup>205</sup>

Montiel explica que aún existe una corresponsabilidad incipiente, primero por la alta centralización de los apoyos y segundo por la nula existencia de recursos humanos especializados en política de prevención:

Si revisamos los entes autorizados para operar proyectos de PSV en la sociedad civil ¡siempre son los mismos! Son 15 o 20 organizaciones de la sociedad civil en un país con 120 millones de habitantes y muchas de ellas no tienen ninguna historia en la materia, son organizaciones diseñadas *ad hoc* para bajar esos recursos y operarlos, hay gente que es muy seria y los conozco, pero hay muchas más que son solo para bajar el recurso y llevarse el dinero.

Hay un elemento de corrupción social, no todo es un problema de orden gubernamental porque de pronto tienes un programa como el Pnpsvd tan grande y con tantas líneas de acción y con tantos fondos que se convierte en una industria de oportunistas, gente que no entiende la política de prevención y su valor pero que mientras pongan la palabra paz, conciliación, reconciliación crece la posibilidad de que pasen un proyecto y se los aprueben, son oportunistas y vividores de la tragedia de los demás y eso es corrupción social, de la cual incluso el gobierno es víctima, porque él acude a la sociedad buscando que alguien que sí sepa les enseñe y ayude, pero aparecen los oportunistas y nos comienzan a engañar, necesitamos corresponsabilidad social para no pagar por esos engaños.<sup>206</sup>

Así, al querer ser tan incluyente el programa se volvió excluyente y al querer actuar en todos los ámbitos (social, comunitario, situacional) y niveles de intervención (primario,

---

<sup>204</sup> Cohesión Comunitaria e Innovación Social, Proyecto Paz, Inclusión Ciudadana AC, Grupo Coltor y Asociados AC, Generando Participación, Causa en Común, La Rodadora, Vocación y Vanguardia AC, Fundación Rehabilita, Amimos Novandi AC, Instituto Preventivo de Conductas Juveniles El Árbol AC y dos más cuyo nombre no se especifica (únicamente aparece el logo de la organización).

<sup>205</sup> Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. “Convocatoria para OSC 2016: 11 proyectos aprobados”, documento interno, 2016.

<sup>206</sup> Fernando Montiel Tiscareño, Profesor investigador asociado a nivel doctoral en la “Cátedra Unesco en Ética y Cultura de Paz para el alcance de los Derechos Humanos” del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, entrevista realizada el 15 de septiembre de 2018.

secundario, terciario) provocó que las entidades federativas no tuvieran claridad conceptual sobre cuál era el enfoque ni el nivel de intervención prioritario. Una estrategia posterior requeriría focalizar los recursos en menos demarcaciones y de forma integral sin aislar los apoyos.

Una política de prevención social del delito *per se* estaría orientada a eliminar las motivaciones económicas y sociales del crimen. Al ser tan amplio el abanico de intervenciones estatales o comunitarias, Henry Shaftoe<sup>207</sup> sugiere trabajarlas en las siguientes líneas:

- Apoyo a las familias en embarazos y nacimientos.
- Entrenamiento a padres y apoyo familiar.
- Guarderías y escuelas públicas.
- Planificación de actividades de recreación infantiles y juveniles.
- Entrenamiento y empleo.
- Facilidades y ayuda para personas especialmente vulnerables.
- Programas contra las adicciones.
- Servicios de mediación comunitaria.

Una estrategia preventiva exitosa depende en buena medida del involucramiento de la comunidad toda vez que el castigo ha dejado de ser un inhibidor a las conductas criminales porque, desde un punto de vista estructural, los victimarios son -de manera simultánea- víctimas de los sistemas de relaciones sociales, políticas y económicas a quienes se les ha marginado o se les ha impedido reintegrarse en la sociedad; por lo tanto, los problemas sociales demandan soluciones del mismo tipo.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Henry Shaftoe, *Crime Prevention: Facts, Fallacies and the Future*, Londres, Palgrave Macmillian, cit por Carlos Vilalta y Gustavo Fondevila, *Perfiles criminales II: Teorías, correlativos y políticas preventivas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (Cide) (Kindle e-book), 2014, pos. 1618.

<sup>208</sup> Fernando Montiel Tiscareño, “Paz y derecho...”, *op. cit.*, pp. 126-127.

Al no ser el castigo un disuasivo suficiente para contener el crimen, Robert Sampson sugirió que los programas de prevención del delito debían generar “autocontrol” en los individuos para evitar que las personas sean vulnerables a las tentaciones del momento; por ello, las políticas de prevención requieren atender principalmente a las familias ya que son las fuentes de autocontrol por excelencia.<sup>209</sup>

La prevención del delito se puede impulsar desde un ángulo familiar; es decir, con programas de cohesión familiar. Fomentar el monitoreo de los hijos por parte de los padres y la comunicación entre miembros del núcleo son variables con efectos positivos bien conocidos, y sobre los que sugerimos la realización de acciones de política pública.<sup>210</sup>

Por último, para verificar la consistencia de los apoyos otorgados la Tabla 10 relaciona los nueve factores de riesgo con las líneas de acción del Pronapred que actúan sobre ellos y se agregaron los proyectos que coadyuvan a la convivencia, las actividades culturales y deportivas que en el enfoque de prevención buscan integrar a una comunidad para generar eficacia colectiva; es decir, de las 88 líneas de acción, solamente 32 atienden los factores de riesgo específicos del programa.

---

<sup>209</sup> Robert J. Sampson, “Does an Intact Family Reduce Burglary Risk for Its Neighbors?”, *Sociology and Social Research*, vol. 71, 1987, pp. 204-207, cit. por Carlos Vilalta y Gustavo Fondevila, *Perfiles criminales I...*, *op. cit.* pos. 1783.

<sup>210</sup> *Ídem.*

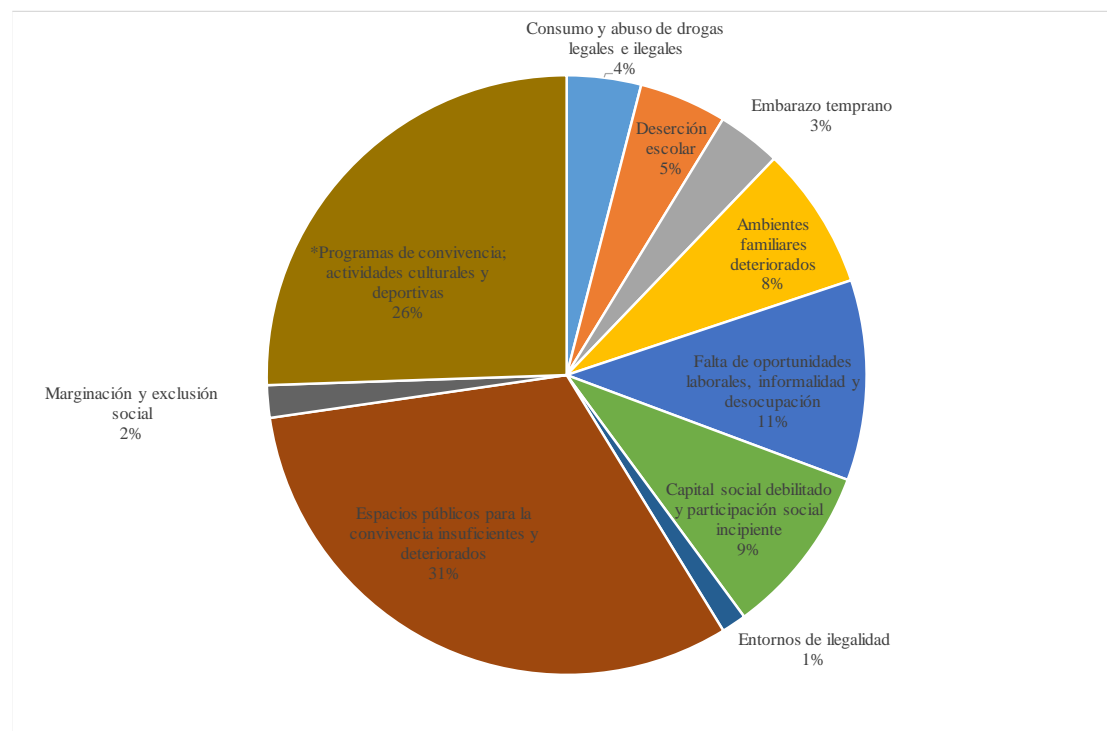
**Tabla 10. Factores de riesgo identificados en el diagnóstico y líneas de acción del Pronapred**

Factor de riesgo	Líneas de acción del Pronapred
Consumo y abuso de drogas legales e ilegales	2.2.2, 2.3.6 y 3.3.5
Deserción escolar	2.1.3, 2.2.4 y 2.2.6
Embarazo temprano	2.2.1
Ambientes familiares deteriorados	2.1.1, 2.2.3, 2.2.9, 2.3.3, 2.3.9, 2.5.2, 2.6.5 y 3.3.6
Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación	2.2.5, 2.2.6, 2.3.4 y 2.6.3
Capital social debilitado y participación social incipiente	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 2.1.5 y 3.1.2
Entornos de ilegalidad	1.2.4, 1.2.7 y 3.1.7
Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados	3.1.3 y 3.1.4
Marginación y exclusión social	2.3.1, 2.3.2 y 3.1.5
* Programas de convivencia; actividades culturales y deportivas	1.2.1, 2.1.6, 2.2.7, 2.3.5, 3.2.1 y 3.2.2

\* No son factores de riesgo, pero se consideró conveniente incluirlos para analizar el objetivo específico 3 (prevención situacional).  
Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Como se observa en la Gráfica 3, el Pronapred priorizó las acciones para mejorar la imagen urbana por medio de la construcción, rehabilitación y equipamiento urbano en espacios públicos (31 por ciento) por encima de los otros factores de riesgo.

**Gráfica 3. Inversión en proyectos que atienden factores de riesgo**



Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Adicionalmente, si observamos el comportamiento del objetivo específico 3 (prevención situacional) observamos que se destinó 81 por ciento del gasto en construcción, rehabilitación y equipamiento urbano de espacios públicos (en promedio en los tres años se gastaron 53 mdp en cada acción apoyada) mientras que solo 19 por ciento se dirigió a acciones de apropiación del espacio público (un promedio de 13 mdp) lo que termina convirtiendo a los proyectos en mera obra pública, con poco efecto en las comunidades donde se ejerció y nula incidencia en el descenso de las tasas de homicidios dolosos.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El objetivo principal de la tesis consintió en analizar -con base en el enfoque de la prevención (*Crime prevention*)- la consistencia y las características del modelo de prevención mexicano diseñado por la Segob, su relación con el presupuesto y su poca capacidad para recuperar la paz.

Los elementos teóricos parten de la criminología en el entendimiento de que el crimen es un concepto jurídico y la violencia un hecho que no se restringe únicamente al crimen, porque la violencia tiene perpetradores directos (individuos), estructurales (instituciones) y culturales (ideologías), lo que abre el camino a políticas públicas que permitan una visión más amplia de la violencia, pero el reto radica en no ver la seguridad solamente como la incapacitación somática (homicidio) o el aislamiento de los individuos (prisión) nocivos a la sociedad.

El homicidio doloso es la medida por excelencia que tienen los países para medir los niveles de violencia en el mundo, sin embargo, se observa que este paradigma entiende la paz de manera negativa, es decir, como ausencia de violencia personal (delincuencia); sin embargo, construir una paz positiva abarca la ausencia de violencia estructural. Ese mínimo indispensable puede tomar forma con el enfoque de PSV atendiendo las causas de la violencia estructural, es decir, aquellos factores sociales de riesgo que hacen que una persona se vincule a la criminalidad. El enfoque establece que la construcción de paz

necesita la acción conjunta de los sujetos: cooperación, desarrollo, enriquecimiento y reconciliación tendrían que ser los ejes de la política pública.

Del análisis de diversos autores se identificaron las tres estrategias generales de prevención (del desarrollo, comunitaria, situacional) y los niveles de intervención (primario, secundario, terciario), sin embargo, se observó que en la política pública es más clara la alusión a una estrategia “social” más que “del desarrollo”, en buena medida porque se halla implícita la estrategia del desarrollo en los tres niveles de intervención de las políticas de prevención al inhibir el potencial criminógeno en diferentes grupos de riesgo.

El Pnpsvd fue la estrategia institucional del gobierno 2012-2018 que se articula en cinco objetivos específicos, 16 estrategias y 98 líneas de acción, y fue el instrumento rector para coordinar a las dependencias y entidades responsables de implementar y operar el programa. La política pública pretendía operar con la Cipsvd y con tres subsidios: el Pronapred (cuatro objetivos específicos, 14 estrategias y 88 líneas de acción del Pnpsvd), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Municipios (FASP) y el Subsemun (ahora Fortaseg).

Con respecto al diseño se observó que la definición del problema se confunde con la falta de solución porque “la carencia de programas de prevención social” no es suficiente para que se reduzca en automático la violencia y el delito, adicionalmente, el Pronapred pretendía atender nueve factores de riesgo sin ningún diagnóstico ni criterio conceptual. Estas omisiones dificultaron la clasificación del área de enfoque por lo que se procedió a la construcción y al procesamiento de una base de datos del principal subsidio: el Pronapred.

Entre los hallazgos encontramos inconsistencia en la selección de demarcaciones beneficiarias del Pronapred las cuales no son precisamente las más más violentas (incidencia delictiva) y cuyos montos dan la impresión de un presupuesto discrecional. Algo semejante ocurre con el Anexo 19 del PEF (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos) al que se le destinó en promedio 140 mil mdp y no resulta claro cómo se



alinean ni utilizan estos recursos con relación al Pnpsvd, lo que genera que la política pública sea tan difícil de definir y delimitar.

La alta atomización de los apoyos provocó que los proyectos estén aislados y desvinculados entre sí; en los Anexos únicos persistió una visión de “proyectos cóctel” que no abona a una política de prevención integral y transversal, sin embargo, la adaptación de la matriz permitió separar los tipos de estrategias de prevención y hallar las prioridades del subsidio porque en los Anexos únicos existe una lógica de prevención monolítica (los operadores del subsidio introducían proyectos con la palabra ‘prevención’, sin entender qué hacían). Es imperativo que la política pública de prevención distinga con precisión el ámbito de intervención y que los proyectos atiendan principalmente a los sectores más vulnerables y a las víctimas.

Destaca que aunque el Pronapred indicó a la población carcelaria y las víctimas de violencia (nivel terciario) como poblaciones prioritarias hubo pocos proyectos y baja incidencia en el presupuesto, lo que evidencia en buena medida la falta de interés en diseñar políticas para estos dos grupos. Del mismo modo, los mecanismos de participación (diagnósticos y creación de redes ciudadanas) que se implementaron en el marco del Pronapred se pudieron aprovechar para la constitución de consejos que permitiesen poco a poco la descentralización de la política para que las comunidades no fuesen meras receptoras del programa sino corresponsables de la política asumiendo un rol más activo.

A partir de todo lo anterior se confirmó la hipótesis principal de este trabajo acerca de las inconsistencias del Pnpsvd con el enfoque de prevención, porque se aplicó un modelo que provocó atomización de los apoyos y asignación del presupuesto sin criterios claros. El resultado: una política pública poco efectiva para recuperar la paz porque solo concibe un enfoque de paz negativa que busca rehabilitar una situación pasada, es decir, menores tasas de incidencia delictiva y homicidios; sin embargo, los hechos violentos transforman a las sociedades y a las víctimas les es imposible volver a la realidad anterior, por lo que la política de prevención requiere construir oportunidades mediante la detección de factores protectores y la reconciliación social pues no podemos vivir en sociedades fracturadas.

Ciertamente el Pronapred va a resucitar, tal vez no con ese nombre, y puede que no disponga del mismo monto de recursos, pero sí con menos defectos. Algunas medidas imprescindibles para mejorar esta política son:

- Reformar la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para delimitar los ámbitos de la política de prevención y definir con mayor precisión los niveles de intervención.
- Sistematizar las buenas prácticas y los proyectos o casos de éxito.
- Formar cuadros especializados en el enfoque de PSV y dedicada a los procesos de reconciliación, resolución y atención de conflictos.
- Crear el Instituto Mexicano para la Paz como ente académico que estudie, verifique y certifique la pertinencia de los proyectos de prevención y las credenciales de los operadores. Se requiere un recurso flexible, pero que se apoyen solo los proyectos que atiendan las necesidades de las comunidades.
- Invertir preferentemente en niveles secundarios y terciarios para focalizar los recursos en poblaciones específicas, por consiguiente, se evita el riesgo de dilapidar o dispersar los recursos en acciones que no previenen ni atienden las causas estructurales de la violencia.
- Someter el programa a una reingeniería, de modo que la política incluya intervenciones antes, durante y después de la violencia; esto es, prevención, manejo de crisis y reconciliación.
- Elaborar métricas de selección de municipios *ad hoc* por entidad federativa, debido a que la violencia tiene realidades muy diversas que no se constriñen al homicidio. Existen entidades federativas que requieren combatir, prevenir o inhibir la trata de personas, la marginación, los robos, los secuestros, etcétera, por encima de los homicidios.
- Difundir adecuadamente el programa: cómo funciona y qué necesidades debe atender.

- Incluir en las políticas públicas para la paz, cinco circuitos de cultura (procesos y educación sobre ellos): de la transparencia, de la legalidad, de la transformación no violenta de conflictos, de la solidaridad y el diálogo, y de la paz.

Es posible generar un nuevo proyecto Pronapred que carezca de los vicios que tenía, ciertamente no con los recursos que tuvo, pero sí con menos de sus defectos, se necesita un cambio en la óptica de la seguridad pública, modificar la idea de linchamiento social por una visión de seguridad integral mediante una cultura de paz, es decir, donde se sustituya la fuerza por la reconciliación.

En suma, al querer ser tan incluyente, el programa fue excluyente; al indicar tres ámbitos de prevención (social, comunitario, situacional) y tres niveles de intervención (primario, secundario, terciario) no tuvo claridad sobre cuál era el enfoque ni el nivel de intervención prioritario. Por lo tanto, se propuso una solución general (la reducción de homicidios) que no atiende necesariamente las causas estructurales (factores de riesgo) de la violencia en cada entidad federativa.

## **Bibliografía, hemerografía y recursos electrónicos**

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "Introducción", en Luis Fernando Aguilar Villanueva (comp.), *Política pública*, México, Siglo XXI editores, 2010.

Auditoría Superior de la Federación. "Auditoría de desempeño: Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: 14-0-04100-07-0113", México, 2014.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Nueva York, 2017.

Banco Mundial. "Guía didáctica para municipios: prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina", México, 2003.

Brantingham, Patricia L., Paul J. Brantingham y Wendy Taylor. "Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention", *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, Toronto, vol. 47, núm. 2, 2005, pp. 271-292.

Brantingham, Paul J. y Frederic L. Faust. "A Conceptual Model of Crime Prevention", *Crime & Delinquency*, Massachusetts, vol. 22, núm. 3, 1976, pp. 284-296.

Brantingham, Patricia L. y Paul J. Brantingham. "Situational Crime Prevention in Practice", *Canadian Journal of Criminology*, Toronto, vol. 32, 1990, pp. 17-40.

Caballero Juárez, José Antonio et al. *Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia: Documento conceptual, desarrollo metodológico e informe de campo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2015, archivo pdf disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf), (consulta 13/04/2018).

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. "Convocatoria para OSC 2016: 11 proyectos aprobados", documento interno, 2016.

Chapa Koloffon, Lilian. "Los míticos 140 mil mdp en prevención social", *Animal político*, México, 12 de noviembre de 2015, archivo html disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/11/12/los-miticos-140-mil-mdp-en-prevencion-social/>, (consulta 23/08/2018).

Chapa Koloffon, Lilian, Leonel Fernández Novelo y Sandra Ley. *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2014.

Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?, México, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015.

Clancey, Garner. "Models of Crime Prevention", archivo pdf disponible en: [http://garnerclancey.com/pdfs/fs\\_Models-of-Crime-Prevention.pdf](http://garnerclancey.com/pdfs/fs_Models-of-Crime-Prevention.pdf), (consulta: 13/04/2018).

Clarke, Ronald V. "Situational Crime Prevention: Theory and Practice", *British Journal of Criminology*, Londres, vol. 20, 1980, pp. 136-147.

(ed.). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Nueva York, Harrow and Heston Publishers, 1992.

"Situational Crime Prevention", *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 91-150.

Clarke, Ronald V. y John E. Eck. *Análisis delictivo para la resolución de problemas en 60 pequeños pasos*, trad. de Arturo Arango Durán y Juan Pablo Arango Orozco, México, Center for Problem-Oriented Policing, 2008.

Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. "Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial", México, 2012.

Congreso del Estado de Hidalgo. "Decreto número 219 que contiene la Ley de Prevención del Delito para el Estado de Hidalgo", *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 14 de febrero de 2011, archivo doc disponible en: [http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/68Ley%20de%20Prevencion%20del%20Delito%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.doc](http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/68Ley%20de%20Prevencion%20del%20Delito%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.doc), (consulta: 14/04/2018).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. "Anexo: Instrumento de reunión de información sobre las reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas principalmente con la prevención del delito", 2004.

Cunjama López, Emilio Daniel y Alan García Huitron. *Prevención social de las violencias y el delito: Análisis de los modelos teóricos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.

De Waard, Jaap. "Crime Prevention at the Outset of the Twenty-first Century: Best Practices in European Union Perspective", ponencia presentada en el seminario Best Practices in Drug Prevention by the Law Enforcement Authorities, Helsinki, Ministry of Justice, 1999.

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). “Programa regional GIZ-Prevenir: Componente 1, Estrategias municipales de prevención de la violencia con participación de jóvenes”, Berlín, 2014.
- Domenach, Jean-Marie. “La violencia”, en Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ed.), *La violencia y sus causas*, París, Organización de las Naciones Unidas, 1981.
- Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs, 1984.
- Elvira García, Dora. “Los rostros de la paz: una cartografía en 15 dimensiones”, en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom SC, 2015.
- Ethos Laboratorio de políticas públicas. *Descifrando el gasto en seguridad*, México, Avance - Análisis, Investigación y Estudios para el Desarrollo AC), 2017.
- Farrington, David P. “Childhood Risk Factors and Risk-focussed Prevention”, en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- y Brandon C. Welsh. “Crime Prevention and Public Policy”, en David P. Farrington y Brandon C. Welsh (eds.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- Galtung, Johan. *Investigaciones teóricas: sociedad y cultura contemporáneas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995.
- “Violence Theory”, en United Nations Development Programme (ed.), *Conflict Transformation by Peaceful Means*, Ginebra, Naciones Unidas, 2000.
- y Carl G. Jacobsen. *Searching for Peace: The Road to Transcend*, Londres, Pluto Press, 2002.
- González Guadarrama, Miguel Ángel. “Evaluación en materia de diseño 2013 del programa presupuestario U006: Programa Nacional de Prevención del Delito”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- González, Patricia. *Seguridad ciudadana*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.
- Gordon, Ian, Janet Lewis y Ken Young. “Perspectives on Policy Analysis”, en Stephen P. Osborne (ed.), *Public Management: Critical Perspectives*, Londres, Routledge, 2002.

Hope, Tim. "Community Crime Prevention", *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 21-89.

Human Rights Watch (HRW). Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México, México, 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). "Encuesta de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred) 2014: Marco conceptual", México, 2015.

Kazdin, Alan E. *et al.* "Contributions of Risk-factor Research to Developmental Psychopathology", *Clinical Psychology Review*, vol. 17, 1997, pp. 375-406.

La Redacción, "La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación dirige los operativos en secreto", *Proceso*, México, 13 de agosto de 1995, archivo html disponible en: <http://www.proceso.com.mx/169863/la-coordinacion-de-seguridad-publica-de-la-nacion-dirige-los-operativos-en-secreto>, (consulta: 13/04/2018).

La Redacción, "Nerviosismo de empresarios en el ensombrecido fin del sexenio salinista", *Proceso*, México, 19 de marzo de 1994, archivo html disponible en: <http://www.proceso.com.mx/164820/nerviosismo-de-empresarios-en-el-ensombrecido-fin-del-sexenio-salinista>, (consulta: 13/04/2018).

Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero, "Violencia en América Latina epidemiología y costos", Documento de trabajo R-375, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*, trad. de Francisco Morata, Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

Montiel Tiscareño, Fernando. "El método Transcend: mediación y transformación de conflictos", en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom SC, 2015.

Ex profesor de posgrado en la Maestría en Estudios de Paz y Transformación de Conflictos en la Universidad de Basilea (Suiza) y actualmente investigador asociado y profesor de nivel doctoral en la "Cátedra Unesco en Ética y Cultura de Paz para el alcance de los Derechos Humanos" del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Entrevista realizada el 15 de septiembre de 2018.

"Paz y derecho: el fin de un paradigma", en Fernando Montiel Tiscareño y Dora Elvira García (coords.), *Manual de construcción de paz: una aproximación interdisciplinaria*, Puebla, Resolución Creativa de Conflictos Recrecom SC, 2015.

- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*, trad. de Jean- François Jolly y Carlos Salazar Vargas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2011.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*, Washington DC, Secretaría General, 2008.
- “Indicadores sobre crimen y violencia”, archivo html disponible en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_glosario\\_crimenyviolencia.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_glosario_crimenyviolencia.asp), (consulta: 26/08/2018)
- Organización Panamericana de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington DC, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2003.
- Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014, Washington DC, Organización Mundial de la Salud, 2016.
- Pérez Carrillo, Agustín Alvero. *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Palacios Arzate, José Luis y José de Jesús Sierra Velázquez. “El concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios para la paz”, en José Luis Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2014.
- Petersen Charvel, Lila. *Manual de capacitación para el diseño y la evaluación de políticas públicas de prevención del delito*, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2017.
- Ramírez de Garay, David y Mario Pavel Díaz Román. “Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México”, *Cidob d’Afers Internacionals*, núm. 116, 2017, pp. 101-128.
- Rendón Cárdenas, Eunice. Ex Directora General de Coordinación Intersecretarial de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Entrevista realizada el 24 de noviembre de 2017.
- “La prevención social del delito en diez retos”, en Artz Colunga, Sigrid, et al., *20 voces para prevenir el delito*, Ciudad de México, Inacipe, 2017.



"Prevención social: retos y oportunidades", *Valores*, vol. 23, 2013, pp 23-25.

Rendón Cárdenas, Eunice y José Luis Santibón Aguilar. Prevención social de la violencia y la delincuencia: Herramientas para el desarrollo de estrategias de intervención, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.

Rico, Maite. "El presidente de México llama a una cruzada nacional contra el crimen", *El País*, Madrid, 5 de diciembre de 1997, archivo html disponible en: [https://elpais.com/diario/1997/12/05/internacional/881276410\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/12/05/internacional/881276410_850215.html) , (consulta: 13/04/2018).

Sánchez Lara Rodríguez, Gerardo. *Seguridad nacional en México y sus problemas estructurales*, Universidad de las Américas Puebla, 2017.

Secretaría de Gobernación y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), *Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia*, México, 2015.

*Prevención Social de la Violencia: Conceptos y estrategias de gestión local*, México, 2015.

Secretaría de Gobernación. "Árbol de problemas y objetivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", México, 2013.

"Decreto por el que se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, s.f., archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465), (consulta: 15/05/2018).

"Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de septiembre de 2014, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014), (consulta: 21/08/2018).

"Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009), (consulta: 13/04/2018).

"Decreto por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012, archivo pdf disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>, (consulta: 13/04/2018).

"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril de 2018, archivo pdf disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_240418.pdf), (consulta: 15/05/2018).

"Decreto por el que se expiden los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2011, archivo html disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011), (consulta: 22/08/2018).

Secretaría de Seguridad Pública. "Decreto por el que se expide el Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de octubre de 2011, archivo doc disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n141.doc>, (consulta: 13/04/2018).

Secretaría Técnica (Setec). "Elementos generales del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para la intervención en estados y municipios", documento interno, 2016.

Sherman, Lawrence W. "Communities and Crime Prevention", en Lawrence W. Sherman *et al.*, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington DC, National Institute of Justice y US Department of Justice, 1997.

Soto Urpina, Carles. *Las dos caras de la prevención situacional: el desplazamiento y la difusión de beneficios*, tesis de doctorado, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2015.

Sozzo, Máximo. "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito", *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, vol. 6, núm. 10, 2000, pp. 17-82.

Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, "Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Material de apoyo del Diplomado "Programa de formación en prevención social de la violencia", 2018.

Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, "Marco teórico conceptual del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y del presupuesto del Programa Nacional de Prevención del Delito Pronapred", documento interno, 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Reformas Artículo 21", archivo pdf disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-021.pdf>, (consulta: 13/04/2018).

Tonry, Michael. "Crime and Public Policy", en Michael Tonry (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*, Londres, Oxford University Press, 2011.

y David P. Farrington, "Strategic Approaches to Crime Prevention", en *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, vol. 19, 1995, pp. 1-20.

Torres Carbajal, Bruno Virgilio. "El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como nuevo enfoque de seguridad pública en México", tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.

Van Dijk, Jan y Jaap de Waard. "A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects", *Criminal Justice Abstracts*, vol. 23, 1991, pp. 483-503.

Vilalta, Carlos y Gustavo Fondevila, *Perfiles criminales I: frecuencias y descriptivos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (Cide) (Kindle e-book), 2013.

*Perfiles Criminales II: Teorías, correlativos y políticas preventivas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (Cide) (Kindle e-book), 2014.

Waller, Irvin y Richard Weiler. *Crime Prevention Through Social Development: An Overview with Sources*, Ottawa, Canadian Council on Social Development, 1984.

Welsh, Brandon C. y David P. Farrington. *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims, and Places*, Nueva York, Springer, 2007.

"The Future of Crime Prevention: Developmental and Situational Strategies", U.S. Department of Justice, 2010.

(eds.). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

## Anexos

### Anexo 1. Estrategias y líneas de acción de prevención comunitaria

Prevención comunitaria		
Objetivo general 1. Incrementar la corresponsabilidad con la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.		
Nivel de intervención	Estrategias del Pnpsvd	Líneas de acción
Primario	1.1. Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y OSC en proyectos locales de prevención social.	1.1.1 Fomentar la participación ciudadana y de la sociedad civil en el diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación de proyectos de prevención. 1.1.2 Impulsar la creación de redes ciudadanas, formales e informales, para la prevención social, libres de discriminación. 1.1.3 Fortalecer los consejos, comités y observatorios de seguridad para su participación en acciones de prevención, involucrando a toda la ciudadanía. 1.1.4 Implementar procesos de capacitación a la ciudadanía y sociedad civil organizada en materia de prevención social, situacional, comunitaria y psicosocial. 1.1.5 Promover la contraloría social en acciones de prevención implementadas en territorios focalizados, con participación inclusiva y libre de discriminación.
Secundario	1.2. Desarrollar competencias en la ciudadanía y en OSC de cultura de paz, cultura de legalidad y convivencia ciudadana.	1.2.1 Fomentar la implementación de modelos de convivencia que fortalezcan la cultura de paz. 1.2.2 Promover el reconocimiento y respeto de la diversidad sexual, étnica, etaria, y racial, en los ámbitos comunitarios, escolar y familiar. 1.2.3 Impulsar la implementación de modelos de negociación, mediación y conciliación con la finalidad de resolver conflictos comunitarios y escolares. 1.2.4 Promover el reconocimiento, protección y ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas para impulsar la cultura de la legalidad. 1.2.5 Promover acciones de prevención de accidentes viales, así como el desarrollo de programas de educación vial. 1.2.6 Impulsar acciones que fortalezcan el sentido de pertenencia e identidad comunitaria. 1.2.7 Promover en la ciudadanía la cultura de la denuncia ante hechos delictivos y de violencia.
Terciario	1.3 Promover la participación de actores sociales estratégicos para la prevención social y la corresponsabilidad en materia de seguridad.	1.3.1 Fortalecer la vinculación con el sector académico para el desarrollo de investigación y acciones que contribuyan a la prevención social. 1.3.2 Incentivar la corresponsabilidad con la iniciativa privada en el desarrollo de acciones para la prevención social. 1.3.3 Fomentar que los medios de comunicación difundan con responsabilidad social la información sobre prevención de la violencia y la delincuencia. 1.3.4 Promover la colaboración con agencias internacionales especializadas en prevención social para el fortalecimiento de capacidades institucionales y competencias ciudadanas. 1.3.5 Fomentar que las asociaciones religiosas promuevan prácticas de convivencia pacífica en las demarcaciones en donde se aplica el programa.

Fuente: adaptado de Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, “Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, Material de apoyo del Diplomado “Programa de formación en Prevención Social de la Violencia”, 2018, p. 6.

## Anexo 2. Estrategias y líneas de acción de prevención social

Prevención social		
Objetivo general 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.		
Nivel de intervención	Estrategias del Pnpsvd	Líneas de acción
Primario	2.1 Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia.	2.1.1 Promover acciones de convivencia democrática y de respeto a los derechos de la infancia en el ámbito familiar. 2.1.2 Promover acciones para fortalecer competencias parentales que apoyen el desarrollo de niñas y niños. 2.1.3 Promover acciones que favorezcan el buen desempeño y permanencia escolar para evitar la deserción de niñas y niños. 2.1.4 Ejecutar acciones de prevención y atención de la violencia y discriminación en el ámbito escolar. 2.1.5 Promover la participación y formación ciudadana en niñas y niños para la prevención social de la violencia y la delincuencia. 2.1.6 Fomentar actividades culturales y deportivas para niñas y niños para desarrollar estilos de vida saludables y libres de violencia. 2.1.7 Impulsar acciones permanentes de prevención del maltrato y abuso infantil, de denuncia y atención psicosocial a víctimas de estos delitos. 2.1.8 Desarrollar acciones de prevención de la explotación sexual comercial y la trata de niñas y niños. 2.1.9 Promover el uso responsable del Internet para prevenir delitos cibernéticos contra la infancia.
Secundario	2.2. Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.	2.2.1 Instrumentar acciones de educación sexual y salud reproductiva para prevenir el embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual. 2.2.2 Impulsar acciones de prevención y atención del consumo de alcohol y drogas en adolescentes y jóvenes. 2.2.3 Generar acciones para construir relaciones libres de violencia en las familias, las escuelas y en el noviazgo. 2.2.4 Promover la permanencia en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes en riesgo de deserción. 2.2.5 Fomentar la capacitación de jóvenes en oficios y habilidades para el trabajo y generar proyectos productivos y posibilidades de empleo. 2.2.6 Promover el desarrollo de programas educativos, formales o no formales, orientados a jóvenes que han abandonado los estudios escolarizados prematuramente. 2.2.7 Promover actividades culturales y deportivas como una forma de integración de adolescentes y jóvenes a la comunidad. 2.2.8 Impulsar proyectos de realización de diagnósticos y acciones para la prevención del suicidio en adolescentes y jóvenes. 2.2.9 Impulsar proyectos de atención para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley y para sus familias. 2.2.10 Promover acciones de prevención, atención y protección del delito de trata de personas en adolescentes y jóvenes.
Secundario	2.3. Realizar acciones para disminuir los factores de riesgo de violencia y delincuencia contra las mujeres.	2.3.1 Impulsar la formación de nuevas masculinidades y femineidades, transformando estereotipos y roles de género que producen violencia contra las mujeres. 2.3.2 Establecer medidas para prevenir la discriminación y fomentar el trato igualitario hacia las mujeres en los ámbitos laboral y comunitario. 2.3.3 Apoyar programas y acciones orientadas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las mujeres. 2.3.4 Fomentar la capacitación laboral, desarrollo de habilidades y oportunidades productivas de las mujeres para favorecer su empoderamiento y autonomía económica. 2.3.5 Promover actividades deportivas y culturales con mujeres para fomentar su desarrollo integral y el uso del tiempo libre. 2.3.6 Impulsar intervenciones de prevención y atención integral para mujeres consumidoras de drogas. 2.3.7 Fomentar programas y acciones de atención médica, psicosocial, jurídica, económica y de protección a mujeres víctimas de violencia. 2.3.8 Impulsar la construcción, equipamiento, capacitación y operación de Centros de Justicia para las mujeres. 2.3.9 Desarrollar intervenciones de educación de personas agresoras que ejercen violencia familiar. 2.3.10 Promover programas de prevención, atención y protección a mujeres víctimas del delito de trata de personas.
Secundario	2.4 Promover la creación de mecanismos y acciones para prevenir la violencia y delincuencia en población migrante.	2.4.1 Promover la elaboración de estudios que permita conocer la situación en materia de violencia y delincuencia en migrantes. 2.4.2 Promover la elaboración de estudios respecto a la existencia y características del desplazamiento poblacional por motivos de violencia y delincuencia. 2.4.3 Implementar acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia orientada a población migrante. 2.4.4 Promover la no discriminación y el respeto de los derechos humanos de personas migrantes.
Terciario	2.5. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a víctimas de violencia.	2.5.1 Colaborar en los programas integrales y en la instrumentación de protocolos de atención a víctimas de violencia. 2.5.2 Instrumentar modelos de atención a víctimas de delitos de alto impacto y a sus familias para prevenir problemas de salud mental. 2.5.3 Contribuir a la protección, acceso a la justicia y reparación del daño a las víctimas y evitar su revictimización.
Terciario	2.6. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.	2.6.1 Promover la atención en salud y educación de niñas/os que viven con sus madres internas en Centros Penitenciarios. 2.6.2 Impulsar la convivencia y el respeto de los Derechos Humanos de la población interna en el sistema penitenciario. 2.6.3 Impulsar programas de inclusión y reinserción laboral de la población liberada del sistema penitenciario, sin discriminación directa o indirecta. 2.6.4 Impulsar programas de salud y educación integral para la población en reclusión que incluyan prevención y atención de adicciones. 2.6.5 Implementar acciones que fortalezcan la convivencia entre las personas internas en el sistema penitenciario y sus familias. 2.6.6 Promover programas de atención psicosocial a hijas e hijos de personas internas en reclusorios.

Fuente: adaptado de Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, "Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Material de apoyo del Diplomado "Programa de formación en Prevención Social de la Violencia", 2018, pp. 6-8.

### Anexo 3. Estrategias y líneas de acción de prevención situacional

Prevenición situacional		
Objetivo general 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.		
Nivel de intervención	Estrategias del Pnps vd	Líneas de acción
Primario	1.1. Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y OSC en proyectos locales de prevención social.	3.1.1 Establecer lineamientos generales de prevención situacional para intervenciones urbanas en los espacios públicos. 3.1.2 Impulsar procesos de planeación participativa con las comunidades y grupos organizados para las intervenciones urbanas. 3.1.3 Fomentar acciones para la construcción, rehabilitación y equipamiento urbano de espacios públicos para la convivencia comunitaria y el desarrollo social. 3.1.4 Promover proyectos para mejorar la imagen urbana e incidir en la apropiación de los espacios públicos y la identidad comunitaria. 3.1.5 Instrumentar intervenciones urbanas que permitan la libre movilidad de personas con discapacidad y adultos mayores, garantizando su seguridad. 3.1.6 Promover acciones para mejorar la seguridad vial que permita a las personas transitar de manera segura por las calles. 3.1.7 Impulsar acciones de desarme orientadas a adolescentes y jóvenes en situación de violencia.
Secundario	3.2 Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana.	3.2.1. Impulsar proyectos sociales en espacios comunitarios que fomenten la convivencia, cohesión y seguridad ciudadana. 3.2.2 Fomentar el desarrollo de actividades culturales, artísticas y deportivas en espacios públicos para la integración familiar y comunitaria. 3.2.3 Impulsar programas y acciones para la movilidad, el transporte seguro y la seguridad vial de la población.
Terciario	3.3 Favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.	3.3.1. Apoyar la implementación de modelos policiales de orientación comunitaria, que contemple la formación especializada, desde la perspectiva de derechos humanos. 3.3.2. Promover la vinculación Policía y comunidad, bajo la premisa del respeto mutuo, que incidan en la seguridad de las comunidades. 3.3.3 Instrumentar acciones con la ciudadanía para prevenir actos de corrupción en las corporaciones policiales. 3.3.4. Fomentar que los contenidos temáticos de protección de víctimas sean parte de la profesionalización. 3.3.5 Fomentar el diseño de protocolos de actuación policial y ministerial para evitar la criminalización de consumidores de drogas. 3.3.6. Impulsar talleres de sensibilización y capacitación a las policías sobre protocolos de actuación en materia de violencia familiar. 3.3.7. Promover la capacitación a las policías sobre protocolos de actuación y no discriminación a jóvenes en pandillas.

Fuente: adaptado de Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, "Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Material de apoyo del Diplomado "Programa de formación en Prevención Social de la Violencia", 2018, p. 8.


## Anexo 4. Estrategias y líneas de acción de capacidades institucionales

Capacidades institucionales		
Objetivo específico 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.		
Nivel de intervención	Estrategias del Pnpsvd	Líneas de acción
N/A	4.1. Promover la formación de capacidades técnicas para la prevención social en los servidores públicos de municipios/delegaciones, entidades federativas y federación.	<p>4.1.1 Promover la alineación de presupuestos en los tres órdenes de gobierno en materia de prevención social.</p> <p>4.1.2 Definir y homologar lineamientos, metodologías y estándares de participación para el diseño, instrumentación y seguimiento de políticas de prevención social.</p> <p>4.1.3 Establecer procesos de elaboración de diagnósticos y planeación estratégica para la prevención social de la violencia y la delincuencia.</p> <p>4.1.4 Promover la formación y asesoría a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para implementar procesos de prevención social.</p> <p>4.1.5 Capacitar a servidores públicos en perspectivas de derechos humanos, cohesión comunitaria, género y no discriminación para implementar acciones de prevención.</p> <p>4.1.6 Impulsar la utilización de nuevas tecnologías para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la prevención social.</p>
N/A	4.2 Impulsar mecanismos que posibiliten la evaluación, comunicación y rendición de cuentas en acciones y resultados de prevención social.	<p>4.2.1 Establecer un sistema de información en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.</p> <p>4.2.2 Promover la creación de instrumentos de medición de fenómenos asociados con la prevención social de la violencia y la delincuencia.</p> <p>4.2.3 Impulsar el seguimiento y evaluación de los proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia.</p> <p>4.2.4 Difundir las acciones y resultados de los proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia.</p> <p>4.2.5 Crear mecanismos para garantizar el ejercicio eficiente y transparente de recursos destinados a programas para generar confianza en la ciudadanía.</p> <p>4.2.6 Sistematizar las experiencias de prevención implementadas, destacando las lecciones aprendidas para enriquecer el Programa.</p>

Fuente: adaptado de Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana e Instituto Nacional Democrata para Asuntos Internacionales, “Unidad 2: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, Material de apoyo del Diplomado “Programa de formación en Prevención Social de la Violencia”, 2018, p. 9.

## Anexo 5. Fichas técnicas de los tres proyectos más caros y los tres más económicos autorizados por el Pronapred

### Ficha técnica 1. Primer proyecto más caro del Pronapred

<p><b>Año de implementación:</b> 2015</p> <p><b>Demarcación:</b> Acapulco, Guerrero</p> <p><b>Estrategia:</b> Social</p> <p><b>Nivel de intervención:</b> Terciario</p> <p><b>Presupuesto:</b> \$19 111 341.56</p>	
<p><b>Acción:</b> 2.5.2 Instrumentar modelos de atención a víctimas de delitos de alto impacto y a sus familias para prevenir problemas de salud mental.</p>	
<p><b>Descripción:</b> El Proyecto de asistencia integral a víctimas de violencia y de delito tiene por objeto brindar asistencia, ayuda, soporte y contención a víctimas directas e indirectas. □</p> <p>Se brindará la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, informando a las víctimas de la disponibilidad de servicios sociales y asistencia profesional, facilitando su acceso y que la asistencia sea de carácter voluntario, por lo que se hará saber a la víctima que puede ser asistida cuando así lo requiera. La ayuda se orienta tanto a la superación del trauma psicofísico, procurando que la víctima tome parte activa en la superación del mismo, así como a la satisfacción de las necesidades materiales que hubiera podido causar, considerando los siguientes elementos:</p> <p>Realizar un diagnóstico para conocer las necesidades físicas, psicológicas y materiales de las víctimas y de sus familias, considerando a quienes desaparecieron o fueron lesionados. El diagnóstico será realizado por un actor social no gubernamental. Considerando los resultados del diagnóstico y a partir de las atribuciones del Pnpsvd, se contribuirá a la atención integral por medio de becas, acceso y promoción laboral, capacitación con orientación ocupacional, atención psicológica médica y jurídica y otros aspectos identificados en el diagnóstico. También se promoverán acuerdos institucionales para aportar sostenibilidad a la atención Integral.</p> <p>Se buscará ofrecer apoyo terapéutico a familiares para reducir el impacto de la victimización y la adecuada formación y funcionamiento de grupos de ayuda a familiares de desaparecidos. Asimismo, se gestionarán becas para sus hijos e hijas. Se buscará promover la adecuación del marco normativo estatal para incluir la defensoría especializada de víctimas de violencia y la creación de protocolos para prevenir la violencia institucional; se capacitará a servidores públicos para una adecuada atención y acompañamiento a familiares de las víctimas de violencia. El número de beneficiarios se tendrá después de realizar el diagnóstico.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.



## Ficha técnica 2. Segundo proyecto más caro del Pronapred

**Año de implementación:** 2014

**Demarcación:** León, Guanajuato

**Estrategia:** Situacional

**Nivel de intervención:** Primario

**Presupuesto:** \$18 000 000




**Acción:** 3.1.3 Fomentar acciones para la construcción, rehabilitación y equipamiento urbano de espacios públicos para la convivencia comunitaria y el desarrollo social.

**Descripción:** Construcción de plaza pública con foro al aire libre, juegos infantiles, ejercitadores y estación de policía comunitaria. Se considera importante mencionar que para el ejercicio 2013 se aprobó un monto de 18.8 millones de pesos al rubro de obra y para 2014 se solicita un monto de 18 millones de pesos para la ejecución de una obra integral que incluye los aspectos referidos al inicio de la descripción en el polígono de San Juan Sosco. Dicho proyecto permitirá beneficiar directamente a una población de 19 821 habitantes además de beneficiar indirectamente a 14 734 ciudadanos (as) que habitan en el polígono de Piletas. Los habitantes leoneses podrán disfrutar de espacios como el foro al aire libre, áreas verdes, juegos infantiles, aparatos para ejercicios, así como casetas de policía tradicional y policía Multipol, modelo de policía comunitaria capaz de ejercer su función tradicional además de reconocer los problemas crónicos que aquejan a la comunidad. Con la construcción de este espacio público se busca promover la sana convivencia y seguridad ciudadana, sin afectar las acciones ya descritas en cada uno de los polígonos a considerar en Pronapred 2014.


Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

### Ficha técnica 3. Tercer proyecto más caro del Pronapred

<p><b>Año de implementación:</b> 2015</p> <p><b>Demarcación:</b> Puebla, Puebla</p> <p><b>Estrategia:</b> Situacional</p> <p><b>Nivel de intervención:</b> Primario</p> <p><b>Presupuesto:</b> \$16 000 000.01</p>	
<p><b>Acción:</b> 3.1.3 Fomentar acciones para la construcción, rehabilitación y equipamiento urbano de espacios públicos para la convivencia comunitaria y el desarrollo social.</p>	
<p><b>Descripción:</b> Construcción del centro comunitario integrado por gimnasio al aire libre, aula virtual, aula de capacitación, cancha polideportiva con gradas, trotapista, auditorio, juegos Infantiles, cancha de usos múltiples, salón de computación y salón de usos múltiples.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

### Ficha técnica 4. Primer proyecto más barato del Pronapred

<p><b>Año de implementación:</b> 2014</p> <p><b>Demarcación:</b> San Jacinto Amilpas, Oaxaca</p> <p><b>Estrategia:</b> Social</p> <p><b>Nivel de intervención:</b> Primario</p> <p><b>Presupuesto:</b> \$2 800</p>	
<p><b>Acción:</b> 2.1.1 Promover acciones de convivencia democrática y de respeto a los derechos de la infancia en el ámbito familiar.</p>	
<p><b>Descripción:</b> Implementación de un taller en donde se comprarán 50 libros sobre valores, los cuales serán utilizados en los distintos grupos de las escuelas de nivel básico, para elaborar dinámicas de juegos y difundir la lectura; dichos libros no se obsequiarán ya que solo se utilizarán como mecanismo de juego durante las pláticas. En esta actividad los niños podrán desenvolverse y participar.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

## Ficha técnica 5. Segundo proyecto más barato del Pronapred

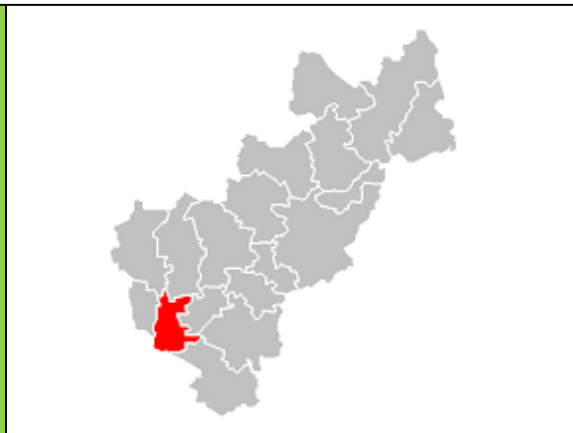
**Año de implementación:** 2014

**Demarcación:** Huimilpan, Querétaro

**Estrategia:** Capacidades institucionales

**Nivel de intervención:** Capacidades técnicas

**Presupuesto:** \$3 000



**Acción:** 4.1.4 Promover la formación y asesoría a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para implementar procesos de prevención social.

**Descripción:** Capacitación en habilitación de grupos de prevención indicada, detección temprana y canalización oportuna. Se capacitarán 10 personas en total (personal de la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Protección Civil, y del DIF) en la habilitación de grupos de prevención indicada, de detección temprana y canalización. La capacitación tendrá una duración total de 25 horas (2 horas diarias durante tres semanas). El espacio para la capacitación lo determinará la autoridad competente y deberá incluir además del lugar adecuado, un cañón. El costo para la capacitación incluye \$1 000 para papelería y \$2 000 para viáticos).

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.

## Ficha técnica 6. Tercer proyecto más barato del Pronapred

**Año de implementación:** 2016

**Demarcación:** Hermosillo, Sonora

**Estrategia:** Social

**Nivel de intervención:** Secundario

**Presupuesto:** \$3 125



**Acción:** 2.3.2 Establecer medidas para prevenir la discriminación y fomentar el trato igualitario hacia las mujeres en los ámbitos laboral y comunitario.

**Descripción:** Programa "Seguridad para Mujeres", implementación de un taller formativo sobre equidad de género y brindar estrategias basadas en los principios básicos de la defensa personal que permitirán a las mujeres sonorenses prever, evaluar y actuar en situaciones de amenazas, conflicto o agresión:

- Se implementará un curso sobre defensa personal para funcionarios públicos quienes fungirán como multiplicadores, el cual se llevará a cabo durante tres días, con una duración de 8 horas cada uno.
- Los multiplicadores replicarán lo aprendido con un grupo de 30 mujeres que serán invitadas en dos colonias, las que recibirán el curso con la misma duración. De tal modo, serán tres actividades formativas: la capacitación a funcionarios y su réplica en dos colonias.

Fuente: elaboración propia con base en Anexos únicos del Programa Nacional de Prevención del Delito.