



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES.

CENTRO INTERDISCIPLINARIO SOBRE ESTUDIOS DE AMÉRICA DEL NORTE.

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS.

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLÁN.

**“LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO:
EL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y
LA DELINCUENCIA (PRONAPRED) EN ECATEPEC DE MORELOS, 2013:
RESULTADOS, ACTORES Y PROCESOS EN UN MARCO DE GOBERNANZA”.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES.

PRESENTA:

Licenciado Brayant Armando Vargas Hernández.

TUTOR PRINCIPAL:

Doctor Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM.

COMITÉ TUTORAL:

Doctor René Alejandro Jiménez Ornelas.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM.

Doctor José Luis Velasco Cruz.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM.

JURADO REVISOR:

Doctor Alejandro Méndez Rodríguez.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM.

Doctor Carlos Hernández Alcántara.

CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y
HUMANIDADES, UNAM.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, agosto de 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Para mi amada esposa,
Daniela Isabel Rincón Jiménez...***

*Por haberme acompañado a lo largo de este viaje y por hacerme
sentir en todo momento la persona más afortunada del mundo.
Sin tu amor incondicional esta investigación no hubiera logrado
resultados tan satisfactorios.*

***Para mi madre adorada,
Luz Elena Hernández Aguilar...***

*Nunca dejarás de ser mi más grande ejemplo en la vida.
Esta meta cumplida es un producto más de todo el amor y el respaldo
que me brindas; gracias por tanto y perdón por tan poco.*

AGRADECIMIENTOS.

Deseo expresar mi gratitud hacia las personas e instituciones que hicieron posible la culminación exitosa de una etapa más dentro de mi formación académica. Es evidente que toda enumeración es ingrata y que jamás podré expresar todo mi reconocimiento en unas cuantas líneas.

Mi agradecimiento infinito a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por los invaluable recursos humanos y materiales que invirtió en mi formación profesional, cultural, humana y social. También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para realizar mis estudios de posgrado.

Toda mi admiración para mi tutor principal, el Doctor Héctor Zamitiz Gamboa; politólogo excepcional, a quien considero un extraordinario docente e investigador... un mentor dentro de mi camino en la Ciencia Política. Le agradezco puntualmente por su tiempo, entera disposición, confianza absoluta, observaciones pertinentes y sus siempre invaluable aportaciones. Con todo, cualquier error dentro de estas páginas es de mi entera responsabilidad.

A los miembros del Comité Tutorial: gracias al Doctor José Luis Velasco Cruz, su cátedra sobre instituciones y poder me permitió fortalecer los cimientos teóricos de la investigación; al Doctor René Jiménez Ornelas, sus recomendaciones especializadas fueron determinantes para depurar la metodología y el contenido de la investigación.

A los miembros del Jurado Revisor: agradezco al Doctor Alejandro Méndez Rodríguez; en sus laboratorios de investigación cualitativa y cuantitativa el diseño de la presente investigación definió su rumbo; al Doctor Carlos Hernández Alcántara, agradezco la crítica constructiva, misma que enriqueció mi visión teórica en torno de la seguridad pública y la gobernanza.

También quiero agradecer a los investigadores y funcionarios públicos encargados de implementar el Programa Nacional de Prevención Social en Ecatepec de Morelos, puesto que su colaboración fue fundamental para corroborar los planteamientos de esta tesis: al Doctor Sergio Zermeño García Granados y al Maestro Gustavo Galicia, ambos del Instituto

de Investigaciones Sociales de la UNAM e investigadores del programa *ProRegiones*; al Maestro Jonathan Furzsyfer y al Maestro Alan López Arias, investigadores del programa de Seguridad de *México Evalúa*; al Licenciado Roberto Campa Cifrián, actualmente Subsecretario de Derecho Humanos de la Secretaría de Gobernación.

En especial, a los miembros de mi familia; visitarlos me llenó siempre de felicidad y motivación aún en los momentos de mayor estrés e incertidumbre: Valeria Elena, Héctor Alonso, José Antonio, Dolores, Cristóbal, Daniel Esteban, Isabel Carolina, Silvia, Zenón, Dulce Karina, Rosa Isela, Nicolasa y Nelly Vargas. A todos, muchas gracias por hacerme sentir parte de un lazo muy grande de amor, amistad, respaldo y confianza incondicional.

A mis amigos, los que siempre han estado y los nuevos que han llegado; gracias por los momentos irrepetibles, las ocurrencias y su apoyo absoluto. Una mención especial para el Maestro Christian Yair Mendoza García, a quien considero un fantástico politólogo y un hermano, aunque sea la persona más gamberra, nefasta, misántropa, arrogante, egoísta y nefasta que se ha cruzado en mi camino. A la Abogada Goretti Burgos Carrillo, gracias por la constante retroalimentación académica y, sobre todo, por la confianza más allá de las aulas. Por último, pero no menos importante, agradezco a Katia Lissette Aguirre Brindis y Javier Nava Vázquez, por las intensas e inverosímiles charlas sobre política y fenómenos paranormales, por los inolvidables fines de semana y por su invaluable apoyo en mi vida personal. A todos, gracias por la amistad.

*Brayant Armando Vargas Hernández.
8 de agosto de 2017.*

Estructura de la investigación.

Tabla de siglas, acrónimos y abreviaturas.

Introducción.

Capítulo I. Las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana.

1.1. Estado y seguridad.	21
1.2. Dos modelos de la seguridad: estadocentrismo y ampliacionismo.....	22
1.2.1. El estadocentrismo y la seguridad nacional.	22
1.2.2. El ampliacionismo y la seguridad humana.....	23
1.3. Las seguridad ciudadana y sus propuestas.....	24
1.3.1. La seguridad ciudadana como un enfoque de política pública.....	25
1.3.2. La gobernanza como fundamento político-administrativo de la seguridad ciudadana.....	27
1.3.3. La violencia y la delincuencia como problemas públicos multicausales.	28
1.3.4. La democratización de la seguridad: la participación ciudadana institucionalizada.....	31
1.3.5. La prevención integral y sus métodos.....	34
1.3.5.1. Prevención por etapas de desarrollo.	35
1.3.5.2. Prevención por estrategia operacional.....	36
1.3.5.3. Prevención por orientación de la estrategia.....	38
1.3.6. La policía de proximidad.....	40
1.3.7. La importancia de la focalización: el papel de los gobiernos municipales.	44
1.3.8. Sobre el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos de una política pública de seguridad ciudadana.....	47
1.3.4. Consideraciones finales.....	49

Capítulo II. La organización institucional y el funcionamiento administrativo del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

2.1. El Sistema de Seguridad Pública en México.....	51
2.1.1. Prevención del delito.	51
2.1.2. Procuración de justicia.....	52
2.1.3. Administración de justicia.....	52
2.1.4. Ejecución de sanciones penales.....	53
2.2. Los elementos constitutivos del PRONAPRED: 2013-2016.	53
2.2.1. Diagnóstico del problema delictivo.....	54
2.2.2. Las propuestas de la seguridad ciudadana dentro del diseño del programa.	57
2.2.3. Objetivo principal y objetivos particulares.....	59
2.2.4. Organización institucional.....	59
2.2.5. Funcionamiento administrativo.....	61
2.2.5.1. Selección de las demarcaciones de atención prioritaria.	61
2.2.5.2. Presupuesto y otorgamiento de recursos.	62
2.2.5.3. Proceso administrativo para la obtención de los recursos.	66
2.3. Ecatepec de Morelos, Estado de México: 2013.....	67
2.3.1. Estructura gubernamental.....	67
2.3.2. La delincuencia en el municipio.....	68

2.3.3. Perfil socioeconómico y delictivo dentro del PRONAPRED.	69
2.3.4. Delimitación territorial.	70
2.3.5. Recursos asignados.	72
2.4. Consideraciones finales.	74

Capítulo III. Los resultados del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

3.1. El Plan Municipal de Prevención.	77
3.2. Los resultados desde una radiografía del PMP.	92
3.3. Los resultados desde la incidencia delictiva municipal.	96
3.4. Los resultados desde la percepción de inseguridad.	100
3.5. Consideraciones finales.	109

Capítulo IV. El desempeño de los actores del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

4.1. Identificación y caracterización de los actores.	112
4.1.1. Actores nacionales.	113
4.1.2. Actores estatales.	119
4.1.3. Actores municipales.	127
4.2. Clasificación de los actores.	132
4.3. Las relaciones de los actores estratégicos.	136
4.3.1. Relaciones entre los actores estratégicos.	136
4.3.2. Relaciones de los actores estratégicos con los relevantes.	138
4.3.3. Relaciones de los actores estratégicos con los secundarios.	138
4.4. Consideraciones finales.	139

Capítulo V. Los procesos del PRONAPRED en Ecatepec, 2013: elaboración del sistema normativo y espacios de interacción.

5.1. Elaboración de las normas.	141
5.1.1. Metanormas.	141
5.1.2. Normas constitutivas.	150
5.1.3. Normas regulativas.	152
5.2. Espacios de interacción.	158
5.2.1. Asuntos resueltos en espacios nacionales de interacción.	158
5.2.2. Asuntos resueltos en ámbitos estatales de interacción.	160
5.2.3. Asuntos resueltos en ámbitos municipales de interacción.	162
5.3. Consideraciones finales.	165

Conclusiones y propuestas para el diseño de programas de seguridad ciudadana en México.

- Anexo 1. Metodología utilizada.
- Anexo 2. Entrevistas realizadas
- Fuentes de consulta.

Tabla de siglas, acrónimos y abreviaturas.	
BM.	Banco Mundial.
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación Social.
CERESO.	Centro de Readaptación Social.
CIDE.	Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CNS.	Comisión Nacional de Seguridad.
CPTED.	Crime Prevention Through Environmental Desing.
DOF.	Diario Oficial de la Federación.
ENCUP.	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.
ENVIPE.	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.
ENSANUT.	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
El anexo.	Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013.
El convenio.	Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013.
El decreto.	Decreto mediante el cual se aprueba la implementación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
El gabinete.	Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia de Ecatepec de Morelos.
El programa.	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
IAPEM.	Instituto de Administración Pública del Estado de México.
INEE.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
INEGI.	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
IJJ-UNAM.	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
IIS-UNAM.	Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Las bases.	Bases del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial.
La comisión intersecretarial.	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
LGPSVD.	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
PEF.	Presupuesto de Egresos de la Federación.
LFPRH.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
LGSNSP.	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
LOAPF.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
MP.	Ministerio Público.
PMP.	Plan Municipal de Prevención de Ecatepec de Morelos.
PNUD.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRONAPRED.	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
OCDE.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMS.	Organización Mundial de la Salud.
ONU.	Organización de las Naciones Unidas.
SE.	Secretaría de Economía.
SEDESOL.	Secretaría de Desarrollo Social.
SEDATU.	Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SEGOB.	Secretaría de Gobernación.
SESNSP.	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
SEP.	Secretaría de Educación Pública.
SHCP.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNSP.	Sistema Nacional de Seguridad Pública.
TESE.	Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.
UAEM.	Universidad Autónoma del Estado de México.

Introducción.

En diciembre del año de 2012, el Presidente Enrique Peña Nieto lanzó un mensaje para diferenciar su agenda de seguridad pública de la denominada “guerra contra el narco” impulsada por su antecesor, Felipe Calderón Hinojosa. En aquel momento, el mandatario priísta se propuso alcanzar un “México en Paz, con protección y respeto a los derechos humanos” (DOF, 2013, p. 2).

En dicho marco, el Presidente recientemente electo destacó que dos instrumentos esenciales de su política de Estado contra el crimen y la violencia serían la prevención del delito y la participación ciudadana. El cambio de estrategia se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2013-2018, en donde se estableció como una prioridad gubernamental implementar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) (DOF, 2013a).

El PRONAPRED comenzó a funcionar en el mes de enero del año de 2013 con un presupuesto inicial de 2 mil 500 millones de pesos para financiar 5 mil acciones en 47 municipios, dos demarcaciones de la Ciudad de México y ocho zonas metropolitanas,¹ con la intención de “fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que las generan” (DOF, 2014, p.6).

En las bases del PRONAPRED se mencionó que la seguridad ciudadana funcionó como el principal sustento teórico de las líneas de acción del PRONAPRED. La seguridad ciudadana es un enfoque de política pública que propone prevenir integralmente la violencia y la delincuencia; la prevención es integral cuando se busca evitar la ocurrencia de estos fenómenos a través de la participación de múltiples actores sociales y mediante la implementación de diversas estrategias de intervención situacional, comunitaria, social y policial, fundamentalmente en el ámbito municipal. En esta lógica, la seguridad ciudadana se distancia teóricamente de los modelos de seguridad reactivos y sancionatorios, caracterizados por el despliegue de las fuerzas policiales del Estado, priorizando la

¹ En total, en cuatro ejercicios fiscales (2013-2016), el PRONAPRED repartió 9 mil 249 millones de pesos entre 89 demarcaciones: 74 municipios, ocho zonas metropolitanas, dos zonas conurbadas y cinco delegaciones de la Ciudad de México (Núñez, 2016).

colaboración ante al origen multicausal de la delincuencia a través de la participación ciudadana institucionalizada y de la protección de los derechos humanos (Salgado, 2010; Carrión, 2009; Dammert, 2005; Ojeda, 2006; Riveros, 2006; Jaramillo, 2012).

A pesar de lo anterior, la política impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto desapareció súbitamente en el año de 2017, sin mostrar resultados positivos mientras se implementó; por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública del INEGI, la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes en México, en el año de 2012, antes de la ejecución del programa, fue de 35, 139 mientras que en los años posteriores los datos fueron los siguientes: 41, 563 en 2013; 41, 665 en 2014, y; 35, 497 en 2015. Por otra parte, 21 millones de personas tuvieron alguna experiencia con el delito en 2012; 22.5 millones en 2013; 22.8 millones en 2014, y; 23.3 millones en 2015. Las cifras revelan que el programa no frenó el incremento de las víctimas de la delincuencia. Con respecto a los delitos no denunciados (cifra negra), en 2012 el porcentaje fue de 92.1; en 2013 alcanzó 93.8; en 2014 mostró un ligero despunte con 92.8 y, para 2015, incrementó a 93.7. Finalmente, los datos tampoco son favorecedores en cuanto al sentimiento de inseguridad: 72.3% en 2012; 73.3% en 2013; 73.2% en 2014, y; 72.4% en 2015.

¿Por qué el PRONAPRED no logró disminuir estos indicadores delictivos? La organización *México Evalúa* (2014) encontró errores en el diseño del programa que dificultaron su implementación, la continuidad de sus acciones y la evaluación de las mismas, como: la opacidad en los criterios metodológicos para determinar a las demarcaciones prioritarias o que una parte considerable de las acciones implementadas fueron de insumo, sin mayor impacto en los indicadores de prevención, dado que no demostraron ser producto de la identificación de riesgos concretos y oportunidades para la comisión de los delitos. En cambio, acciones de acompañamiento académico o becas para jóvenes brillaron por su ausencia. Dicha organización concluyó que “la mayoría de las acciones del PRONAPRED no fueron más que un analgésico para las enfermedades que afectan a las comunidades que atiende. Eso es mejor que nada seguramente, pero a todas luces insuficiente” (Núñez, 2016, p. 13).

Sin embargo, consideramos que las explicaciones sobre el fracaso del programa no se agotan en los hallazgos de *México Evalúa*. Es importante recordar que los procesos de debate,

negociación, aprobación y ejecución de las políticas públicas pueden ser al menos tan importantes como el contenido técnico de las políticas mismas (Stein, 2013). Lo anterior quiere decir que el diseño, la implementación y los resultados del PRONAPRED pueden haber sido consecuencia del desempeño de actores determinados y del desarrollo de procesos específicos de elaboración de normas, seguramente disímolos entre las demarcaciones beneficiarias.

En este orden de ideas, la presente investigación tiene como objetivo principal contrastar dos elementos con las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana: 1) el desempeño de los actores inmersos en el diseño e implementación del PRONAPRED, y; 2) la manera en cómo se elaboró su aparato normativo. Lo anterior para describir, analizar y explicar por qué los resultados del PRONAPRED fueron negativos en el año de 2013, en particular en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Sobre la delimitación de la investigación, estudiamos el primer año de implementación del programa para explicar porque los resultados del programa fueron negativos desde su concepción. Asimismo, la delimitación temporal también nos permitió poner a prueba las declaraciones del otrora Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana, Roberto Campa Cifrián, quien aseveró públicamente que el programa para prevenir la delincuencia daría resultados positivos en tan solo un año de implementación (CNN, 2013).

Cabe señalar que el PRONAPRED se implementó a nivel municipal, por lo tanto, seleccionamos como caso de estudio al municipio de Ecatepec; una de las primeras 57 demarcaciones de atención prioritaria. Dicho municipio es relevante por haber ocupado a nivel nacional el primer lugar en robo con violencia y el segundo en homicidios dolosos, al momento de iniciar operaciones el programa. Además, en el año de 2014 este municipio alcanzó una tasa de homicidios de 35.9 por cada 100 mil habitantes, superando a Matamoros (15.9), Tamaulipas, Apatzingán (35.5) y Lázaro Cárdenas (28.5) en Michoacán, y Ciudad Juárez (29.2), en Chihuahua, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016). A nivel subnacional, Ecatepec se ubicó como uno de los tres municipios más violentos del Estado de México: en su territorio se cometieron el 15% de los homicidios, el 12% de los secuestros y el 10% de las extorsiones en la entidad (Vela, 2015).

En otras palabras, este municipio es representativo para estudiar los resultados del PRONAPRED por los indicadores delictivos que registró antes, durante y después del primer año de su implementación.

La pregunta central que resuelve la investigación es la siguiente:

- ¿Por qué los resultados del PRONAPRED, en su primer año de implementación (2013), fueron negativos en el municipio de Ecatepec de Morelos?

Para encontrar respuestas, en concordancia con el objetivo principal establecido, delimitamos la siguiente hipótesis:

- Los resultados del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos en el año de 2013 fueron negativos porque el desempeño de los actores involucrados en su diseño e implementación y el desarrollo de los procesos de elaboración de su sistema normativo, en los hechos, no se relacionaron con las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana.

Consideramos que el enfoque de la seguridad ciudadana no solamente tiene que proponer esquemas de prevención integral de la violencia y la delincuencia, sino también incorporar pautas de comportamiento para los actores responsables de implementarlo, como la obligación de empoderar a los actores municipales o incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Dichos lineamientos además tienen que reflejarse en el desarrollo de los procesos de elaboración del sistema normativo para que una política de prevención integral logre resultados positivos. Lo anterior permitiría una aproximación más precisa a las problemáticas delictivas identificadas y una articulación más estrecha entre recursos y propuestas de acción.

En este sentido, la variable dependiente se define como: *los resultados negativos del programa en Ecatepec en el año de 2013*. Un resultado es la consecuencia de un proceso y es negativo cuando no alcanza los objetivos del mismo. Los resultados del PRONAPRED fueron negativos porque el programa no fortaleció los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia. Los objetivos particulares de la investigación con respecto a la variable dependiente son los siguientes:

1. Realizar un análisis, a partir de las propuestas de la seguridad ciudadana y el enfoque de las políticas públicas, sobre el contenido técnico del PMP² de Ecatepec implementado en el marco del PRONAPRED.
2. Contrastar los resultados del PMP con el comportamiento del fenómeno delictivo en el municipio, mediante el análisis de la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad (2013-2014).
3. Con base en lo anterior, argumentar porque el PRONAPRED no alcanzó su meta principal en el municipio.

Los indicadores que utilizamos para operacionalizar el estudio de la variable dependiente son los objetivos, metas, medios de verificación e indicadores de las acciones implementadas en Ecatepec en el marco del programa, así como la incidencia delictiva, la victimización, el sentimiento de inseguridad y la cifra negra municipal de 2013 y 2014.

Por otra parte, las variables independientes son dos: 1) el desempeño de los actores, y; 2) el desarrollo de los procesos de construcción del sistema normativo. Sobre la primera variable independiente. De acuerdo con el enfoque de la seguridad ciudadana que proponemos, los actores estratégicos en la formulación de una política de prevención tienen que ser en su mayoría de carácter municipal y/o no gubernamentales, mientras que los actores nacionales deben de asumir puestos de coordinación administrativa por sus atribuciones usualmente relacionadas con la asignación de recursos financieros. Asimismo, la interacción entre todos los actores tiene que sustentarse en dinámicas de intensa colaboración. De acuerdo con la hipótesis lo anterior no ocurrió en Ecatepec. Los objetivos para esta variable son los siguientes:

- Identificar a los actores participantes en el diseño e implementación del PRONAPRED en Ecatepec y caracterizarlos en función de su carácter nacional, estatal y municipal, sus atribuciones dentro del programa, su posicionamiento frente al mismo, sus recursos y movilización.
- Clasificar a los actores en estratégicos, relevantes y secundarios en función de su incidencia dentro del diseño e implementación del programa, a partir de sus atribuciones reales cubiertas y los recursos de poder que movilizaron.
- Identificar el tipo de interacción de los actores estratégicos entre sí, los actores estratégicos con los actores relevantes y de los actores estratégicos con los secundarios.

² El Plan Municipal de Prevención (PMP) son las acciones de prevención que se diseñaron e implementaron en Ecatepec de Morelos en el marco del PRONAPRED.

En cuanto a la segunda variable independiente, también consideramos lo que denominamos procesos de elaboración del sistema normativo; los procesos de elaboración de las normas orientadas al funcionamiento interinstitucional del PRONAPRED. En este aspecto, sostenemos que la implementación de la seguridad ciudadana requiere que los actores con mayor conocimiento sobre la problemática delictiva se involucren en los procesos de elaboración de las normas. Dichos procesos no sucedieron en Ecatepec de Morelos. Los objetivos de la tesis para esta segunda variable independiente son los siguientes:

- Analizar los procesos de elaboración de las metanormas, las normas constitutivas y las normas regulativas que permitieron el diseño e implementación del PRONAPRED en Ecatepec en el año de 2013.
- Identificar los espacios nacionales, estatales y municipales en donde se definió el sistema normativo del programa.

La investigación se encuentra estructurada de la siguiente forma:

En el primer capítulo proponemos una definición de la seguridad ciudadana, precisando las amenazas que previene y puntualizando sus características mínimas definitorias como un enfoque de política pública. Para desarrollarlo, se analizan las perspectivas estado-céntricas y ampliacionistas de la seguridad y la gobernanza entendida como una manera de conducir el gobierno a partir de la colaboración horizontal entre múltiples entes sociales para solucionar problemas públicos. Al término del apartado mencionamos cómo deben comportarse los actores y los procesos de una política nacional sustentada en la seguridad ciudadana.

En el segundo capítulo describimos y analizamos *a priori* el funcionamiento institucional del PRONAPRED, concretamente en el municipio de Ecatepec, mediante evidencia formal, léase a través de normatividades, documentos y estadísticas oficiales. Cabe señalar que en el capítulo presentamos los elementos del programa estrictamente técnicos que incidieron en sus resultados negativos en el municipio, como su diagnóstico poco riguroso, el sesgo metodológico en la distribución de los recursos financieros y la ausencia del desarrollo previo de capacidades institucionales en materia de seguridad ciudadana.

El tercer capítulo demuestra que los resultados del PRONAPRED en Ecatepec fueron negativos en el año de 2013, a través del análisis de los objetivos, metas, medios de verificación e indicadores de las 55 acciones implementadas en el municipio y la comparación de sus resultados con las tasas delictivas³ y con los indicadores de percepción ciudadana registradas en la demarcación en el lapso 2013-2014.⁴ Dicho análisis permite evidenciar que el programa no cumplió su principal cometido en el municipio.

En el capítulo cuatro estudiamos a los actores del PRONAPRED con la finalidad de mostrar cómo en los hechos su desempeño no tuvo relación con las propuestas de la seguridad ciudadana. En el apartado se enfatiza que el desempeño de los actores no mostró dinámicas de gobernanza en tanto que el poder estratégico de toma de decisiones no estuvo en los actores municipales, gubernamentales y de la sociedad civil; al contrario, los actores determinantes fueron los gubernamentales nacionales y sus relaciones con el resto de participantes se instituyeron a partir de la dirección y la repartición. En este marco, en el capítulo identificamos a los actores a partir de su categoría nacional, estatal o municipal, independientemente de su condición gubernamental o no gubernamental; posteriormente, los caracterizamos en función de sus atribuciones dentro del PRONAPRED y la movilización de sus recursos. Finalmente, los actores son clasificados en estratégicos, relevantes o secundarios, con base en su protagonismo dentro de las diferentes etapas del programa.

El quinto capítulo analiza los procesos de elaboración de las normas que permitieron el diseño e implementación del PRONAPRED. El capítulo muestra como dichos procesos no se llevaron a cabo desde una lógica de gobernanza, como lo propone la seguridad ciudadana. En el capítulo identificamos las metanormas, las normas constitutivas y las normas regulativas del PRONAPRED, explicando quiénes fueron los actores, instancias y espacios de poder involucrados en su construcción y los marcos legales que lo permitieron. Asimismo, clasificamos los espacios de creación de las normas en federales, estatales y municipales, precisando los estratos decisorios para la creación del programa.

³ Delitos patrimoniales, homicidios, lesiones, privación de la libertad, robo común y robo a instituciones bancarias, en todas sus modalidades y subtipos.

⁴ Problemáticas sociales, violencia y delincuencia, cifra negra, inseguridad, confianza institucional, corrupción y participación ciudadana.

El carácter empírico de la investigación implicó conocer el punto de vista de algunos actores estratégicos dentro de la implementación del PRONAPRED en Ecatepec; por lo tanto, entrevistamos al ex Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB, Lic. Roberto Campa Cifrián; a los operadores principales de la implementación del programa en el municipio, investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Dr. Doctor Sergio Zermeño García y al Mtro. Gustavo Galicia; al investigador del programa de seguridad de *México Evalúa*, Mtro. Alan López Arias. Las apreciaciones de todos ellos se incorporaron a lo largo de todo el documento y resultaron cruciales para corroboraron nuestros planteamientos.⁵

Para terminar, con el ánimo de ser propositivos, presentamos una agenda con propuestas dirigidas a los diferentes ámbitos de gobierno en México para orientar el comportamiento de los actores y el desarrollo de los procesos de elaboración del sistema normativo, dentro de una política de prevención del delito, en concordancia con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana. En el anexo metodológico se encuentra la exposición del marco analítico de la gobernanza que utilizamos para llevar a cabo esta investigación.

⁵ A pesar de haber logrado establecer contacto con el Dr. Pablo Bedolla López y con la Lic. Leticia Lozano López, Presidente Municipal de Ecatepec en el periodo 2013-2015 y Secretaria Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec para el mismo lapso, respectivamente, no logramos concretar la entrevista.

Capítulo I.

Las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana.

En el año de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto posicionó en el centro de su estrategia de seguridad pública al PRONAPRED, la primera política gubernamental de carácter nacional en México que se implementó con base en las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana; un enfoque de política pública que propone prevenir integralmente el delito, promoviendo la colaboración institucional entre actores estatales e instancias no gubernamentales (Cunjama, 2015).

La presente investigación analiza el desempeño de los actores y los procesos del PRONAPRED y los compara con las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana, para explicar los resultados negativos del mismo en Ecatepec en el año de 2013. En este marco, el presente apartado reúne y articula lógicamente las herramientas conceptuales necesarias para llevar a cabo el estudio.

1.1.Estado y seguridad.

El término seguridad tiene su origen en el vocablo latino *securitas*, que significa libre de problemas o preocupaciones. En su concepción más elemental, la seguridad quiere decir sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otros (Bárcena, 2000). Existen diversas dimensiones de la seguridad, sin embargo, en esta investigación nos ocupamos de la seguridad entendida como una función pública del Estado para garantizar principalmente la integridad física de sus habitantes.

El Estado es la máxima organización política; permite la administración del conflicto a través del ejercicio del poder político. Una de las definiciones modernas más aceptadas en la ciencia política sobre el Estado es la que planteó Max Weber: “[...] como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima” (1979, p.84). El Estado es una totalidad sociopolítica que se compone de elementos materiales como el territorio, la población, una estructura legal con independencia y capacidad de autodeterminación, órganos de gobierno y administración y su principal atribución es el uso del monopolio legítimo de la violencia física.

Dentro de la teoría del Estado encontramos que la seguridad es un principio fundacional del mismo y mantenerla una de sus obligaciones prioritarias. Thomas Hobbes (1992) mencionó que el Estado “[...] es el protector de la vida de sus súbditos, el último fundamento racional de su seguridad colectiva” (p.88). El propio Hobbes señaló que “[...] la fundación del Estado instaure la paz y la seguridad física de la sociedad civil” (p. 76). La función principal del Estado es imponer el orden y mantener en constante paz a los individuos (Keane, 1994) Por su parte, Jean Jaques Rousseau (2000) sostuvo que el Estado se instauró para “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común a la personas y los bienes de cada asociado [...]” (p.9). La seguridad se asocia con el mantenimiento del orden público. Desde una perspectiva jurídica, Herman Heller (1998) propuso que el Estado es una organización que busca garantizar la seguridad de la población a través de medios legales. Por otro lado, Hans Kelsen (1979) planteó que la construcción del derecho y su cumplimiento mediante la coacción es medio fundamental para acceder el fin último del Estado: garantizar la seguridad de la sociedad.

En conclusión, aunque la construcción histórica del Estado ha sido un proceso dinámico determinado por las actividades que desarrolla y las fuerzas inmersas en su interior, garantizar la seguridad siempre ha sido una tarea prioritaria del mismo, actualmente fundamental para su consolidación política y para el desarrollo de su población.

1.2. Dos modelos de la seguridad: estadocentrismo y ampliacionismo.

¿Cuáles han sido los principales paradigmas que han guiado la acción del Estado en el campo de la seguridad y en dónde es posible ubicar a la seguridad ciudadana? Al término de la Guerra Fría el concepto de seguridad se amplió en la teoría y en la práctica; sin embargo, existen dos paradigmas que han dominado el debate actual sobre el concepto de seguridad y los medios para alcanzarla: el estadocéntrico y el ampliacionista (Bárcena, 2000).

1.2.1. El estadocentrismo y la seguridad nacional.

El paradigma estadocéntrico propone que el Estado y sus instituciones tienen que ser los únicos responsables de la seguridad, en todo sentido (Almazán, 2015; Estrada, 2014; Rodríguez, 2011; Sharp, 2009). Las políticas implementadas desde este modelo suelen concentrar sus acciones en el mantenimiento del orden público y la preservación de la

governabilidad, a través de métodos reactivos y sancionatorios (Salgado, 2010). Desde esta postura, la delincuencia es concebida como un problema ocasionado por enemigos internos del Estado (Carrión, 2005).

En el marco de las relaciones internacionales, el realismo es el principal fundamento teórico del estadocentrismo. El realismo sostiene que los Estados son los únicos actores con capacidad para intervenir en la sociedad internacional. Los realistas consideran que el mundo es un sistema de Estados y que la seguridad depende de otros entes estatales. Lo anterior significa que la seguridad del Estado y de sus elementos “[...] depende de la maximización de su propio poder frente a los demás” (Martínez Arias, 2009, p.27). En esta lógica, la seguridad se concibe como el equilibrio de las fuerzas y puede ser vulnerada por los ataques territorialmente internos y/o externos por parte de otros agentes internacionales.

La máxima expresión del paradigma estadocéntrico es la seguridad nacional. El concepto apareció en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial y se consolidó durante la Guerra Fría, siendo influenciado por el pensamiento estratégico militar (Thorup, 2009). La seguridad nacional se refiere a la protección hacia las amenazas externas y al mantenimiento de la estabilidad política, económica y social de un Estado, a través de la disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas estratégicas con otros Estados y la contención de naciones agresoras.

Actualmente, la seguridad nacional puede verse como un esquema anacrónico, puesto que surgió en un contexto de guerra y en la medida en que mayor armamento no sugiere necesariamente más seguridad. En otras palabras, amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal o la contaminación medioambiental no siempre cuentan con una etiología política o militar y en cambio pueden vulnerar la estabilidad del Estado. Sin embargo, la influencia de los modelos estadocéntricos continúa hasta nuestros días y puede observarse en el despliegue del ejército o la marina para contener problemáticas como la delincuencia común.

1.2.2. El ampliacionismo y la seguridad humana.

El ampliacionismo es un modelo de seguridad que ha buscado sobrepasar los tradicionales asuntos políticos o militares, en respuesta al crecimiento reciente de amenazas como el

terrorismo, el crimen organizado, el cambio climático, las crisis alimentarias y la delincuencia común. Los ampliacionistas sostienen que los riesgos en contra de la seguridad de la población no provienen únicamente de las intenciones políticas de otras organizaciones y que el Estado es insuficiente para resolverlas. El ampliacionismo propone dos cosas; 1) incluir dentro de las políticas de seguridad a la comunidad y considerarla un actor capaz de coproducir seguridad y, 2); colocar a las personas como el principal objeto de protección (Gottsbacher, 2011; Bárcena, 2001; Cunjama, 2015; Salgado, 2010). En este contexto, el significado de la seguridad ha pasado “[...] de una visión reductora subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los órganos del Estado, hacia una más amplia e integral basada en las necesidades de las personas”(Sagant, 2010, p.3).

La expresión más representativa del ampliacionismo es la seguridad humana, una perspectiva que prioriza la protección del ser humano y sus necesidades (Martínez, 2009). El PNUD planteó esta noción durante su Informe Sobre el Desarrollo Humano en 1994, al discutir sobre el combate a la inseguridad global garantizando dos aspectos de la humanidad, la ausencia de necesidad y miedo, *freedom from want* y *freedom from fear*. Existen dos concepciones de la seguridad humana, una restringida y otra extensa. La perspectiva restringida engloba la libertad contra el miedo a partir de la eliminación del uso de la fuerza y de la violencia en la vida cotidiana de las personas. Por su parte, el enfoque extenso engloba la libertad frente a las necesidades económicas, alimentarias, sociales y de salud (Morillas, 2006). De este modo, los riesgos a la seguridad humana provienen de la acción del propio Estado o como consecuencia de hambrunas, pobreza, el subdesarrollo o catástrofes medioambientales.

La seguridad ciudadana es parte del modelo ampliacionista y, en particular, es una dimensión medular de la seguridad humana en su concepción restringida, en la medida en que busca liberar al individuo del miedo cotidiano, garantizando su seguridad personal, a través de la prevención integral de la violencia y la delincuencia.

1.3.La seguridad ciudadana y sus propuestas.

¿Qué es la seguridad ciudadana? ¿Cuáles son sus fundamentos teóricos? En este marco, ¿cómo es concebida la violencia y la delincuencia? ¿Qué papel desempeña la participación

ciudadana dentro de esta perspectiva? ¿Cuáles son sus propuestas de acción? ¿Desde qué ámbito de gobierno tiene que implementarse? ¿Cómo deberían de ser el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos de una política de seguridad ciudadana para conseguir resultados positivos?

1.3.1. La seguridad ciudadana como un enfoque de política pública.⁶

La seguridad ciudadana es una propuesta de acción institucional para enfrentar los problemas de delincuencia común a través de la prevención integral. Dicha perspectiva parte de una visión amplia de convivencia como elemento catalizador de la reconstrucción y mantenimiento del tejido social (Acero, 2002; Carrión, 2002; Gonzáles, 2012; Riveros, 2006; Salgado, 2010).

En este marco, Gonzáles (2003) define a la seguridad ciudadana como “un enfoque de política pública que atiende los riesgos ante amenazas y conflictos que afectan a la población en la cotidianidad, y que básicamente se refieren a diferentes modalidades delincuenciales” (p.35). Por lo tanto, en su calidad de enfoque, la seguridad ciudadana propone un modo particular para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad pública.⁷ Por otro lado, el PNUD la define como “[...] un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana” (Riveros, 2006, p.7).

El término *ciudadana* cuenta con dos connotaciones dentro del enfoque; por una parte, sugiere que el objeto de protección prioritario por parte de las políticas de seguridad tiene que ser la población y, por otro lado, significa que los ciudadanos son agentes relevantes en su formulación. En este sentido, la seguridad ciudadana adopta una postura “[...] transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e

⁶ Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y en la búsqueda de soluciones (Franco, 2012, p. 86).

⁷ “La seguridad pública es el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y la policía administrativa” (Garza, 2002, p. 11). La seguridad ciudadana, dentro de la seguridad pública, propone revolucionar los esquemas de prevención del delito.

involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo” (Salgado, 2010, p.6).

Involucrando a los ciudadanos en la construcción de la seguridad, el enfoque incentiva la democratización del régimen más allá de las jornadas electorales y propone diversificar, transparentar y enriquecer los procesos deliberativos durante el ciclo de las políticas de seguridad pública a través de la puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa. En este sentido, la nomenclatura de la seguridad ciudadana hace referencia a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como una masa pasiva que demanda seguridad de una instancia superior.

En cuanto a la terminología, la seguridad ciudadana se diferencia de la seguridad pública porque se concentra en innovar en torno de la prevención del delito, mientras que la segunda abarca, en el caso mexicano, la procuración y administración de justicia y la ejecución de las sanciones penales, tratándose en este sentido de un sistema y no de una perspectiva; se distingue de la seguridad humana, aunque forma parte de la misma, porque busca proteger la seguridad personal ante el delito, y; se distancia de la seguridad nacional pues no intenta salvaguardar la estabilidad del régimen mediante mecanismos reactivos y sancionatorios, sino alcanzar un grado aceptable de certidumbre social a nivel territorial.

En conclusión, la principal propuesta de política pública de la seguridad ciudadana es la implementación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada abocados a la prevención integral del delito y, con ello, efectivamente empoderar a los ciudadanos y hacerlos coparticipes en la construcción de seguridad.⁸ Además de la seguridad humana, en términos político-administrativos, ¿En qué otra propuesta normativa se fundamenta la seguridad ciudadana?

⁸ En concreto, las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Chile, Brasil y Colombia han consistido en reformas policiales y no policiales encaminadas a rehabilitar espacios públicos y la confianza ciudadana, promocionar la cohesión social y el capital social (Acero, 2005; Arriagada, 2006; Carrión, 2006, 2009; Dammert, 2007; Gabaldón, 2007).

1.3.2. La gobernanza como fundamento político-administrativo de la seguridad ciudadana.

La gobernanza es uno de los fundamentos teóricos de la seguridad ciudadana y de los que más puede orientar el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos de una política de prevención integral del delito. En el mundo político, el término gobernanza cobró fuerza a partir de la publicación de un reporte del Banco Mundial sobre la crisis del desarrollo sustentable del África Subsariana, en 1989. El BM sostenía que en la incapacidad de gobernar y administrar de las autoridades africanas estaba el origen del subdesarrollo y que la solución se encontraba en implementar una “mejor gobernanza” que incorporara el Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y la capacidad técnica del gobierno para formular políticas públicas eficientes (Aguilar, 2010).

En este sentido, la gobernanza representa la culminación de la transición de los Estados burocráticamente centralizados y jerárquicamente operacionales hacia esquemas descentralizados, en términos políticos y administrativos. De acuerdo con Kooiman (1993), la gobernanza es un estilo de gobierno que se caracteriza por un grado intenso de interacción y cooperación entre el Estado y actores no gubernamentales en la toma de decisiones para la solución de problemas públicos. La gobernanza se identifica con la construcción colectiva de arreglos formales e informales, así como por la edificación de redes de actores en donde el Estado es uno más. Así, la propuesta principal de la gobernanza es que la solución a la ingobernabilidad, causada por la sobrecarga de demandas sociales y la insuficiencia de las administraciones públicas centralizadas para resolverlas, se encuentra en la cooperación interinstitucional mediante redes de actores público-privados y en el papel del Estado como coordinador.

Es importante señalar que esta manera de conducir el gobierno solo puede suceder en contextos democráticos en donde el poder se encuentre disperso -pero estructurado- y en donde la sociedad esté ordenada en sistemas sociales que permitan el reconocimiento de múltiples actores para garantizar la pluralidad y transversalidad en la toma de decisiones.

Observando acuciosamente, podemos darnos cuenta que la seguridad ciudadana propone un esquema de gobernanza en el ámbito de la prevención del delito. Esto quiere decir que el argumento administrativo de la seguridad ciudadana descansa en la insuficiencia

del gobierno para atender por sus propios medios al fenómeno delictivo. Finalmente, desde el punto de vista de la gobernanza, para implementar una política de seguridad ciudadana es necesario la existencia de canales de participación ciudadana institucionalizada que permitan la cooperación institucional entre múltiples actores, así como controles que contengan el poder del Estado para garantizar su papel como coordinador en los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas en la materia.

1.3.3. La violencia y la delincuencia como problemas públicos multicausales.

La seguridad ciudadana sostiene que la violencia y la delincuencia son problemas públicos multicausales, de ahí la necesidad de prevenirlos de forma integral. Del latín *delictum*, el delito se define como un hecho imprudencial o voluntario que se castiga legalmente. El castigo varía en función de cada Estado; por ejemplo, en México las autoridades locales sancionan los delitos del fuero común y el gobierno central castiga los delitos del fuero federal. También es posible identificar, en función de la percepción de la población, delitos de alto impacto social y de bajo impacto social. Para citar un caso en nuestro país, el robo con violencia es un delito de alto impacto social, no así la usurpación de datos personales.

Podemos hablar de delincuencia como un fenómeno social cuando el delito se reproduce significativamente en un territorio determinado. Entonces, la inseguridad pública será la consecuencia directa del crecimiento de la delincuencia y se define “[...] negando o evidenciando la ausencia total, o parcial, de la seguridad [...]” (Arellano, 2009, p.150).

En las último años ha ganado terreno en el mundo académico, en las agendas de gobierno y en la sociedad en general, la propuesta de que el delito es producto del entrecruce de factores económicos, sociales, psicológicos y/o situacionales. Una primera perspectiva para argumentar sobre el origen multicausal del delito es la percepción ciudadana. Por ejemplo, en México, en el año de 2010, la población consideró que la delincuencia fue producto de 17 variables, como la pobreza, el desempleo, las drogas y el alcohol (INEGI, 2010). Incluso, fueron considerados motivos institucionales como la falta de coordinación entre órdenes de gobierno o policías mal preparados.

En el ámbito académico es posible encontrar diferentes teorías que buscan explicar las causas del fenómeno delictivo. Para Irma Arriaga (2002) destacan dos teorías sociológicas

en particular: la teoría de las formas de la socialización y la teoría de la ruptura. La teoría de las formas de la socialización propone que el delito es un producto comunitario que resulta de la interacción entre individuos que comparten cierta identidad. La premisa de esta teoría es que la transferencia de conocimientos delictivos se produce en instituciones como la familia. Desde este mirador, los elementos que incentivan la conducta delictiva son de carácter organizacional y cultural, como la discriminación o la cultura política. Por su parte, la teoría de la ruptura menciona que la delincuencia tiene su origen en factores arraigados en los sistemas políticos, económicos y sociales de un Estado. De acuerdo con esta propuesta, el delito es producto de los desajustes en los diferentes sistemas, como los agresivos cambios sociales como efecto de la industrialización o la urbanización, que “disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones” (Arriaga, 2002, p. 110). De acuerdo con esta teoría, el delito depende de la capacidad de los individuos para lograr sus metas en función de su entorno social y del valor que le otorguen al éxito económico; la correlación entre pobreza y delincuencia es fundamental en esta postura.

Las teorías que intentan explicar las causas del delito no se agotan en las perspectivas económicas o sociológicas. De acuerdo con Rau (2005), el delito puede explicarse desde posturas biosociales, psicosociales y/o de la elección racional. Las dos primeras sostienen básicamente que los individuos nacen con una carga genética que los predispone naturalmente hacia el delito. Por otro lado, las teorías de la elección racional aseguran que el delito es producto de un cálculo favorable entre el beneficio y el costo por cometerlo. En conclusión, el delito, que deviene en delincuencia, es un fenómeno complejo asociado con múltiples variables explicativas. De acuerdo con la seguridad ciudadana, los gobiernos no pueden limitarse a sancionar el delito, dado que la represión no atiende las causas del fenómeno. El castigo es necesario para construir confianza en la sociedad, pero no es suficiente para evitar la problemática.

En cuanto a la violencia es posible afirmar que se trata de un fenómeno sociológicamente amorfo, en tanto que puede presentarse en cualquier estrato social. La Organización Mundial de la Salud propuso en la 49ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en el año de 1996, una de las definiciones de la violencia más aceptadas por los

gobiernos.⁹ Dicho organismo internacional concibe a la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que ocasione o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Lozano, 2006, p. 5).

Para la OMS la violencia, en todas sus formas, es un problema de salud pública. Con todo, dicha conceptualización continúa siendo sumamente amplia. Desde la seguridad ciudadana, importa conocer las clasificaciones de la violencia, sus causas y consecuencias para estar en condiciones de implementar esquemas de prevención. Los elementos inmersos dentro de un proceso de violencia son: los individuos que la padecen, los agentes de violencia, la naturaleza de la agresión, el móvil de la agresión y las relaciones interpersonales de la víctima con el victimario (Buvinic, 1999). Con base en la caracterización de estas variables es posible identificar tres clases de violencia: 1) violencia autodirigida como el intento de suicidio, el suicidio consumado o cualquier otro de tipo de autoagresión física o psicológica; 2) violencia ocasionada por otros en el ámbito interpersonal como la violencia intrafamiliar, violencia en contra de personas vulnerables, como ancianos o enfermos, violencia en comunidades fuera del hogar o agresiones y acoso en el campo laboral o escolar, y; 3) violencia política, económica o social sobre comunidades, que puede ser ocasionada por organizaciones como el Estado o el narcotráfico, o mediante acciones como el terrorismo (Medina, 2011).

Asimismo, las tipologías anteriores pueden clasificarse en dos grandes grupos: 1) violencia doméstica, que ocurre entre personas que tienen relaciones consanguíneas, de matrimonio formal o consensuada y; 2) violencia social, la cual se presenta entre individuos sin relaciones formales y que puede ser ocasionada por la delincuencia, producir delincuencia o ser promovida por actores estatales (Buvinic, 1999). La violencia doméstica solamente se puede conocer a través de la denuncia ante un ministerio público o las instancias competentes.

⁹ De hecho, en los últimos años, se puede observar que el interés de los organismos internacionales por entender las causas de la violencia ha aumentado considerablemente. Esta preocupación, sin embargo, no se ha traducido en una reducción de los indicadores delictivos, especialmente en América Latina y África.

En cambio, la violencia social se puede detectar con relativa facilidad dado que ocurre en espacios públicos.

En conclusión, tanto el delito como la violencia son problemas públicos¹⁰ multidimensionales; por lo tanto, adquiere sentido y cobra relevancia que la seguridad ciudadana involucre a la sociedad civil organizada, en realidad a la sociedad en general, en el diseño e implementación de las políticas públicas en la materia.

1.3.4. La democratización de la seguridad: la participación ciudadana institucionalizada.

Giovanni Sartori (2007) menciona que la participación es un acto colectivo e intencional que tiene como objetivo lograr un resultado. De acuerdo con Cohen y Franco (2005), quienes participan son individuos organizados con intereses políticos, económicos o sociales y que cuentan con determinadas estrategias de acción. La participación ciudadana suele presentarse en regímenes democráticos que han alcanzado los requisitos mínimos de la poliarquía¹¹ y cuando trasciende los procesos electorales puede concebirse como una práctica que permite tres cosas: 1) la incidencia por parte de la población en las estructuras de gobierno y en las políticas públicas; 2) la reconfiguración del sistema político, y; 3) la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general (Canto, 2007).

Igualmente, de acuerdo con su alcance territorial e impacto, la participación ciudadana puede clasificarse en macroparticipación, mesoparticipación y microparticipación. La macroparticipación se relaciona, por ejemplo, con asuntos nacionales y con la toma de decisiones para incidir en la política social o en la configuración del régimen político. La mesoparticipación, por su parte, se encuadra en el ámbito sectorial y, por último, la

¹⁰ Un problema público es aquel que afecta a muchas personas, incluyendo a personas que no están relacionadas directamente con el problema. También puede ser definido como un problema que requiere una solución por parte del gobierno o como un problema políticamente reconocido como público (Franco, 2012).

¹¹ En una poliarquía los ciudadanos deben de poder formular sus preferencias, expresar esas preferencias a otros y al gobierno mediante la acción individual o colectiva y lograr que las propias preferencias sean consideradas por igual, sin discriminaciones en cuanto a su origen o contenido. Para que lo anterior suceda, el Estado tiene que garantizar los siguientes elementos: libertad de asociación y organización; libertad de pensamiento y expresión; el derecho al sufragio activo y pasivo; el derecho a competir por el apoyo electoral; fuentes alternativas de información accesibles; elecciones periódicas libres y justas, que produzcan mandatos limitados; y la existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencia (Dahl, 1997).

microparticipación ocurre en el nivel comunitario y requiere de una lógica de consideración específica (Cohen y Franco, 2005).

En particular, dentro de las políticas públicas, la participación ciudadana puede presentarse en diferentes estratos dentro de los procesos de diagnóstico, diseño, implementación y/o evaluación. En concreto, se pueden identificar seis niveles de participación dentro de las políticas públicas:

1. Información: el ciudadano se limita a conocer las actividades del gobierno, como programas sociales, planes sectoriales y marcos normativos. El acceso a la información es una condición necesaria para la participación.
2. Consulta: después de haber proporcionado información a los ciudadanos, el gobierno puede implementar instrumentos como la entrevista para conocer la opinión de la población acerca de su desempeño.
3. Decisión: el gobierno tiene que cumplir las exigencias de los ciudadanos, emitidas a través de mecanismos como el plebiscito, el referéndum o el presupuesto participativo.
4. Delegación: el gobierno puede delegar acciones en favor de organizaciones de la sociedad civil para solucionar determinados problemas públicos.
5. Asociación: en este nivel los ciudadanos se organizan para establecer relaciones con el gobierno en la solución de problemas públicos, en donde cada uno se involucra desde su ámbito de competencia.
6. Evaluación: por último, las organizaciones ciudadanas pueden formalmente determinar el éxito o el fracaso de las actividades del sector público (Canto, 2007).

Para materializar lo anterior es necesario que existan canales oficialmente sancionados que permitan la deliberación pública, la interacción social y el respeto al pluralismo político. En este orden de ideas, aunque es posible hablar de participación autónoma o clientelista, cuando nos referimos a la participación dentro de las políticas públicas, y en concreto en las políticas de seguridad ciudadana, hacemos alusión a la participación ciudadana institucionalizada.

De acuerdo con Alicia Ziccardi (2007), la participación ciudadana institucionalizada es aquella que funciona a través de algún medio propuesto por el gobierno. En México, por ejemplo, el artículo 115 de la Constitución Política, con base en su numeral 21, permite la implementación de comités de participación ciudadana para el diseño eficaz de políticas de prevención del delito. Otros mecanismos de esta clase de participación política son la

consulta, los grupos deliberativos, de estudio, foros temáticos y/o el referéndum y el plebiscito. Como se puede apreciar, la participación ciudadana proporciona información sobre el ambiente social, revela las preferencias de los ciudadanos, produce conocimiento e innovación, consolida las instituciones y puede crear legitimidad hacia el gobierno, así como fortalecer la identidad local. Desde esta perspectiva, en la democracia, el primer elemento de integración para la representación es la participación, pero, una vez conformados los órganos de gobierno, se convierte en el instrumento para que los ciudadanos se involucren en la toma de las decisiones que los afectarán cotidianamente (Vargas, 2014).

La seguridad ciudadana incorpora la participación ciudadana institucionalizada como uno de sus principales argumentos de política pública, puesto que la violencia y la delincuencia son problemas multicausales y porque el gobierno es insuficiente para solventarlos; por lo tanto, es necesario involucrar a diversos actores para abordar estos fenómenos desde múltiples frentes de acción. La seguridad ciudadana también incorpora la participación de la ciudadanía para identificar con precisión las características de los problemas delictivos que experimentan y para proponer políticas acordes a las condiciones de su entorno. Por último, la participación dentro de las políticas de seguridad ciudadana le permite al enfoque poner en práctica sus fundamentos político-administrativos; promover la construcción de relaciones entre el gobierno y la población en aras de la eficiencia (gobernanza).

Con todo, es pertinente señalar algunas precisiones. En el ámbito de la seguridad pública la participación de la población se enmarca dentro de la prevención. La construcción de cárceles, la designación de jueces, la investigación de los delitos y la portación de armas son instancias que le corresponden al Estado como autoridad especializada (Herrera, 2002). En cambio, considerando que la violencia y la delincuencia se gestan en la sociedad, la población puede intervenir directamente sobre dichos fenómenos y, para ello, la seguridad ciudadana propone acciones encaminadas hacia la reducción de oportunidades delictivas, la socialización de valores como la concientización ciudadana y la formación de comités de prevención del delito para que la comunidad interesada se involucre en la formulación de políticas públicas (Lima, 2002). En conclusión, la seguridad ciudadana es un enfoque de política pública que se fundamenta en la gobernanza y como la violencia y la delincuencia

son problemas multicausales requiere de la participación ciudadana institucionalizada para prevenirlos de forma integral. Entonces, ¿Qué es la prevención integral?

1.3.5. La prevención integral y sus métodos.

La prevención del delito son aquellas medidas encaminadas a evitar que el fenómeno ocurra. Lilian Chapa considera además la importancia de identificar las causales del delito para evitarlo, concibiendo a la prevención como “las acciones enfocadas a disminuir las amenazas, el riesgo y las oportunidades de que el delito ocurra mediante la identificación y eliminación de las causas, elementos de oportunidad y condiciones sociales que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca” (México Evalúa, 2014, p.10). Existen dos grandes modelos de prevención del delito: tradicional e integral.

La prevención tradicional es “el conjunto de acciones que buscan disuadir o desalentar la comisión de los delitos mediante el incremento de penas, una mayor capacidad operativa y de respuesta de las policías” (Herrera, 2009, p.16). Esto quiere decir que la prevención tradicional se relaciona directamente con el aparato de justicia del Estado y propone evitar el delito a través de la sanción penal y la readaptación social. La prevención tradicional es propia del modelo estadocéntrico de la seguridad.

En los años noventa del siglo XX, en América Latina, la prevención tradicional comenzó a mostrarse ineficiente debido a la excesiva burocratización de los sistemas judiciales y por la naturaleza multicausal del fenómeno delictivo. En ese contexto, se propuso ubicar a la prevención fuera del sistema penal y se planteó la idea de involucrar a múltiples actores durante su implementación (Selmini, 2009). De ese modo surgió el modelo de prevención integral.

La prevención integral se define como “la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo en un sentido amplio y no limitado a la sanción penal” (Ekblom, 2005).¹² Así, la prevención es integral cuando sus métodos se basan en un “[...] conjunto de estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de

¹² Traducción propia.

aquellos penales” (Selmini, 2009, p.45). En esta perspectiva, la prevención es responsabilidad y, al mismo tiempo, actúa sobre actores de la sociedad civil, incentivando la democratización de los sistemas de seguridad pública, un ámbito de acción anteriormente exclusivo del Estado. Selmini lo expresa de la siguiente forma: “Al abandonar el protagonismo de la respuesta penal, se opta por un sistema directo y proactivo. Esto significa que los sujetos responsables de la prevención cambian; además de los órganos penales del Estado, se incluyen otros actores políticos y sociales como entes locales, gubernamentales y no gubernamentales, los servicios públicos, los voluntarios, los privados y los ciudadanos en general” (2009, p.45).

El carácter integral de este modelo radica en que no existe un solo método de prevención, sino múltiples, que además tienen que ser entrecruzados para lograr evitar el delito. Los diferentes mecanismos de prevención integral pueden ser agrupados en tres grandes enfoques: por etapas de desarrollo del delito, por estrategia operacional y por orientación de la estrategia (México Evalúa, 2014).

1.3.5.1.Prevencción por etapas de desarrollo.

La prevención del delito se puede organizar en función de sus etapas de desarrollo: primaria, secundaria y terciaria (Brantingham y Faust, 1976; Van Dijk y de Waard, 1991). La prevención primaria pretende evitar, en el corto, mediano y largo plazo, que aparezcan elementos asociados con la pobreza, la desigualdad o las características del entorno para evitar que los individuos se vean tentados a delinquir (México Evalúa, 2014). Por otro lado, la prevención secundaria se concentra en la identificación e intervención temprana de sujetos o grupos en riesgo delictivo, como personas en situación de calle o con problemas de adicción. Este tipo de prevención busca eliminar los factores de riesgo. Los factores de riesgo son condiciones que aumentan la probabilidad de que ciertos individuos comenten delitos. Lucía Dammert (2005) ubica dos clases de factores de riesgo. Por una parte, se encuentran los de carácter individual, como la desintegración y la violencia familiar, el desempleo, la deserción escolar, el uso de drogas, entre otros. Por otro lado, están los factores ambientales como la ausencia de vigilancia policial o privada, el control social informal o la utilización de espacios públicos. Por último, la prevención terciaria busca evitar la reincidencia, intentando que las personas procesadas comenten delitos nuevamente (Herrera, 2002).

1.3.5.2.Prevencción por estrategia operacional.

Existen tres estrategias operacionales de prevención: situacional, comunitaria y de la criminalidad (México Evalúa, 2014). Estas propuestas sostienen que el delito ocurre principalmente debido a factores inmersos en el entorno.

La prevención situacional actúa sobre los delitos de oportunidad (Clarke, 1980, 1983, 1992, 1995, 2008). Dichos delitos son aquellos que suceden cuando las características del entorno lo permiten. En esta lógica, existen tres enfoques que explican los delitos de oportunidad. En primer lugar, se encuentra el enfoque de la actividad rutinaria. Esta perspectiva sostiene que un delito ocurre cuando coinciden al mismo tiempo un delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de un vigilante. Un objetivo -como un automóvil, un celular o cualquier bien material- es apropiado en función de su valor en el mercado y su facilidad de acceso. Por otro lado, el enfoque del patrón replicable explica que las oportunidades delictivas están en la frecuencia con la que las víctimas repiten sus costumbres rutinarias de desplazamiento, compuestas por los siguientes elementos: nodos, los puntos a dónde se trasladan; rutas, los caminos que usan para llegar a los nodos, y; límites, los confines de los nodos. Finalmente, el enfoque de la elección racional busca comprender el *modus operandi* de los delincuentes, estudiando las utilidades obtenidas por sus acciones.

Los enfoques anteriores han permitido identificar los siguientes principios de los delitos de oportunidad: las oportunidades son las causantes de un delito; las oportunidades delictivas son específicas; las oportunidades delictivas se concentran en tiempo y espacio; las oportunidades delictivas dependen de las actividades rutinarias; un delito genera oportunidades para otro; algunos productos ofrecen oportunidades delictivas más tentadoras que otros; los cambios tecnológicos y sociales crean nuevas oportunidades delictivas; la reducción de oportunidades no suele desplazar al delito; las oportunidades pueden reducirse; una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de los delitos de mayor alcance.

En otras palabras, la prevención situacional propone intervenir física y/o socialmente -aunque sea mínimamente- en el contexto para lograr un efecto reductor sobre el delito. De este modo, la prevención situacional pretende mejorar el entorno. En concreto, se han

delineado cuatro marcos de acción para evitar situacionalmente el delito: 1) aumentar el esfuerzo, dificultando el acceso a los bienes materiales; 2) aumentar el riesgo para cometer un delito mediante la vigilancia; 3) reducir las recompensas esperadas por cometer un delito, y; 4) eliminar las excusas por cometer un delito a través de normatividades más estrictas y precisas (Salazar, 2007). En concreto, la prevención situacional se define como el conjunto de medidas no penales encaminadas a impedir el delito modificando las oportunidades concretas en las que puede cometerse.

La siguiente estrategia es la prevención comunitaria, que propone incorporar a la comunidad¹³ en las tareas de prevención, con la premisa de que los sectores de la población “[...] que sufren más violencia, como jóvenes, mujeres, migrantes, deben ser vistos no solamente como víctimas sino también como agentes de cambio” (Gottsbacher, 2013, p.225). Este modelo consiste en implementar acciones dirigidas a cambiar las condiciones sociales que mantienen y permiten el desarrollo de la delincuencia, "enfocándose en la habilidad de instituciones locales para reducir el delito" (México Evalúa, 2014, p.11). En este sentido, la prevención comunitaria “pretende remplazar las prácticas violentas presentes en las comunidades (barrios, escuelas, vecindades) por formas alternativas de convivencia, a través de la participación de los ciudadanos como protagonistas activos del desarrollo pacífico de éstas, instalando recursos, capacidades y estrategias tanto a nivel individual como colectivo” (Jaramillo, 2013, p.39).

La participación de los ciudadanos dentro de la prevención comunitaria se clasifica en tres grupos: 1) organización de la comunidad, basada en la movilización de los residentes en aras de la reconstrucción del control social no gubernamental; 2) defensa de la comunidad, a través de formas como la autoprotección o estrategias defensivas de carácter arquitectónico frente a potenciales ofensores; 3) desarrollo de la comunidad, para mejorar las condiciones sociales, de vivienda y de los servicios en general (Selmini, 2009, p.50). Por lo tanto, este mecanismo de prevención requiere de una articulación estrecha entre actores gubernamentales y de la sociedad civil para generar procesos de asociación sustentados en

¹³ La comunidad es un conjunto de personas que comparte elementos de identidad entre sí como la historia, cultura, creencias y el modo de vida.

perspectivas similares sobre cómo entender un problema delictivo, con la intención de formular propuestas comunes para resolverlo (Jaramillo, 2013). La existencia de comités de participación ciudadana resulta trascendental en este aspecto.

Finalmente se encuentra la prevención de la criminalidad. Esta estrategia interviene sobre factores plenamente identificados que les permiten delinquir a grupos de personas totalmente reconocidos en un tiempo y espacio. Este mecanismo busca impedir la carrera criminal y depende mucho de sistemas de investigación y monitoreo (México Evalúa, 2014).

1.3.5.3. Prevención por orientación de la estrategia.

Existen dos tipos de prevención en este campo: a través del desarrollo social o prevención social de la violencia y la prevención del delito a través del diseño medioambiental: CPTED, por sus siglas en inglés.

La prevención social intenta impedir el delito modificando las instituciones que propician el subdesarrollo; propone modificar los factores estructurales de riesgo que actúan sobre los individuos (Ajos, 2010, 2012, 2014; Ajos & Dallorso, 2011; Beltrame, 2013; Robles, 1999). La prevención social se define como las acciones institucionales para anticiparse, modificar o disminuir los factores sociales, culturales, económicos y urbanos asociados con contextos delincuenciales y procesos de desintegración social para promover el desarrollo y generar la cohesión social. En concreto, esta estrategia interviene sobre las causales sociales del delito a través de “[...] medidas típicas de la política social como políticas de vivienda, educación y tratamiento sanitario con respecto al alcohol y el delito; política familiar y educativa, trabajo para los jóvenes y políticas de empleo” (Selmini, 2009, p.48). La prevención social generalmente se relaciona con las atribuciones de los gobiernos centrales, formando parte de iniciativas nacionales de desarrollo social.

Por otro lado, la estrategia CPTED propone modificar y/o diseñar espacios urbanos no aptos para el desarrollo del delito e idóneos para la convivencia comunitaria (Newman, 1972; Kaplan, 1978). La CPTED tiene su origen en la teoría situacional de Jeffery (1997), buscando evitar el delito mediante su localización espacial, particularmente en espacios

públicos abandonados y generadores de ambientes de inseguridad.¹⁴ La presencia de grafitis, infraestructura desgastada, equipamiento en mal estado y el consumo de drogas, entre otros indicadores, sugiere la ausencia de autoridad y la falta de controles, motivando la reproducción de conductas antisociales.

La manipulación del entorno para prevenir el delito puede dirigirse hacia el ambiente y/o el blanco de los delincuentes. Cuando se trata del ambiente, la CPTED tiene que propiciar la vigilancia natural,¹⁵ el refuerzo de los lazos afectivos comunitarios, el control natural del acceso y el mantenimiento en buen estado del espacio público. Por otro lado, cuando el objeto de intervención es el blanco, es fundamental eliminarlo, arruinarlo o modificarlo, dificultando su acceso, marcándolo y, en la medida de las posibilidades, creando espacios socialmente aceptados para el uso de blancos determinados. Así, por ejemplo, es posible evitar el robo de automóviles mediante la instalación de alarmas, seguros, localizadores GPS o evitar el vandalismo destinando muros específicos para la elaboración de grafitis. La CPTED suele implementarse en lugares destinados al transporte público, áreas comerciales e industriales, parques, zonas residenciales, unidades habitacionales y campus universitarios (Salazar, 2007). Por otro lado, cabe aclarar que la CPTED no intenta modificar las condiciones sociales que motivan el delito, sino alterar el espacio público en donde sucede. Robert Clark lo explica de la siguiente forma:

Partiendo del análisis de las circunstancias que dan lugar a tipos específicos de delito, introduce discretos cambios de gestión y ambientales para reducir las oportunidades de que estos delitos ocurran. Por lo tanto, se concentra en el escenario del delito más que sobre aquellos que cometen actos delictivos. Busca prevenir la ocurrencia del delito más que detectar y sancionar a los infractores. No busca eliminar las tendencias delictivas a través del mejoramiento de la sociedad o sus instituciones sino se limita hacer las acciones delictivas menos atractivas para los delincuentes (1997, p.2).¹⁶

¹⁴ La teoría de Jeffery propone que un ambiente diseñado de forma apropiada disminuirá la frecuencia de los delitos de oportunidad y la percepción del temor, estrechando los lazos comunitarios. En su perspectiva, es fundamental incorporar en dicho proceso la experiencia de los habitantes dado su conocimiento en la percepción de su inseguridad ambiental.

¹⁵ Es la posibilidad de ver a otros sujetos y ser visto por los mismos.

¹⁶ Traducción propia.

Los enfoques anteriores son aquellos que se han utilizado en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana alrededor del mundo. Es importante destacar que estos modelos no son mutuamente excluyentes, por el contrario, la prevención es más integral en la medida en que se implementen de forma combinada múltiples estrategias en los diferentes niveles y orientaciones del modelo y con los tipos y orientación de las estrategias. Lo anterior depende de un correcto diagnóstico del problema delictivo y también de la factibilidad presupuestal, administrativa, legal, medioambiental y política para implementar dichos esquemas.

Es evidente que la seguridad ciudadana es una propuesta para involucrar a los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas de prevención; sin embargo, la comunidad no puede ser el único actor. Una de las principales instituciones gubernamentales dentro del enfoque es la policía. Continuando con la tendencia conceptual, la seguridad ciudadana propone concebir a la policía como un aparato de contacto ciudadano en lugar de visualizarla como un instrumento de represión estatal.

1.3.6. La policía de proximidad.

Tradicionalmente la policía ha funcionado como el aparato del Estado para garantizar la seguridad pública. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 reconoció que la policía es una institución especializada en el uso de la fuerza y, por lo tanto, representa el principal instrumento de represión estatal: “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de la fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y para la utilidad particular de aquellos que la tienen a cargo” (Cunjama, 2015). En la actualidad, sin embargo, es posible concebir a la policía como el primer contacto que el ciudadano tiene con el aparato de seguridad pública del Estado, en la medida en que su trabajo se desarrolla usualmente a nivel territorial.

En América Latina existieron durante gran parte del siglo XX modelos policiales de corte militar para asegurar los valores fundamentales del Estado a través de la violencia física. La influencia de estos modelos se ha extendido hasta nuestros días para contener el avance de las organizaciones criminales. Cuando hablamos de policías tendientes a la militarización queremos decir que su formación y métodos empleados son de tipo castrense. Por citar un caso, durante la administración del Presidente Felipe Calderón, este modelo se puso en

marcha al utilizar a las Fuerzas Armadas en operativos de combate frontal en contra de grupos delictivos. Otro esquema utilizado en nuestro país, en este sentido, se caracterizó por ser prácticamente imperceptible y tener mayores efectos en largo plazo, tratándose de la participación de elementos militares como mandos de jerarquía mediana y superior dentro de las instituciones de seguridad pública. De acuerdo con Juan Salgado (2010), estas prácticas tienen como efecto la priorización de programas de contención por encima de planes de prevención.

Las policías militarizadas tienen tres consecuencias nocivas para la implementación de la seguridad ciudadana. En primer lugar, en tiempos de paz, la militarización perturba la relación cívico-militar; mientras las fuerzas armadas desarrollen tareas policiales no existirán incentivos adecuados para reformar a la policía. En segundo lugar, la rendición de cuentas es cuando menos opaca puesto que los elementos militares son menos proclives al escrutinio ciudadano. Finalmente, la ausencia de formación para tratar problemas de seguridad pública por parte de las fuerzas armadas aumenta la probabilidad de que se violen los derechos humanos en los procesos de intervención (Salgado, 2010).

En cambio, la seguridad ciudadana propone la democratización de la policía a través de la implementación del modelo de proximidad. Dicho esquema implica que los cuerpos policiales rindan cuentas, que puedan colaborar institucionalmente con organizaciones no gubernamentales en las tareas de prevención y que seleccionen de forma periódica a sus mandos operativos, al menos de forma interna (Gabaldón, 2007 ; Rico, 2005; Silva Forné, 2011; Torres, 1999). La policía de proximidad apareció en Estados Unidos y se expandió por Canadá, Europa y en América Latina se implementó por primera vez en Brasil en los años noventa.

La policía de proximidad parte de una premisa básica: el público es la policía y la policía el público (Káram, 2012). Es necesario abandonar la idea de que la policía es un aparato fuera de la sociedad impuesto por el Estado y comenzar a concebirla como parte de la comunidad. Lo anterior puede lograrse a partir del propio desempeño policial. Skolnick y Bayley (1986) acuñaron el término “reciprocidad policía-comunidad” para hacer referencia al funcionamiento de la policía de proximidad en términos prácticos, de actitudes y organizacionales. En términos prácticos, la reciprocidad propone la inclusión de la

comunidad en las estrategias de prevención. En el tema de la actitud, es importante inculcarles a los oficiales de policía, durante su formación, que la colaboración con la comunidad es relevante. Finalmente, en cuanto a la organización, la reciprocidad implica que la autoridad y la población puedan converger institucionalmente en el diseño de políticas de prevención, desde el punto de vista administrativo, al tiempo que la policía aprehende y permite el funcionamiento de las prácticas comunitarias de seguridad.

La policía de proximidad propone la sustitución de la vigilancia mediante patrullaje, y la acción por reacción, por un sistema en donde los ciudadanos cooperan con la policía para anticiparse al delito. Salgado (2010) identifica las siguientes características de la policía de proximidad

- Descentralización geográfica del despliegue operativo: la acción de la policía no tiene que estar condicionada a un microterritorio. Dentro de una jurisdicción tiene que actuar estratégicamente con autonomía de movilidad.
- Formación y educación continua: la policía tiene que estar capacitada en temas de prevención integral del delito en términos teóricos, legales y prácticos, así como del uso de equipamiento.
- Autonomía de mandos medios: la cadena de mandos dificulta la toma de decisiones de los elementos de menor jerarquía en la solución de problemas cotidianos. Su autonomía estimularía la acción eficaz en la prevención de la delincuencia común.
- Consulta con la ciudadanía: la policía tiene que ser capaz de conocer las preocupaciones inmediatas de la población y de sus expectativas sobre el desempeño policial. La consulta con la ciudadanía facilita la identificación de zonas de alto riesgo delictivo.
- Inserción de la ciudadanía en labores concretas de prevención: la participación de la comunidad no tiene que contravenir las disposiciones federales o estatales, pero puede adaptarse al contexto local. Dicha participación puede asociarse con la prevención situacional, comunitaria o social del delito.
- Reformas judiciales: es necesario promover la rendición de cuentas por parte de los elementos policiales desde el ámbito legal, facilitando el acceso a la información de sus recursos, formación y que hagan rigurosos los procesos de selección y adiestramiento, así como de certificación y formación continua. En este punto, destaca la necesidad de reformas que revaloren económicamente el trabajo policial.
- Acceso a la información: es necesarios transparentar la estadística criminal, el ejercicio del gasto e información relativa al ejercicio profesional de los mandos policiales.

- Prevención social del delito: la policía tiene que buscar involucrarse en programas sociales de prevención, participando en actividades culturales y talleres de concientización ciudadana. Lo anterior contribuye con la construcción de la imagen de una policía comprometida con la población, preparada e informada sobre las causantes del delito.
- Orientación a resolver problemas: se trata de la proactividad en la solución de problemas delictivos de forma pacífica.

Con los elementos anteriores la policía será capaz de identificar los problemas de la comunidad en materia de seguridad pública y proponer soluciones locales al respecto, disminuir el sentimiento de inseguridad, incrementar los niveles de satisfacción ciudadana con respecto al desempeño institucional de la policía, facilitar la participación activa de la ciudadanía en la producción de seguridad, contribuir con la coordinación interinstitucional en materia de seguridad, valorizar al personal policial, afinar los mecanismos de control externo e interno sobre el accionar policial y ofrecer un servicio de calidad a través de respuestas personalizadas (Rico, 2005).

Para implementar el modelo de policía de proximidad se necesita una estrecha e intensa relación con organismos ciudadanos, pero también precisa de profundas reformas políticas, administrativas y judiciales que permitan la descentralización de la toma de decisiones y desahoguen la excesiva burocratización de sus procesos y, en concreto, requiere “[...] que la mayor parte de las decisiones en materia de gestión operativa y despliegue táctico se tomen por los oficiales de menor jerarquía en consulta con la ciudadanía, de tal manera que los mandos medios y superiores sólo desempeñen un papel de gestores para llevar a cabo esas decisiones institucionalmente” (Salgado, 2010, p.14).

En el terreno empírico, lo anterior no es sencillo de implementar dado que no solo implica que los altos mandos deleguen su poder de decisión y su protagonismo a los elementos de menor jerarquía, lo que supondría invertir la cadena de mando, sino también de multitud de factores como la capacidad institucional de los gobiernos locales para dotar de recursos e incentivos a sus policías, de reformas constitucionales que estimulen la descentralización policial y la participación ciudadana y, de suma importancia, necesitan de la voluntad política de los gobernantes para incluir estos asuntos en su agenda de gobierno,

como sucedió en Bogotá, Colombia, en donde el alcalde, el más alto nivel de decisión del gobierno local, se comprometió con la transformación de la policía (Acero, 2005).

Otros modelos de policía que propone implementar la seguridad ciudadana son el proactivo y el garantista (Gamboa, 2010). El modelo proactivo tiene como característica principal intervenir antes de que el delito ocurra, además se interesa en el estudio de la etiología delictiva y concibe a la delincuencia como un problema social e intenta disuadir a los potenciales infractores. Por su parte, el esquema garantista tiene un corte esencialmente legal, buscando salvaguardar los bienes jurídicos de la población e interviene investigando y detectando problemas criminales, con el propósito de conferir el máximo grado de seguridad posible a la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para los delincuentes. Al igual que los esquemas de prevención integral, una política de seguridad ciudadana tendrá mayores probabilidades de éxito cuando implemente de forma entrecruzada una variedad importante de los mecanismos de policía anteriores.

1.3.7. La importancia de la focalización: el papel de los gobiernos municipales.

El espacio de gobierno político y administrativo idóneo para diseñar e implementar políticas públicas de seguridad ciudadana es el municipal, principalmente por las tareas que desempeña, usualmente relacionadas con la prestación de los servicios públicos básicos.

En América Latina, las atribuciones institucionales que permiten a los gobiernos municipales ocuparse del diseño e implementación de la seguridad ciudadana son resultado de varias reformas políticas y administrativas que han ocurrido en las últimas décadas. De acuerdo con Fernando Carrión (2006), son tres los procesos al respecto. En primer lugar, la reforma del Estado, impulsada a causa de la ineficiencia ocasionada por la hiperburocratización de los gobiernos centrales, en el marco económico del Estado Benefactor, promovió la descentralización de los servicios públicos hacia los ámbitos estatales de gobierno. En México, estas competencias se convirtieron en tareas exclusivas de los municipios gracias a la reforma constitucional de 1983 (Merino, 2007). En segundo lugar, a consecuencia de lo anterior, la seguridad pública giró hacia la prevención del delito y la participación ciudadana, provocando la redistribución de competencias y equilibrando el poder de decisión entre órdenes de gobierno, cuando menos en el ámbito legal. Por último,

el crecimiento de la delincuencia en los espacios urbanos se convirtió en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos, colocando a la seguridad pública como la principal demanda hacia las autoridades locales (Acero, 2005). Con todo, los procesos anteriores solamente institucionalizaron aquello que los municipios realizaban con anterioridad *de facto* (Guillén, 2009).

Por otro lado, los municipios son espacios idóneos para la focalización por su dimensión territorial. Varios autores sostienen que el municipio tiene que constituirse como el espacio principal para realizar esfuerzos sistemáticos que propicien el aumento de la calidad de vida de la población, en tanto que su proximidad con la población y sus problemas específicos le confieren la posibilidad de diseñar, implementar y controlar de forma directa políticas públicas de variada naturaleza.¹⁷ En este orden de ideas, el municipio tiene como ventaja competitiva, frente a los otros niveles de gobierno, la capacidad de priorizar problemas antes que sectores. En pocas palabras, es un mejor espacio para la concertación (Acero, 2005; Dammert, 2005; Sabet, 2013; Tapia, 2014).

Los elementos que fundamentan la propuesta de que los gobiernos municipales tienen que encabezar el diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana son tres: 1) su condición como gobiernos de proximidad; 2) sus atribuciones en torno de la prestación de los servicios públicos, y; 3) el carácter local de la delincuencia común e incluso transnacional (Vargas, 2014). Sobre el primer elemento se puede decir que la organización político-administrativa de los municipios es esencialmente de carácter comunal. En el caso de México, el régimen municipal está conformado por el ayuntamiento que es un aparato colegiado compuesto por un alcalde, síndicos y regidores, seleccionados mediante el voto popular. El ayuntamiento se conforma para gestionar la solución de los problemas de la comunidad. Por su delimitación territorial y por sus atribuciones, los municipios son las instituciones que mayor interacción tienen con la vida cotidiana de la población. De acuerdo con Mauricio Merino (2007), la tarea principal de los municipios es mejorar las condiciones

¹⁷ En el caso mexicano, el Premio de Gobierno y Gestión Local, impulsado por el CIDE, ha demostrado durante quince años que los municipios en el país son capaces de diseñar e implementar de forma exitosa políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de su población en materia de desarrollo social, turismo, seguridad pública, desarrollo económico, vivienda, medioambiente, desarrollo empresarial local, desarrollo urbano, gestión integral de residuos sólidos, transporte, entre otros tantos.

para la convivencia de las personas prestando servicios públicos, planeando el desarrollo urbano, cuidando el medio ambiente, etcétera.

Desde este punto de vista, la proximidad se define como la capacidad de un gobierno por estar en contacto permanente con su población. Desde el enfoque de las políticas públicas, el municipio puede considerarse ideal para diagnosticar y atender un problema público en tanto que cuenta con mejores condiciones territoriales para destinar recursos, además tienen burocracias pequeñas y flexibles cuyo trabajo es visible ante los habitantes y que puede ser evaluado directamente por los mismos, a diferencia de los gobiernos centrales. En este sentido, la proximidad se puede traducir en políticas de prevención endógenas.

Con respecto a los servicios públicos es importante señalar que la etimología del término municipio (del latín *municipium* y *capio/capere*) se refiere a tomar parte de la mejora de las condiciones de vida de la población. Un servicio público se define como “[...] una actividad técnica que el Estado declara de interés general porque tiende a satisfacer una necesidad colectiva, en el entendido que dicha satisfacción se realiza a través de prestaciones directas a los usuarios del servicio” (García del Castillo, 2011, p.300). Por lo tanto, una correcta prestación de los servicios públicos no solamente representa mayor desarrollo y crecimiento, sino también legitimidad para el gobierno en turno y gobernabilidad sobre el territorio.

En el caso mexicano, los municipios prestan los siguientes servicios públicos: agua, su tratamiento y disposición; alumbrado público; gestión de los residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines, su equipamiento, y; la seguridad pública, en concreto, la prevención del delito y la regulación del tránsito vehicular (artículo 115, CPEUM). Estos servicios corren a cargo del régimen administrativo municipal, compuesto por diferentes departamentos. Para efectos de la seguridad ciudadana, la prestación de los servicios públicos adquiere relevancia considerando las teorías que explican la conducta delictiva asociadas con las condiciones de vida de los individuos, los espacios en donde ocurre el delito y los métodos para prevenirlos.

Dicho lo anterior, la prevención integral requiere de un diseño e implementación municipal para focalizar elementos de riesgo delictivo y lograr una articulación estrecha entre

actores a nivel territorial; asimismo, porque el municipio cuenta con atribuciones asociadas directamente con los diferentes mecanismos de prevención antes mencionados.

Finalmente, a pesar de que la seguridad ciudadana contribuye a reducir las amenazas propias de fenómenos como la delincuencia organizada, lo cierto es que busca fortalecer la función de la seguridad pública en su primera etapa: la prevención del delito. Esto significa que los delitos que previene son aquellos que afectan al individuo en su cotidianidad y que mayor impacto tienen en la sociedad por su frecuencia, como el homicidio, robo y el secuestro. Esta característica de la seguridad ciudadana hace de los municipios el espacio propicio para implementarse, en tanto que estos delitos suelen tener particularidades locales; incluso delitos como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y la trata de personas afectan la vida de la comunidad por situaciones como la venta y consumo de estupefacientes, el uso de armas de fuego, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en diferentes estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto (Acero, 2005). En conclusión, desde el enfoque de las políticas públicas, la importancia de diseñar iniciativas de seguridad ciudadana a nivel municipal descansa en que las problemáticas delictivas, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse en función de las características de los espacios territoriales en donde ocurren y por sus elementos culturales, sociales y económicos.

1.3.8. El desempeño de los actores y los procesos de una política pública de seguridad ciudadana.

¿Cómo tiene que ser el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos de una política pública de seguridad ciudadana para tener éxito? Las investigaciones en torno de la seguridad ciudadana han estudiado su contenido teórico y elementos técnicos, pero no han propuesto cómo tienen que desempeñarse los actores y desarrollarse los procesos de las políticas de prevención integral para que logren resultados positivos. Es nuestro propósito colaborar al respecto. Nuestra contribución es la siguiente: el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos deben ser empíricamente congruentes con los fundamentos conceptuales y técnicos de la propia seguridad ciudadana, así, en los hechos, aumentará la probabilidad de que exista una articulación estrecha, intensa e iterada entre múltiples perspectivas y propuestas de solución (integralidad efectiva).

En este orden de ideas, el desempeño de los actores debe atender los parámetros de la gobernanza, como la inclusión de múltiples actores sociales, el empoderamiento de los entes con menor jerarquía gubernamental, la cooperación institucional, la transversalidad administrativa en la toma de decisiones, la corresponsabilidad en su implementación y también con los principios de la democracia participativa como la igualdad, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho.

Asimismo, el desempeño de los actores no tiene que proyectar la existencia de mecanismos burocráticamente inflexibles, de tipo piramidal y la predominancia de lógicas federalistas tendientes hacia la generalización en detrimento de la focalización. Al contrario, el desempeño tiene que resultar en acciones concretas por parte de los actores con mayor capacidad de decisión para empoderar a los actores menos favorecidos en los procesos de toma de decisiones en torno de la construcción de políticas públicas, de modo que dichos agentes adquieran papeles estratégicos y no simplemente de gestión administrativa.

En concordancia con lo anterior, los procesos de elaboración del sistema normativo tienen que instituirse a partir de la participación intensa de los actores sobre los que impactaran directamente dichas reglas; es decir, los actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Lo anterior quiere decir, por ejemplo, que no es suficiente con incorporar en el contenido de las normas elementos que permitan la colaboración para la prevención del delito, sino que dichas normas tienen que ser producto de tal colaboración. De este modo, estaría garantizando la inclusión de perspectivas de actores con conocimiento de primera mano sobre las problemáticas delictivas a nivel territorial, además de fomentar compromiso para su cumplimiento.

El argumento central de nuestra propuesta es que una política pública de seguridad ciudadana tendrá más probabilidades de éxito en la medida en que involucre en su diseño e implementación a un mayor número de perspectivas sobre cómo prevenir los fenómenos delictivos, principalmente de actores especializados en la problemática y que detentan el mayor capital simbólico para resolverlos. Para ilustrarlo planteemos un ejemplo: una política nacional de seguridad ciudadana que busque implementar modelos de prevención social, situacional o comunitaria en el ámbito municipal tendrá menos posibilidades de lograr resultados satisfactorios si los actores encargados de diseñarla e implementarla son de

carácter nacional y si las normas construidas para su implementación se concibieron a partir de procesos en donde no participaron los actores locales. Lo anterior porque los actores nacionales, a pesar de contar con recursos políticos, económicos y administrativos importantes, desconocen las particularidades del entorno y las condiciones territoriales del delito, y los actores municipales serían relegados a un rol como receptores de bienes y servicios y no tendrían la capacidad de abonar de forma sustantiva a la solución de las problemáticas que suceden en sus propios territorios.

De acuerdo con la hipótesis central de esta investigación, el PRONAPRED experimentó dicha situación. Emplearemos el contenido de este apartado para explicar porque el programa fracasó en Ecatepec de en 2013, desde una perspectiva técnica pero principalmente con base en el desempeño de sus actores y el desarrollo de sus procesos.

1.3.4. Consideraciones finales.

En este apartado se cumplieron tres metas:

- Presentamos un marco teórico sobre el Estado, la seguridad y los modelos estadocéntrico y ampliacionista. Lo anterior permitió una aproximación a las diferentes clasificaciones que se han desarrollado sobre la seguridad y denotar los contornos conceptuales de la seguridad ciudadana.
- Se precisaron las características mínimas definitorias de la seguridad ciudadana como un enfoque de política pública y sus esquemas de implementación.
- Se mencionó como deben ser el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos de las políticas de seguridad ciudadana para que sean exitosas.

En otras palabras, el capítulo funcionará como el instrumento de interpretación conceptual para analizar los resultados negativos del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec de Morelos, durante el año de 2013, mediante el estudio de sus actores y el desarrollo de sus procesos de elaboración de normas.

Capítulo II.

La organización institucional y el funcionamiento administrativo del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

En este apartado explicamos el funcionamiento del andamiaje institucional del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec en 2013. Asimismo, definimos y contextualizamos el programa en términos organizacionales, administrativos y territoriales. Para desarrollarlo, en el capítulo respondemos las siguientes cuestiones: ¿Cómo se definió oficialmente el programa? ¿Por qué se considera una política de seguridad ciudadana? ¿Cómo se organizó institucionalmente? ¿Cómo funcionó administrativamente? ¿Por qué Ecatepec de Morelos es un caso relevante para analizar los resultados del programa durante su primer año de implementación?

2.1. El Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.

La seguridad pública cuenta con rango constitucional en México. El artículo 21 de la CPEUM establece que “[...] la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala “[...]”.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública menciona que las instituciones de seguridad son las dependencias policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y demás organismos encargados de prevenir, investigar y sancionar el delito a nivel federal, estatal o municipal (DOF, 2009). Estas instituciones conforman el sistema de seguridad pública en nuestro país. Dicho sistema consta de cuatro etapas: 1) prevención del delito; 2) procuración de justicia; 3) administración de justicia; 4) impartición de sanciones penales. Estas etapas funcionan de manera articulada para cumplir con lo dispuesto en los artículos 21, 73 y 115 de la Constitución Política.

2.1.1. Prevención del delito.

El Poder Ejecutivo, en los tres niveles de gobierno, diseña e implementa las políticas de prevención del delito. En el ámbito federal, la Secretaria de Gobernación es la responsable

de coordinar la política nacional de prevención y de administrar a la Policía Federal a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

Al respecto, la policía tradicionalmente ha sido el principal aparato del gobierno para prevenir el delito. Existen dos grandes clases de policía: administración e investigación (Barrón, 2011). La policía de administración se encarga de la prevención a nivel territorial, mediante la vigilancia, mientras que la policía de investigación interviene cuando el delito se ha consumado y su trabajo se relaciona con la procuración de justicia. Las policías de administración en México son la Policía Federal, de la cual depende la Gendarmería Nacional, las Policías Estatales Preventivas y las Policías Municipales. Por su parte, las policías de investigación son la Policía Federal Ministerial, dependiente de la Procuraduría General de la República, y las policías de investigación a nivel estatal, adscritas a las procuradurías de justicia estatales. En los municipios no existen policías de investigación. Actualmente en nuestro país también se implementan Mandos Policiales Mixtos para lograr una coordinación más eficiente entre órdenes de gobierno en territorios de alta incidencia delictiva, de acuerdo con Ley General de Seguridad Pública.

2.1.2. Procuración de justicia.

La procuración de justicia es una competencia del Poder Ejecutivo Federal y Estatal. Las instituciones encargadas son la Procuraduría General de la República y las procuradurías estatales. La procuración comienza con la denuncia de un delito y el inicio de una averiguación previa por parte del Ministerio Público. El Ministerio Público Federal se encarga de investigar y sancionar los delitos del fuero federal y el Ministerio Público Estatal es el responsable de resolver los delitos del fuero común.

2.1.3. Administración de justicia.

El Poder Judicial Federal y Estatal se encarga de la administración de justicia, en donde intervienen los tribunales y magistrados. Una vez que el Ministerio Público presenta los resultados de una averiguación previa, el Poder Judicial solicita la evidencia de los hechos y analiza los alegatos de la víctima y también del acusado. Al final, el juez emite una orden de arresto para condenar o declarar inocente al inculcado.

2.1.4. Ejecución de sanciones penales.

El Poder Ejecutivo aplica las sanciones penales en los tres niveles de gobierno. Cuando un sospechoso es culpable tiene que cumplir su condena dentro de un centro penitenciario. En el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) se cumplen las condenas por haber cometido delitos del fuero federal, mientras que en el Centro de Readaptación Social (CERESO) se castigan los delitos del fuero común. En las cárceles municipales se sancionan las faltas administrativas. Las etapas del proceso penal son: la detención del presunto culpable, la imposición de un castigo cuando se comprueba su culpabilidad y su integración al sistema de readaptación social. En el siguiente cuadro se presenta, a manera de resumen, las etapas y actores del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México:

Etapas y actores del Sistema de Seguridad Pública en México.			
Etapas	Nivel de gobierno	Rama del gobierno	Actores
Prevención del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Policías administrativas
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	Ministerio Público y policías de investigación
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Sistema penal	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	CEFERESO, CERESO y cárceles municipales.

Fuente: elaboración propia.

El PRONAPRED se ubicó dentro de la primera etapa del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior es relevante pues reafirma el carácter preventivo del programa. Precisado lo anterior: ¿En qué consistió el PRONAPRED?

2.2. Los elementos del PRONAPRED: 2013-2016.

El Presidente Enrique Peña Nieto impulsó al PRONAPRED para prevenir socialmente el delito. El programa comenzó a implementarse en el año de 2013 y desapareció del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2017 (DOF, 2017).¹⁸ Asimismo, se

¹⁸ Para 2017, los subsidios de gasto federalizado pertenecientes al PRONAPRED se eliminaron y en su lugar se implementara una política, a cargo de la Secretaría de Gobernación, que emanará del ejercicio de otros subsidios de seguridad pública, con acciones para prevención y control de las adicciones, fortalecimiento de capacidades y competencias, rescate de espacios públicos e impulso de proyectos productivos, entre otros

sustentó teóricamente con base en las propuestas de la seguridad ciudadana. Por lo tanto, al implementar el PRONAPRED, el gobierno federal reconoció su insuficiencia para enfrentar el problema delictivo y la necesidad de poner en marcha esquemas de gobernanza y de participación ciudadana institucionalizada para prevenir integralmente la violencia y la delincuencia (Campa, comunicación personal, 11 de abril de 2017).

2.2.1. Diagnóstico del problema delictivo.

El primer paso para implementar el PRONAPRED fue la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, proceso que implicó “establecer las instancias desconcentradas que funcionaron a nivel estatal y delinear el marco jurídico, así como todas las líneas de acción operativas, tanto de la institución como del programa” (Campa, comunicación personal, 11 de abril de 2017). La propia SPPC coordinó el diagnóstico delictivo que fundamentó la implementación del programa.

Al respecto, en primer lugar, el diagnóstico abordó la situación de la violencia y la delincuencia en el país, mencionando que en el lapso 2006-2011 se cometieron más delitos y más violentos. Asimismo, se informó que las denuncias por delitos del fuero común incrementaron en el mismo periodo, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En cuanto a los delitos del fuero federal, las denuncias aumentaron en 12.37% en el periodo 2006-2013. Con base en la ENVIPE del INEGI, se argumentó que las víctimas en México aumentaron en el lapso 2010-2013, precisando que los delitos más frecuentes fueron el robo en la calle, en el transporte público, extorsión, robo total o parcial de vehículos, amenazas y los robos a casa habitación.

Sobre la percepción de seguridad, el diagnóstico sostuvo que en el año de 2013 la principal preocupación para la población fue la delincuencia, señalando que la inseguridad incrementó 6% en los estados; 4.8% en los municipios y en las colonias o ciudades creció 5.1 %. En esta lógica, se afirmó que, durante el lapso 2011-2013, los espacios de mayor inseguridad fueron el cajero automático, el banco, la calle, el transporte público y el hogar.

(SHCP, 2017). Sin embargo, no existe una explicación oficial sobre el porqué de la desaparición del PRONAPRED.

Por lo anterior, las personas modificaron algunas de sus conductas cotidianas como llevar dinero en efectivo o caminar por las noches.

En el ámbito de la confianza institucional, el diagnóstico mencionó que las instituciones menos confiables fueron las policías de tránsito, ministeriales y municipales, mientras que la Marina y el Ejército gozaron de mayor aceptación. Por otro lado, con base en la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal, se informó que los principales problemas fueron la corrupción, la tardanza y la impunidad; al respecto, en los últimos diez años, solo uno de cada 100 delitos recibieron castigo. El problema con los indicadores anteriores es que solamente identificaron un fenómeno, pero no lo explicaron.

En segundo lugar, el diagnóstico buscó identificar los factores de riesgo, entendidos como “aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas” (DOF, 2014, p.10). El primer factor abordado fue el embarazo temprano. Con base en la ENSANUT, el diagnóstico refirió que en 2013 el 51.9% de las mujeres en el rango de edad de 12 a 19 años estuvieron alguna vez embarazadas y que el 10.7% lo estuvieron al momento de la entrevista. Sin embargo, no se presentaron datos que asociaran esta situación con el desarrollo de actividades violentas o delictivas en México.

Otros factores de riesgo fueron el consumo y abuso de drogas legales e ilegales. En este apartado se mencionó que, en el año de 2009, el 24.4% de las muertes violentas ocurrieron bajo la influencia de algún tipo de sustancia. Las causas más comunes fueron: por arma de fuego (33.3%), accidentes de tránsito (17.2%) y asfixia (10.2%). Por otro lado, con base en la Encuesta Nacional de Adicciones, se indicó que el porcentaje de los consumidores dependientes creció en la década de 2001-2011. En ese mismo lapso, se duplicó el porcentaje de población consumidora de drogas ilegales, pasando de 0.8% a 1.5%. Estos datos revelan un problema de salud pública que necesita prevenirse; sin embargo, el diagnóstico no logró asociarlos con la violencia y/o la delincuencia en el país.

Posteriormente encontramos el tópico de los ambientes familiares deteriorados o problemáticos. No obstante, en este aspecto el diagnóstico no presentó ningún tipo de indicador que permitiera conocer la situación en México y solamente se limitó en mencionar

los efectos teóricos que puede tener el sistema familiar en el desarrollo de conductas delictivas. Asimismo, se trató la deserción escolar. En este aspecto se confirmó, con datos del INEE del año de 2012, que la deserción escolar incrementó notablemente al pasar de la secundaria al nivel medio superior. Si bien se mencionó que la deserción escolar es un factor que aumenta las posibilidades de que las personas se involucren en ambientes violentos o delictivos, el diagnóstico no presentó datos para comprobar esta hipótesis en México.

Encontramos que el diagnóstico también habló sobre la falta de oportunidades laborales, la informalidad y la desocupación; según datos de la OCDE, la tasa de desempleo entre los mexicanos de 15 a 24 años fue de 9.4% y el porcentaje de quienes no están empleados ni en educación formal aumentó con la edad en el año de 2012. El diagnóstico no presentó algún tipo de relación entre la desocupación y la violencia y/o con la delincuencia. De igual forma, se investigó acerca del capital social debilitado y la participación ciudadana incipiente. En este campo, partiendo de la ENCUP-2012 se señaló que el 69% de los entrevistados no confió en la mayoría de las personas y el 35% encontró difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional Sobre Capital Social en el Medio Urbano, se refirió que solo un 21% de los entrevistados se organizó con sus vecinos durante el año de 2006. Finalmente, el diagnóstico comentó que solamente el 22.7% de la población se organizó ante la presencia de robos y el 19.9% ante pandillerismo violento. A pesar de la información presentada, el diagnóstico no explicó la manera en cómo dichos fenómenos propiciaron violencia y/o delincuencia o cómo pueden aportar para prevenirlas.

El diagnóstico también abordó tópicos en torno de la ilegalidad, citando indicadores sobre la piratería, muertes por accidentes viales, cultura de la ilegalidad y la corrupción. En el campo teórico los ambientes de ilegalidad son propicios para la comisión de los delitos, sin embargo es necesario demostrarlo y el diagnóstico del programa no lo hizo. Finalmente, se trató la situación de los espacios públicos para la convivencia. En este punto se consideró que las dos principales problemáticas de los espacios públicos fueron su insuficiencia y su creciente deterioro y subutilización. En esta línea, se señaló que la inseguridad en los espacios públicos (calles, transporte, parques) incrementó 13.7 puntos porcentuales respecto de 2011. A pesar de que se puntualizaron los efectos que tienen los espacios públicos

abandonados en la generación de violencia y delincuencia, el diagnóstico no presentó evidencia para explicar o demostrar esta situación en México.

En conclusión, desde el enfoque de las políticas públicas, el diagnóstico del PRONAPRED solamente documentó la existencia y crecimiento de la violencia y la delincuencia en México. No obstante, el diagnóstico no diagnosticó el problema; no identificó de manera rigurosa el origen del fenómeno. Esta situación no es menor dado que un adecuado diseño de política pública requiere de un diagnóstico preciso (Aguilar, 2014; Franco, 2012; Merino, 2013). Asimismo, es fundamental señalar que el PRONAPRED se implementó en el ámbito municipal, por lo que un diagnóstico panorámico es obsoleto para identificar problemáticas particulares. No es de extrañar que la SEGOB sustituyera en 2014 este diagnóstico original por el modelo desarrollado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM para diagnosticar el problema delictivo en Ecatepec (Galicía, comunicación personal, 5 de abril de 2017). Considerando lo anterior, ¿Cuáles fueron las propuestas de la seguridad ciudadana que intentó implementar el programa?

2.2.2. El PRONAPRED y la seguridad ciudadana.

El PRONAPRED implementó algunas de las propuestas de la seguridad ciudadana para atender problemáticas delictivas en demarcaciones preseleccionadas, mediante la puesta en marcha de esquemas de prevención integral de la violencia y la delincuencia a niveles diferenciados de intervención. Al respecto, la SEGOB puntualizó lo siguiente con respecto al basamento teórico del programa:

Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. El enfoque preventivo asumido por el presente Programa plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad (DOF, 2014, p.3).

En este sentido, teóricamente el programa asumió el compromiso de implementar mecanismos de participación ciudadana para que todos los actores sociales se involucraran en la construcción de seguridad, así como la implementación de algunos de los tipos de

prevención abordados en el primer apartado de esta investigación, incluso incorporó la prevención policial; elemento que no es considerado en Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (en adelante LGPSVD).

Otros elementos válidos para recalcar que el programa se encuadro efectivamente dentro de los derroteros conceptuales de la seguridad ciudadana son las definiciones que empleó sobre la violencia, la delincuencia y la prevención. En el programa la delincuencia se concibió como “un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado [...]”. Por su parte, la violencia se entendió como “una acción en la que existe el uso deliberado de la fuerza física o el poder, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Por último, la prevención se definió como “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan” (DOF, 2014).

En congruencia con lo anterior, la LGPSVD estableció cuatro métodos de intervención del programa en el campo de la prevención, denotando su carácter integral: prevención social, comunitaria, situacional y psicosocial (DOF, 2012a). En esta línea, en el documento *Bases del Programa Nacional de Prevención Social e Instalación de la Comisión Intersecretarial* (en adelante las bases) se mencionó que el programa se fundamentó conceptualmente en las siguientes perspectivas:

- El paradigma de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- La perspectiva de prevención social de las violencias y la delincuencia.
- El modelo de seguridad ciudadana.
- Ciudades seguras.
- Perspectiva de Derechos Humanos.
- Inclusión social.
- Cohesión comunitaria.

De acuerdo con dichas bases, el programa se concibió y desarrolló a partir de principios como la integralidad, transversalidad, intersectorialidad, territorialidad, transparencia y la participación ciudadana (SEGOB, 2013). Es totalmente válido concluir

que *a priori* efectivamente el PRONAPRED buscó implementar el enfoque de la seguridad ciudadana en nuestro país. ¿Cuáles fueron los objetivos del programa?

2.2.3. Objetivo principal y objetivos particulares del PRONAPRED.

Los responsables del programa se plantearon un objetivo prioritario y cinco metas específicas; el PRONAPRED se implementó principalmente para “fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía” (SEGOB, 2013, p.21). En este objetivo se aprecian elementos de la gobernanza como la colaboración entre múltiples actores y también de la participación ciudadana, como la inclusión de la población en la solución de problemas públicos. Por otro lado, las metas específicas fueron las siguientes:

- Promover el desarrollo de competencias ciudadanas y la corresponsabilidad social para la prevención social de las violencias y la delincuencia.
- Implementar estrategias de prevención social de las violencias y la delincuencia en comunidades y poblaciones prioritarias y en condiciones de vulnerabilidad.
- Apoyar estrategias de prevención y atención de adicciones a drogas basadas en la perspectiva de salud pública y derechos humanos.
- Impulsar y articular intervenciones socio-urbanas en los espacios públicos para la inclusión social, la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Promover estrategias que contribuyan a la generación de empleos y proyectos socioproductivos orientados a la prevención social (SEGOB, 2013).

Los objetivos particulares coincidieron con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana y con los propios parámetros del PRONAPRED; sin embargo, no existió algún documento que explicara de manera concreta cómo se alcanzarían dichas metas. Lo anterior significa que no existieron marcos de acción definidos para realizar con éxito los objetivos del programa.

2.2.4. Organización institucional.

De acuerdo con la SEGOB (2013), en el diseño e implementación del PRONAPRED participaron transversalmente todas las Secretarías de Estado. ¿Cómo se organizaron institucionalmente las dependencias y cuáles fueron sus tareas dentro del programa?

El programa se organizó institucionalmente a través de una Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (en adelante la comisión intersecretarial), con fundamento en la LGPSVD. La SEGOB encabezó la comisión intersecretarial y se encargó de establecer, a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, los lineamientos, estrategias, metodologías y acciones para la implementación del PRONAPRED. Asimismo, en el marco del programa, esta dependencia fue la responsable de integrar la participación ciudadana, promocionar los derechos humanos y la cultura de la legalidad. La SEGOB también contó con coordinadores estatales para realizar las siguientes acciones: coordinar los trabajos de los tres órdenes de gobiernos en los municipios beneficiarios de cada uno de los subsidios; implementar los proyectos de prevención en conjunto con las autoridades estatales, municipales y sociedad civil organizada, y; concertar la participación de los diferentes sectores sociales y productivos para concretar los objetivos del programa. De igual manera, la SEGOB contó con cinco coordinadores regionales para homologar las acciones y cronogramas en las entidades participantes.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargó de observar que los recursos del programa se utilizaran de forma eficiente, transparente y con rendición de cuentas; la Secretaría de Desarrollo social abonó al fortalecimiento de la cohesión social y la convivencia ciudadana, mediante la construcción de comunidades seguras en poblaciones urbanas; la Secretaría de Economía fortaleció las cadenas productivas deterioradas a causa de la inseguridad; la Secretaría de Comunicación y Transportes colaboró creando empleos temporales mediante obras de infraestructura para mejorar la movilidad.

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública se encargó de prevenir las conductas delictivas en entornos escolares; la Secretaría de Salud promocionó acciones para enfrentar problemas de violencia familiar y de género, así como atendió problemas relacionados con la adicción en poblaciones vulnerables; la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se responsabilizó de inculcar la importancia del trabajo como un medio para desincentivar las conductas delictivas; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano rehabilitó espacios públicos abandonados, mediante estrategias de prevención situacional.

La Comisión Intersecretarial se replicó en todas las entidades federativas participantes en el programa. Estas Comisiones Estatales se conformaron de autoridades estatales, municipales y delegados federales. En las Comisiones Estatales se coordinó la implementación de los Planes Municipales de Prevención y fueron las instancias que evaluaron directamente el trabajo del municipio y de las empresas operadoras de los programas (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

A pesar de toda la descripción anterior, publicada por la SEGOB, no existió una fuente de información que mencionara cómo estas secretarías realizaron sus actividades. Es posible mencionar que las labores de las Secretarías de Estado se relacionaron discursivamente con conceptos como el empoderamiento ciudadano, la cohesión social, el fortalecimiento de redes, pero no existe evidencia de sus marcos de acción o procesos de evaluación e impacto efectivo en la prevención integral de la violencia y la delincuencia.

2.2.5. Funcionamiento administrativo.

En su primer año de implementación, el PRONAPRED repartió recursos financieros a 57 demarcaciones, que denominó de atención prioritaria. ¿Cuáles fueron los criterios de selección de las demarcaciones? ¿Cómo se otorgaron los recursos económicos y cómo se gastaron?

2.2.5.1. Selección de las demarcaciones de atención prioritaria.

Las demarcaciones prioritarias fueron entidades locales seleccionadas con base en “[...] altas tasas delictivas [...]” y condiciones que supusieron “[...] factores de riesgo para el surgimiento o permanencia de distintos tipos de violencia” (SEGOB, 2013, p.33). Pero la metodología de selección no fue transparente. A través del recurso de revisión RDA 4283/13 de la solicitud de acceso a la información número 0000400188113 se conoció que la selección de las demarcaciones se realizó de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante PEF) de 2013 (México Evalúa, 2014).

Dicho artículo del PEF mencionó que los recursos se otorgaron a las entidades federativas que cumplieron con los lineamientos que emitió la SEGOB: “la distribución de los recursos a las entidades federativas [se llevó acabo] bajo criterios de población

beneficiada, incidencia delictiva y cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública” (DOF, 2012b). Pero no se mencionó cuáles fueron dichos criterios de población beneficiada, de incidencia delictiva y tampoco de cobertura territorial. Mediante la solicitud de información antes mencionada, Lilian Chapa, investigadora de *México Evalúa*, obtuvo la descripción de la base de datos municipales BDM-ECCA, creada en el año de 2012 por *Cohesión Comunitaria* y la *Fundación Este País*. En esta descripción se estableció que “[...] la selección de las demarcaciones prioritarias fue realizada por ambas organizaciones civiles y que el primer criterio para seleccionar a los municipios fue poblacional: deben contar con al menos 100 mil habitantes” (2014, p.14). Así, de los 2, 457 municipios mexicanos fueron seleccionaron 210, de los cuales se eligieron 57; sin embargo, no existe una explicación sobre la metodología de selección del primer ámbito de intervención.

En este sentido, al cuestionar a Roberto Campa Cifrián sobre sus actividades dentro del diseño e implementación del programa, nos comentó que, además de los factores técnicos, la selección de las demarcaciones prioritarias obedeció a negociaciones e intereses políticos (Campa, comunicación personal, 11 de abril de 2017). Así, considerando la información pública disponible y las declaraciones del ex Subsecretario de Prevención, se puede concluir que las prioridades en el otorgamiento de recursos fueron políticas más que sociales, situación que, como se mencionará más adelante, se replicó en la definición de los polígonos de intervención en el municipio de Ecatepec.

2.2.5.2. Presupuesto y otorgamiento de recursos.

El PRONAPRED contó con un presupuesto de 2 mil 500 millones de pesos en su primer año de implementación (DOF, 2014). El presupuesto se dividió en tres rubros: 200 millones se destinaron a la contratación de servicios necesarios para la operación del programa; 50 millones se concedieron para la implementación de proyectos de cultura y campañas de concientización, y; 2 mil 250 millones fueron distribuidos entre las demarcaciones prioritarias.

El presupuesto por demarcación se repartió con base en tres componentes: 1) un monto fijo de 16 millones 367 mil 647 pesos con 6 centavos para todas las demarcaciones; 2) una cantidad que dependió de la proporción de homicidios de los territorios con respecto

al total de las demarcaciones, y; 3) una suma determinada en función de la proporción de la población con respecto al total de los municipios participantes. Para el segundo año, se ampliaron 95 millones de pesos adicionales y se agregaron 16 demarcaciones más. En su tercer año de operaciones, el programa recibió 2 mil 638 millones de pesos. Por último, en el año de 2016, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público determinó reducir el presupuesto del programa en 20%; sin embargo, se ampliaron las demarcaciones beneficiarias: 69 municipios, 5 delegaciones de la Ciudad de México y ocho zonas metropolitanas. En total, el PRONAPRED contó con un presupuesto de 9 mil 294 millones de pesos, repartido entre 89 demarcaciones: 74 municipios, ocho zonas metropolitanas, dos zonas conurbadas y cinco delegaciones de la Ciudad de México (Núñez, 2016).

Una incongruencia considerable en el diseño del PRONAPRED es que los recursos se repartieron en función de la proporción de homicidios y de la proporción de la población, pero no con base en los elementos mencionados en el diagnóstico del propio programa, menos en función de los factores de riesgo asociados con la violencia y la delincuencia de las demarcaciones beneficiarias. Con este método de repartición solamente se atendió un tipo de delito en particular: el homicidio.

El gasto de los recursos se organizó en torno de los ocho ejes rectores del programa. Sin embargo, la SEGOB nunca presentó la intención, sentido y contenido de tales ejes, solamente emitió un listado de programas por eje rector para que los municipios los implementaran, en función de sus diagnósticos (López, comunicación personal, 16 de marzo de 2017). Lo anterior significa que la SEGOB asignó recursos para implementar acciones que poco o nada tuvieron que ver con la realidad delictiva municipal. Los ejes rectores desaparecieron para el ejercicio fiscal 2014. En la siguiente tabla se muestran tales ejes rectores y los programas para operacionalizarlos:

Programas que articulan los ocho ejes rectores del PRONAPRED	
Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales. • Programas de prevención y atención de las violencias en el entorno escolar. • Programas de desarrollo psicoemocional y salud sexual reproductiva. • Atención integral a víctimas de la violencia y el delito. • Proyectos para la reconciliación policía-sociedad • Modelos policiales de orientación comunitaria
Juventudes	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de salud sexual y reproductiva. • Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo. • Proyectos de inserción social y atención a jóvenes en conflicto con la ley. • Programas de prevención y atención integral de las adicciones.
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de atención a la violencia de género. • Programas de salud sexual y reproductiva. • Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo.
En condiciones de vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para víctimas directas e indirectas de violencia y del delito. • Programas de atención integral a población en reclusión y sus familias. • Programas de atención integral a migrantes, transmigrantes y desplazados internos forzados.
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para la convivencia ciudadana. • Programas de gestión comunitaria. • Observatorio ciudadano.
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana, de paz y legalidad.
Cultura de la paz	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de resolución pacífica de conflictos, mediación y negociación.
Urbanismo social y acupuntura sociourbana	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria. • Programas de cultura vial. • Programas de movilidad segura.

Fuente: elaboración propia con base en: SEGOB (2013). Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de comisión intersecretarial.

La SEGOB nunca proporcionó marcos de acción para implementar dichos programas. La ambigüedad en el planteamiento de los ejes rectores no aportó a la construcción de

capacidades institucionales en materia de prevención del delito, colocando a los municipios en una posición metodológicamente comprometedoras, situación que se agravó cuando los gobiernos estatales delegaron a empresas privadas (operadores) la implementación del PRONAPRED (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017; López, comunicación personal, 16 de marzo de 2017).

La organización *México Evalúa* logró el acceso a todos los Anexos Únicos de Adhesión para el otorgamiento de recursos a las entidades beneficiarias, con lo que calculó el monto total y el porcentaje de distribución por eje rector. Lo anterior permite detectar cuales fueron las prioridades de las demarcaciones en términos generales. Dicho porcentaje se muestra en la siguiente tabla:

Presupuesto asignado por las demarcaciones beneficiarias por eje rector.		
Eje rector.	Total.	Porcentaje.
Seguridad Ciudadana	\$230,231,931.57	10.23
Juventudes	\$421,818,043.56	18.75
Mujeres	\$167,604,950.54	7.45
En condiciones de vulnerabilidad	\$180,743,679.12	8.03
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana	\$368,360,068.25	16.37
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	\$93,143,120.13	4.14
Cultura de la paz	\$103,997,152.21	4.62
Urbanismo social y acupuntura sociourbana	\$665,902,447.04	29.60
OTROS GASTOS	\$18,201,750.82	0.81
TOTAL	\$2,250,003,143.24	100.00

Fuente: México Evalúa (2014), *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, p. 25.

Los tres ejes que recibieron mayor financiamiento fueron; urbanismo social y acupuntura sociourbana (26%); juventudes (18.8%) y convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana (16.4%). La tabla anterior también permite observar que la tercera parte de los recursos se destinó a proyectos de prevención situacional; un 44.4 % a programas de prevención social del delito y el 25% se relacionó con la prevención comunitaria.

2.2.5.3. Proceso administrativo para la obtención de los recursos.

De acuerdo con los lineamientos administrativos del PRONAPRED, el proceso que siguieron las demarcaciones beneficiarias para obtener los recursos económicos consistió en cinco etapas:

1. Las entidades federativas instalaron, a más tardar el 1 de abril de 2013, Comisiones Interinstitucionales Estatales para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para eficientar la coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales y municipales en el diseño e implementación de políticas, programas y acciones en materia de prevención.
2. Cada una de las zonas de atención prioritaria elaboró, en colaboración con autoridades federales y estatales, un Plan Municipal de Prevención sustentado en diagnósticos sociales y delictivos, con lo que propusieron un esquema de ejercicio del gasto en función de los ejes rectores del programa. Los Planes Municipales fueron avalados por la Comisión Estatal a más tardar el 20 de abril de 2013.
3. La Comisión Estatal emitió comentarios al Plan Municipal, una vez integradas sus observaciones los proyectos fueron enviados a la SEGOB y a la Comisión Interinstitucional, a más tardar el 30 de abril de 2013.
4. Con fecha límite del 15 de mayo de 2013, la SEGOB recibió los Planes Municipales de Prevención para evaluarlos; posteriormente, entregó el 70% del financiamiento. Los requisitos para obtener los recursos fueron los siguientes: 1) la firma de un Convenio Específico de Adhesión con las entidades federativas y su Anexo Único, documento en donde se puntualizaron todos los detalles del Plan Municipal de Prevención; 2) la presentación ante la comisión Estatal del Programa Municipal para emitir observaciones; 3) la aprobación del Programa Municipal por parte de la SEGOB, y; la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para la gestión de los recursos asignados.
5. El 30% de los recursos restante se entregó el 1 de septiembre de 2013 a condición de: 1) haber acreditado el cumplimiento a la fecha de las metas establecidas en el Anexo Único, y; 2) haber comprometido al menos 50% de los recursos de la primera ministración (DOF, 2013b).

Todo lo anterior sirvió para describir la organización institucional, la operación administrativa y detectar algunas deficiencias técnicas en el diseño e implementación del PRONAPRED; elementos fundamentales para contextualizar el programa y para explicar sus resultados negativos en Ecatepec. En este orden de ideas, ¿Cómo funcionó el programa en dicho municipio y por qué esta demarcación es un caso de estudio relevante?

2.3. El municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México: 2013.

En Ecatepec de Morelos, Estado de México, los indicadores delictivos evidencian un ambiente de inseguridad permanente para la población y posicionan al municipio como uno de los más violentos en América Latina. Para explicar los resultados negativos del PRONAPRED en esta demarcación conviene describir su estructura gubernamental, analizar su contexto delictivo y precisar la forma en cómo se concibió dentro del programa, en términos socioeconómicos, territoriales y presupuestales.

2.3.1. Estructura gubernamental.

De acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, el poder político y administrativo de los municipios se ejerce a través de un ayuntamiento de elección popular, conformado por un presidente y los regidores y síndicos que las leyes estatales establezcan. El primer gobierno ecatepense en recibir la implementación del PRONAPRED se conformó de tres síndicos y diecinueve regidores, además del presidente municipal.

Estructura Gubernamental de Ecatepec 2013-2015	
Presidencia.	
Pablo Bedolla López	PRI
Síndicos.	
Inocencio Chávez Reséndiz	PRI
Josué Cirino Valdés Hueso	PRI
Diana Méndez Aguilar	PRD
Regidores.	
José Luis Soto Oseguera	PRI
Luis Felipe Vázquez Guerrero	PRI
Raymundo Allier Vázquez Martínez	Nueva Alianza
Juan Adrián Ramírez Mata	PRI
Tassio Benjamín Ramírez Hernández	PVEM
Maricela Maya Pineda	PRI
Alejandro Vázquez Pérez	PRI
Susana Roberta Esparza García	PRI
Alma Elba Barrios Pérez	PRI
Rebeca Correa Ceballos	PRI
Alejando Martínez Vargas	PRI
Óscar Rodrigo Gonzáles Hernández	PRD
Mireya de los Angeles Méndez Bello	PRD
Armando Pérez Soria	PRD
Susana Yazmín Trujillo Ramírez	PT
Alejandra López Castillo	PRD
Carlos Valentín Galicia Jiménez	PAN
José de Jesús Castillo Salazar	PAN
Hugo Venancio Castillo	PAN

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en: ecatepec.gob.mx/cabildo

De acuerdo con el mismo artículo constitucional, los municipios tienen a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, policía preventiva y tránsito.

Para cumplir con sus obligaciones, el régimen administrativo de Ecatepec contó con diecinueve dependencias entre las que destacaron la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Vial, la Dirección de Gobierno y la Dirección de Desarrollo Económico y Metropolitano. El municipio también dispuso de cuatro coordinaciones municipales: Instituto de la Juventud, Instituto de Apoyo a la Mujer, Transporte y Vialidad y Derechos Humanos. En el territorio ecatepeense también existieron dos órganos descentralizados, la SEPASE y el DIF (Gaceta Municipal, 2013).

Ecatepec contó con un robusto aparato administrativo para llevar a cabo sus atribuciones y obligaciones constitucionales. Destaca la existencia de una Dirección de Seguridad Ciudadana y no de Seguridad Pública. No obstante, a pesar de este andamiaje institucional, los indicadores delictivos relevan una severa crisis de inseguridad en la demarcación antes, durante y después de la implementación del PRONAPRED.

2.3.2. La delincuencia en el municipio.

En nuestro país se ha vuelto parte de la cotidianeidad leer notas de diarios de circulación nacional y/o local, tanto impresos como electrónicos, relacionadas con la delincuencia en Ecatepec: “asesinan a pareja, tras persecución, en Ecatepec” (Excélsior, 2013); “Jardines de Morelos, cuna de delincuencia” (El Universal Estado de México, 2013); “Deja un muerto balacera en Ecatepec” (El Universal, 2013); “Asaltan en Ecatepec a... ¡policías! Un comando se lleva 16 armas” (Excélsior, 2013). Además de las notas rojas en torno al municipio, los datos de incidencia delictiva y de cifra negra confirman el contexto delictivo en Ecatepec.

Al respecto, entre las 57 demarcaciones prioritarias del PRONAPRED, Ecatepec ocupó el primer lugar en la tasa de robo con violencia y el segundo lugar en la tasa de homicidios violentos, por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2013). De igual forma, el municipio ocupó, en el año de 2013, el primer lugar a nivel nacional en robo a vehículo, además del primer lugar en el Estado de México en homicidio, feminicidio, secuestro, violaciones, delitos sexuales y robo a transporte público de pasajeros y transeúnte (El Universal, 2014).

Los datos anteriores solamente consideran los delitos denunciados. De acuerdo con el IIS de la UNAM, la cifra negra alcanzó en el año de 2013 un porcentaje de 95% en la demarcación; es decir, solamente 1 de cada 10 delitos fue conocido por el sistema de seguridad pública mexiquense (Zermeño, 2013). Después de la implementación del PRONAPRED, en el año de 2014, el municipio alcanzó una tasa de homicidios de 35.9 por cada 100 mil habitantes, superando a Matamoros (15.9), Tamaulipas, Apatzingán (35.5) y Lázaro Cárdenas (28.5) en Michoacán, y Ciudad Juárez (29.2), en Chihuahua, según datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014). En el ámbito subnacional, Ecatepec se ubicó como uno de los tres municipios más violentos del Estado de México; en su territorio se cometieron el 15% de los homicidios, el 12% de los secuestros y el 10% de las extorsiones (INEGI, 2015).

En otras palabras, este municipio es un caso de estudio relevante para analizar los resultados negativos del PRONAPRED en tanto que ocupó los primeros lugares en algunos de los delitos de mayor impacto social en nuestro país, tanto antes de la implementación del programa como, incluso, después de la misma.

2.3.3. Perfil socioeconómico y delictivo dentro del PRONAPRED.

Es posible construir un perfil del municipio en el marco del programa para el año de 2013, pero con base en las variables socioeconómicas y delictivas que se utilizaron para seleccionar a las demarcaciones en el segundo ámbito de intervención del PRONAPRED en el año de 2014, puesto que la información sobre la selección de demarcaciones prioritarias para el primer año de implementación no es pública. En la siguiente tabla se muestra el perfil de Ecatepec en el marco del PRONAPRED siguiendo dicha metodología:

Perfil socioeconómico y delictivo de Ecatepec de Morelos dentro del PRONAPRED.	
Población total	1, 656, 107
Porcentaje de la población que es vulnerable por ingreso	6.67
Coefficiente de GINI	0.38
Porcentaje de la población en pobreza	40.81
Porcentaje de la población que es vulnerable por carencia social	32.95
Porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	5.61
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más al año 2010	9.4
Escuelas por cada 100 mil habitantes	104.46
Deserción escolar a nivel secundaria	5.34
Deserción escolar a nivel medio superior	16.91
Relación de dependencia municipal al año 2010	45.96
Tasa de crecimiento municipal en el periodo 2005-2010	-1.90
Densidad poblacional al año 2010	10, 339.68
Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda	9.70
Promedio de ocupantes por vivienda particular municipal al año de 2010	4.0
Porcentaje de desempleo en la población mayor de 12 años	5.36
Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes	10.93
Tasa de robo con violencia por cada 100 mil habitantes	597.55
Tasa de accidentes de tránsito	140.27
Porcentaje de variables sociales	23.80
Porcentaje de variables de incidencia delictiva	25
Valor ranking	48.80

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos obtenida mediante el recurso de revisión RDA 4283/13 de la solicitud de acceso a la información 0000400168113 realizada por *México Evalúa* a la Secretaría de Gobernación.

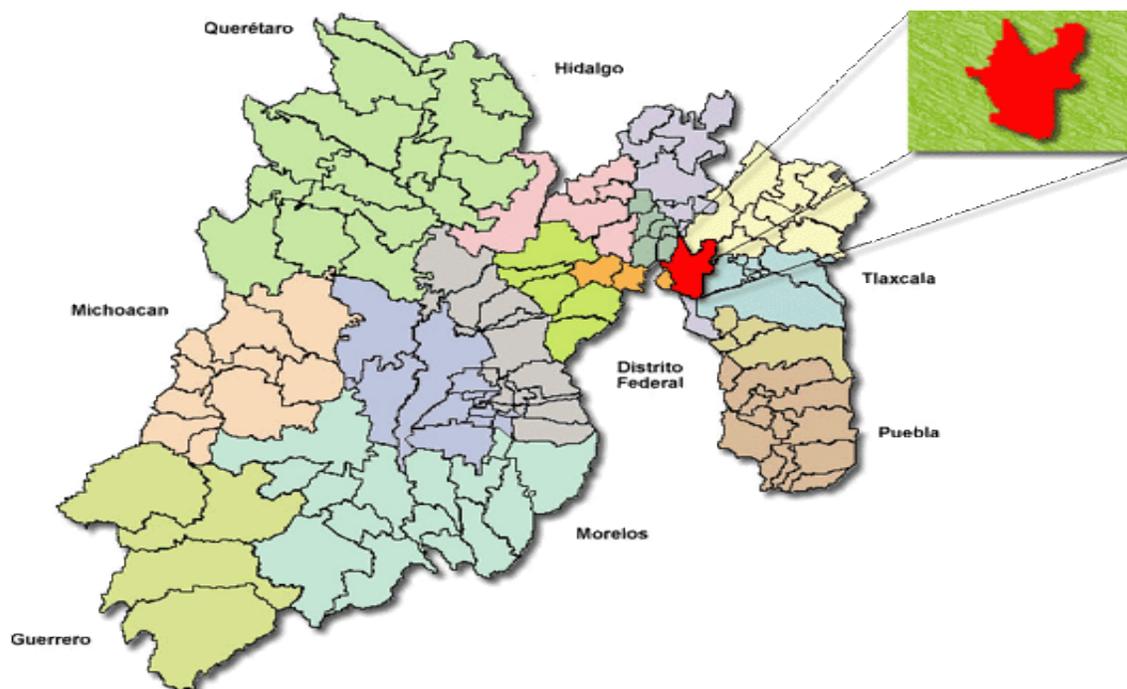
La tabla anterior permite observar que el municipio registró a nivel nacional altas tasas de robo con violencia y de homicidio doloso, así como un porcentaje considerable de su población en pobreza.¹⁹

2.3.4. Delimitación territorial.

El municipio de Ecatepec se ubica al noreste de la Ciudad de México y pertenece a la Región III-Texcoco del Estado de México; al norte y norponiente colinda con los municipios de Tecámac y Coacalco; al sur con el municipio de Nezahualcóyotl; al oriente con los

¹⁹ Sin embargo, lo deseable es que la SEGOB hubiera publicado información sobre las variables utilizadas para seleccionar el primer ámbito de intervención del programa. Lo anterior hubiese permitido construir un perfil exacto de Ecatepec en el marco del PRONAPRED en nuestro año de estudio y realizar una comparación precisa con el resto de las demarcaciones beneficiarias.

municipios de Acolman, Atenco y Tezoyuca, y al poniente con los municipios de Tlalnepantla, Tultitlán y Coacalco de Berriozábal; al sur también colinda con la delegación Gustavo A. Madero de la Ciudad de México. Tiene una extensión de 160 kilómetros cuadrados.



Fuente: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15033a.html>

A petición del gobierno de Ecatepec, el IIS de la UNAM desarrolló un diagnóstico participativo para definir el ámbito de intervención territorial del programa en el municipio, mediante indicadores de incidencia delictiva y de desarrollo social. Los encargados de realizarlo fueron el Dr. Sergio Zermeño y el Mtro. Gustavo Galicia. Los resultados del estudio arrojaron tres polígonos de intervención: Polígono I “Norte”, Cd. Cuauhtémoc; “Polígono II “Centro”, Bosque de Ecatepec, y: el Polígono III “Sierra de Guadalupe”, La Esperanza y Hank González. Es importante aclarar que el polígono III en realidad ocupó el cuarto lugar en importancia de atención según el diagnóstico del IIS, el tercer municipio prioritario se ubicó en la frontera con el municipio de Nezahualcóyotl, gobernado por el Partido de la Revolución Democrática, motivo partidista por el que el Presidente Municipal de Ecatepec, Pablo Bedolla López, decidió marginarlo del primer ámbito de intervención (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

Por otro lado, en el Polígono 1 “Norte”, de acuerdo con el diagnóstico mencionado, las colonias más inseguras fueron Ciudad Cuauhtémoc, Barrio 1 y 3 de Chiconautlán, Herrería, Laboratorios y Sta. María Xalostoc y el Barrio 2 de Chiconautlán. Por su parte, en el polígono 2 “Centro”, la población consideró como las colonias más inseguras Ruíz Cortines, San Martín y Las Torres. Finalmente, en el polígono 3 “Sierra”, los habitantes de Ecatepec consideraron que las colonias de mayor peligrosidad fueron San Andrés, Hank González y La Cañada.

2.3.5. Recursos asignados.

El municipio de Ecatepec recibió la mayor cantidad de recursos del programa dentro del Estado de México; de los 124.6 millones de pesos se le concedió un monto de 53.6 millones, mientras que Nezahualcóyotl y Toluca recibieron 38.6 y 32.3 millones, respectivamente (SEGOB, 2013). En la siguiente tabla se muestra la forma en cómo el municipio destinó los recursos por eje rector:

Eje rector.	Monto.	Porcentaje.
Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia.	\$13, 056, 254.67	24. 34
Juventudes	\$9, 713, 445.12	18.11
Mujeres	\$7, 603, 703. 61	14.17
Grupos en condiciones de vulnerabilidad	\$5, 400, 000.00	10.07
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana.	\$2, 573, 345.75	4.80
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	\$1, 514, 866.64	2.82
Cultura de paz	\$1, 059, 232. 94	1.97
Urbanismo social y acupuntura urbana	\$12, 724, 523.20	23.72
Total.	\$53, 645,371.99	100

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en el Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013.

El Polígono 1 Norte recibió el 22.1% de los recursos, mismo que distribuyó de la siguiente manera:

Polígono 1. Norte. Eje rector.	Monto.	Porcentaje.
Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia.	\$4, 190, 180. 09	7.81
Juventudes	\$2, 258, 359.33	4.21
Mujeres	\$2, 196, 975.53	4.10
Grupos en condiciones de vulnerabilidad	\$0.00	0

Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana.	\$374, 448.58	0.70
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	\$278, 598.33	0.52
Cultura de paz	\$105, 458.60	0.20
Urbanismo social y acupuntura urbana	\$2, 866, 148.70	5.38
Total.	\$12, 290, 169.16	22.91

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en el Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013.

Por otro lado, el 26.6% de los recursos se destinaron para el Polígono 2 Centro, en donde se organizaron del siguiente modo:

Polígono 2. Centro. Eje rector.	Monto.	Porcentaje.
Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia.	\$4, 190, 180.13	7.81
Juventudes	\$3, 400, 403.31	6.34
Mujeres	\$2, 196, 975.54	4.10
Grupos en condiciones de vulnerabilidad	\$0.00	0
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana.	\$324, 448.58	0.60
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	\$278, 598.33	0.52
Cultura de paz	\$105, 458.60	0.20
Urbanismo social y acupuntura urbana	\$3, 567, 133.33	6.65
Total.	%14, 063, 197.82	26.22

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en el Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México.

Finalmente, el Polígono 3 Sierra recibió el 32.02% del presupuesto total del municipio, siendo ejercido de la siguiente forma:

Polígono 3. Sierra.	Monto.	Porcentaje.
Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia.	\$4, 190, 180.16	7.81
Juventudes	\$2, 762, 082. 54	5.15
Mujeres	\$2, 196, 975.54	4.10
Grupos en condiciones de vulnerabilidad	\$2, 500, 000.00	4.66
Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana.	\$374, 448.59	0.70
Cultura ciudadana y cultura de la legalidad	\$278, 598.34	0.52
Cultura de paz	\$105, 458.60	0.20
Urbanismo social y acupuntura urbana	\$4, 770, 389.34	8.89
TOTA DEL POLÍGONO 3.	\$17, 178,133.11	32.02

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en el Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México.

El 18.5% de los recursos se utilizó fuera de los polígonos de intervención para implementar acciones de prevención, también con base en los ocho ejes rectores del programa. En los cuatro años que duró el PRONAPRED, el municipio recibió 216.5 millones de pesos, colocándolo en el décimo lugar a nivel nacional de las demarcaciones que más presupuesto recibieron (Núñez, 2016). Los datos anteriores revelan que las prioridades de Ecatepec se enmarcaron en los ejes rectores de seguridad ciudadana y urbanismo social; programas que no necesariamente se relacionaron directamente con la prevención del homicidio. Las incongruencias técnicas del programa a nivel nacional, en el campo del financiamiento, se replicaron en el municipio de Ecatepec.

2.4. Consideraciones finales.

En el año de 2013, el PRONAPRED intentó enfrentar la violencia y la delincuencia en 57 demarcaciones implementando múltiples esquemas de prevención integral. El programa estuvo principalmente a cargo de la SEGOB e involucró a todas las Secretarías de Estado; asimismo, instauró un robusto aparato administrativo y destinó cuantiosos recursos económicos para que las entidades beneficiarias diagnosticaran e implementaran acciones de prevención en función de ocho ejes rectores relacionados con la seguridad ciudadana. A pesar de la inclusión de los principios de la gobernanza y la democracia participativa en los documentos institucionales del programa, encontramos las siguientes incongruencias en su diseño:

- El diagnóstico solamente documentó la existencia y el crecimiento en los últimos diez años del problema delictivo a nivel nacional; sin embargo, no presentó evidencia empírica sobre las causas que motivaron la problemática. Una política pública de seguridad ciudadana tendrá más probabilidades de éxito en la medida en que su diagnóstico identifique las causas del problema delictivo a nivel territorial.
- La metodología para seleccionar a las demarcaciones que conformaron el primer ámbito de intervención no se publicó; por lo tanto, no es posible determinar con certeza cuáles fueron las prioridades sociales ponderadas por los responsables del programa para transferir los recursos económicos.
- La proporción de homicidios fue el principal criterio para distribuir los recursos económicos entre las demarcaciones beneficiarias, a pesar de que el gasto se ejerció en función de ocho ejes rectores que no se relacionaron necesariamente con el asesinato. Lo anterior significa que los recursos del PRONAPRED solamente atendieron a un tipo de delito y no fueron considerados otros fenómenos delictivos

y/o factores de riesgo asociados con la violencia y la delincuencia en los municipios participantes.

- Los Planes Municipales de Prevención se organizaron con base en los ocho ejes rectores del programa; no obstante, tales lineamientos dejaron en una situación metodológica comprometedora a las autoridades locales, en tanto que la SEGOB nunca los definió de manera concreta y tampoco ofreció marcos de acción para cumplirlos.

Finalmente, en este apartado mencionamos que el municipio de Ecatepec ocupó el primer lugar en homicidios dolosos en el país y el segundo en robos con violencia en 2013; de igual forma, después del primer año de implementación del programa, el municipio continuó mostrando altas incidencias delictivas a nivel nacional en rubros como el homicidio, el robo, el secuestro y la extorsión. ¿Por qué los resultados del PRONAPRED en Ecatepec fueron negativos en 2013?

Capítulo III.

Los resultados del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

En este capítulo demostramos que los resultados del PRONAPRED en Ecatepec fueron negativos en 2013. Para desarrollarlo analizamos los diagnósticos y metas de los proyectos del Plan Municipal de Prevención, así como los medios de verificación disponibles al respecto. Por otra parte, también se analizan los indicadores del PMP para señalar que no presentaron relación alguna con la disminución oficial de la incidencia delictiva y/o con la percepción de inseguridad en el municipio reportada en el lapso 2013-2014. En otros términos, mostramos que el programa no cumplió su meta principal en este municipio. El estudio se complementa con las apreciaciones proporcionadas para esta investigación por parte de Roberto Campa Cifrián, Gustavo Galicia y Alan López Arias.

3.1.El Plan Municipal de Prevención.

El PMP de Ecatepec de 2013 implementó once proyectos en los tres polígonos de intervención (SEGOB, 2013b). Estos proyectos fueron diseñados directamente por la Subsecretaria de Prevención de la SEGOB y seleccionados por la Comisión Estatal de Prevención. Asimismo, la operación de los recursos económicos para implementarlos estuvo a cargo de empresas privadas, contratadas por el gobierno estatal y, en algunos casos, por el gobierno municipal (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

A través del Anexo Único de Adhesión analizamos la duración, presupuesto, metas, diagnósticos, acciones e indicadores de todas las actividades del PMP. De igual forma, corroboramos el cumplimiento de la implementación del mencionado plan a través de los medios de verificación puntualizados en anexo único, evidencia que nos proporcionó electrónicamente la SEGOB, como resultado de la solicitud de información pública número 0000400282114.

Proyecto de Capacitación.

Este proyecto atendió todos los ejes rectores del PRONAPRED y se implementó durante 120 días (mayo-agosto), contando con un presupuesto de \$3, 404, 378 (6.35%); su diagnóstico mencionó lo siguiente: “para elaborar una estrategia de intervención basada en datos

confiables y poder tomar decisiones por polígono es necesario realizar estudios participativos para conocer las principales necesidades en materia de prevención social de la comunidad” (sic) (SEGOB, 2013b, p.20). En dicho párrafo no se aprecia la identificación de un problema público.

Por otro lado, su objetivo fue identificar las causas de la violencia y la delincuencia en el municipio, así como capacitar a funcionarios municipales en materia de prevención social del delito:

realizar estudios con participación de la comunidad en el municipio, primordialmente en las colonias afectadas por la delincuencia y la inseguridad, para determinar los polígonos prioritarios, para después en estos polígonos bajo el enfoque de los ejes rectores, incluyendo la elaboración de estrategias y acciones micro-locales subsanar las deficiencias detectadas durante estudios participativos. Derivado de los estudios, focalizar diplomados y cursos especializados para realizar la profesionalización y especialización de servidores públicos en rubros sobre la prevención del delito y la violencia (sic) (SEGOB, 2013b, p.17).

Como se puede apreciar el proyecto no buscó intervenir directamente sobre la violencia y/o la delincuencia. En cambio, pretendió establecer condiciones institucionales para implementar acciones de prevención, por lo que se trató de un proyecto de insumo; benefició a 547 personas mediante la implementación de once actividades. En el siguiente cuadro se muestran los productos, indicadores y medios de verificación.

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación proyectados.	Medios de verificación entregados.
Diagnóstico documental.	1 diagnóstico documental.	Indicadores identificados. Polígonos prioritarios. Acciones a realizar.	Documento final. Polígonos a intervenir. Cuadro de acciones a desarrollar.	Documento final.
Diagnóstico participativo.	2 diagnósticos participativos.	Número de factores identificados. Numero de entrevistas realizadas. Número de ciudadanos participantes.	Documento final. Entrevistas. Detección de necesidades. Líneas estratégicas. Listado de participantes. Memorias fotográficas.	Entrevistas. Memorias fotográficas
Taller sobre violencia intrafamiliar y violencia de Género.	3 talleres.	Número de talleres impartidos en contra de los programados.	Carta descriptiva. Material de apoyo. Directorio de los participantes en la capacitación.	Ninguno.

Diplomado: capacitación a servidores públicos en prevención social de la violencia y la delincuencia.	1 diplomado.	Número de participantes programados en contra número de los participantes en el diplomado.	Memorias. Material de apoyo. Registro de asistencias. Diplomas. Memoria fotográfica.	Memorias.
Curso: relación entre género y salud: derechos sexuales y reproductivos: prevención de la violencia en el noviazgo.	3 cursos.	Número de cursos impartidos en contra de los programados.	Carta descriptiva de la capacitación. Material de apoyo. Directorio de los participantes en la capacitación.	Carta descriptiva. Material de apoyo.
Curso-Taller sobre violencia intrafamiliar y violencia de género.	3 talleres.	Número de talleres impartidos en contra de los programados.	Carta descriptiva. Material de apoyo. Directorio de los participantes en la capacitación.	Material de apoyo.
Curso-Taller: elaboración de proyectos sociales e instrumentos de evaluación.	1 curso.	Número de participantes programados en contra del número de participantes en el proyecto.	Memorias. Material de apoyo. Registro de asistencias Diplomas. Memoria fotográfica.	Memorias. Material de apoyo. Registro de asistencias Diplomas. Memoria fotográfica.
Diplomado Mediación no penal	1 diplomado	Número de participantes programados en contra del número de participantes en el diplomado.	Memorias Material de apoyo. Registro de asistencias Diplomas. Memoria fotográfica.	Material de apoyo.
Taller para el desarrollo de indicadores	1 curso	Número de participantes programados en contra del número de participantes en el curso.	Listado de asistencia. Material de apoyo. Memoria fotográfica.	Listado de asistencia. Memoria fotográfica.
Diplomado Ciudad-Segura ONU-Habitad	1 diplomado	Número de participantes programados en contra del número de participantes en el diplomado.	Memorias Material de apoyo. Registro de asistencias Diplomas. Memoria fotográfica.	Memorias Material de apoyo
Totales	17	14	42	16

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

En el cuadro se aprecia que el proyecto trató sobre capacitación y que la mayoría de sus acciones se enmarcaron dentro del eje mujeres, siendo evidente la ausencia del eje urbanismo social y acupuntura sociourbana: el proyecto no abarcó todos los ejes rectores del programa como se estableció en el anexo único. Por su parte, los indicadores demostraron el cumplimiento de las actividades, pero no su impacto y no todos los medios de verificación fueron entregados. En otras palabras, los resultados del proyecto fueron negativos.

Proyecto de Fomento a la Participación Ciudadana.

Se trató de un proyecto de “Convivencia, Cohesión Comunitaria y Participación Ciudadana” que se implementó durante siete meses (junio-diciembre), contando con un presupuesto de \$1, 073, 345.74 (2.00%). Su diagnóstico mencionó que “ante el panorama en el que se reproduce la violencia y la delincuencia y tomando en cuenta que estos problemas sociales son multifactoriales e impactan en cada uno de los sectores sociales, se hace necesario construir en lo colectivo iniciativas enfocadas a la prevención de las violencias y las delincuencias donde participen los habitantes y las instituciones sociales, así como el sector privado (sic)” (SEGOB, 2013b, p.24). El diagnóstico no identificó un problema público concreto: ¿El problema fue el panorama que propició la delincuencia o el origen multicausal de estos fenómenos? En ningún caso el diagnóstico identificó las características sociales, económicas o culturales del mencionado panorama y menos aún las causales de la violencia y la delincuencia en el municipio o las relaciones entre ambas situaciones. Esto quiere decir que los responsables del proyecto no demostraron la importancia de incluir a la población dentro de las tareas de prevención.

Por su parte, el objetivo planteó “desarrollar redes ciudadanas y empoderamiento ciudadano con la participación social en procesos de vigilancia, evaluación de actividades de convivencia comunitaria y acciones de difusión para la prevención de la violencia y el delito mediante figuras de contralores sociales, organismos representativos y líderes naturales (sic)” (SEGOB, 2013b, p.24). El problema con el objetivo es que el diagnóstico no explicó cómo la participación dentro de la evaluación contribuiría a prevenir la violencia y/o la delincuencia en el municipio. El proyecto benefició a 53, 396 personas. En el siguiente cuadro se muestran las actividades, productos, indicadores y medios de verificación entregados ante la SEGOB:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos.	Medios de verificación entregados.
Seguimiento y participación ciudadana mediante sistemas de información.	8 informes.	Informes generados/informes programados	Sistema informático en uso. Informes generados. Acta de sesión de COPLADEMUN.	Sistema informático en uso. Informes generados.
Contralores sociales que promueven la	378 registros.	Contralores sociales que difunden el	Registro de COCOVIS. Memoria fotográfica.	Registro de COCOVIS.

prevención de la violencia y el delito.		programa/contralores sociales programados		Memoria fotográfica.
Redes ciudadanas en actividades deportivas.	130 registros y memoria fotográfica.	Ciudadanos participantes/ciudadanos programados	Registro de participantes. Memoria fotográfica.	Registro. Memoria fotográfica.
Totales	516	3	7	6

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

Sobre el cuadro anterior, llama la atención que en el diagnóstico y el objetivo del proyecto no se hizo referencia a la implementación de sistemas de información (insumo) o cómo las actividades deportivas permitirían la construcción de redes ciudadanas para la prevención. Asimismo, los indicadores no demostraron el impacto del proyecto. Con base en lo anterior se puede afirmar que este proyecto obtuvo resultados negativos.

Proyecto de Cultura de la Legalidad y Derechos Humanos.

Fue un proyecto de “Cultura Ciudadana y Cultura de la Legalidad” que se instrumentó durante 120 días (agosto-noviembre) y dispuso de un presupuesto de \$1, 139, 069 (2.12%). El diagnóstico que lo suscitó mencionó que “entre los elementos básicos para garantizar la seguridad física y jurídica de las personas y su patrimonio se encuentra el respeto a los derechos humanos. Los ciudadanos tienen arraigada una cultura en que la violación a sus derechos humanos es una práctica recurrente identificando a los servidores públicos como aquellos que lo hacen de manera más común, lo que provoca desconfianza para acudir a instancias públicas en búsqueda de apoyo” (SEGOB, 2013b, p.27). En esta ocasión de nueva cuenta el diagnóstico no precisó claramente un problema. ¿El problema fue la violación a los derechos humanos, la desconfianza de los ciudadanos hacia los servidores públicos o el desempeño de éstos? Este diagnóstico no explicó cómo se violaron los derechos humanos o el origen de la percepción negativa de los ciudadanos sobre el desempeño institucional.

No obstante lo anterior, el proyecto se propuso “fomentar la cultura de los Derechos Humanos entre la sociedad y el Gobierno, de forma interactiva, siendo los servidores públicos quienes promuevan actividades y dinámicas de grupo que den a conocer los diferentes valores que deben de subsistir (sic)” (SEGOB, 2013b, p.26). El problema con lo anterior es que no se explicó la importancia de establecer dinámicas de interacción entre la sociedad y el gobierno para efectos de la prevención del delito o la protección de los derechos humanos.

El proyecto solamente implementó 3 actividades que beneficiaron a 4000 personas. En el siguiente cuadro se presentan los productos, indicadores y medios de verificación entregados:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos.	Medios de verificación entregados.
Actividades didácticas entre los diferentes stands	3 registros y memorias fotográficas.	Asistentes a feria/participantes en dinámicas.	Registro y memoria fotográfica.	Registro y memoria fotográfica.
Dinámicas y concursos en diferentes stands	3 registros y memoria fotográfica.	Asistentes a ferias/participantes en actividades didácticas.	Registro y memoria fotográfica.	0
Actividades con niños	3 registros y memoria fotográfica.	Niños asistentes/niños participantes en actividades	Registro y memoria fotográfica.	0
Totales	9	3	6	2

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

Los indicadores no evidenciaron el impacto del proyecto sobre los problemas que intentó solventar. Consideramos que el proyecto obtuvo resultados positivos puesto que es imposible determinar su utilidad para la prevención de la delincuencia o para fortalecer los factores de protección en el municipio, además porque solamente se hizo entrega de dos medios de verificación.

Proyecto de Derechos Humanos y Cultura de la Paz.

También se trató de un proyecto de “Cultura Ciudadana y Cultura de la Legalidad”; se implementó durante 120 días (julio-noviembre) y contó con un presupuesto relativamente modesto: \$316, 375.80 (0.59%). En diagnóstico mencionó que “entre los elementos básicos para garantizar la seguridad física y jurídica de las personas y su patrimonio se encuentra el respeto a los derechos humanos. Los ciudadanos tienen arraigada una cultura en que la violación a sus derechos humanos es una práctica recurrente identificada como parte de la cotidianidad” (SEGOB, 2013b, p.29). El diagnóstico es idéntico al del proyecto anterior, aseverando la existencia de una cultura de la impunidad, pero sin evidenciarlo y sin explicar su origen y las problemáticas que suscitó.

El proyecto se propuso “fomentar la difusión sobre el respeto y la inclusión de los Derechos Humanos en la familia y en la sociedad, con el fin de promover la unidad entre sus

integrantes y procurar una convivencia sana y armónica” (SEGOB, 2013b, p.28). Lo anterior es disperso e inconexo con el diagnóstico, puesto que no precisó los mecanismos para difundir los derechos humanos y tampoco las características de la población beneficiaria, asimismo, no se entiende cómo dicha difusión disminuiría la impunidad. Además, esta iniciativa solamente atendió a 175 personas. Las actividades, productos, indicadores y medios de verificación se muestran en el siguiente cuadro:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos.	Medios de verificación entregados.
Desarrollo de dinámicas de grupos	4 registros y memoria fotográfica.	Asistentes a feria/participantes en dinámicas.	Registro y memoria fotográfica.	Registro y memoria fotográfica.
Desarrollo de dinámicas con niños	1 registro y memoria fotográfica.	Asistentes a ferias/participantes en actividades didácticas.	Registro y memoria fotográfica.	0
Totales	5	2	4	2

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

Los indicadores no sirvieron para mostrar el impacto en la construcción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos. Por lo anterior, consideramos que los resultados del proyecto fueron negativos.

Proyecto de Personas vulnerables.

Es una iniciativa de “En condiciones de vulnerabilidad” que se implementó durante seis meses (junio-diciembre). Contó con un presupuesto de \$5, 400, 000 (10.07%). Su diagnóstico concluyó lo siguiente:

La infraestructura y los espacios públicos en el entorno comunitario son un elemento determinante en la creación del sentido de pertenencia y la cohesión social, es en estos espacios en donde se desarrollan las relaciones de convivencia comunitaria. Éstos se crean con base en los valores culturales e históricos otorgados por la sociedad como parte de su identidad, se caracterizan por ser el punto de encuentro y expresión comunitaria, así como el lugar de interacción, esparcimiento familiar y cohesión social. Las sociedades fragmentadas o con un proceso de desintegración avanzado suelen permitir el deterioro de los espacios públicos. La convivencia se debilita al modificarse la interacción social, cultural o recreativa, por la hostilidad del entorno, pero, sobre todo, el miedo afecta los lazos de integración e identidad comunitaria, lo que facilita a los delincuentes actuar en una comunidad amedrentada (SEGOB, 2013b, p.31).

El diagnóstico no explicó ningún problema, solamente utilizó conceptos como cohesión social, interacción social, identidad comunitaria y entorno comunitario, sin problematizarlos u operacionalizarlos. Asimismo, afirmó sin evidencia que la desintegración social es un fenómeno generalizado en Ecatepec, sin explicar las causas del miedo y/o su relación con la desintegración comunitaria o las oportunidades delictivas. Finalmente, se obvió el empleo de indicadores para mostrar la existencia de la comunidad amedrentada.

Con todo, el proyecto se planteó “construir un espacio que atienda a personas vulnerables y que sufran de violencia, donde se brinden pláticas y talleres, entre otras actividades de interactividad social, como sistema de apoyo a víctimas y prevención del delito y la violencia” (SEGOB, 2013b. p.30). El proyecto solamente consistió en la construcción de infraestructura (insumo), para beneficiar a 30, 158 personas. Las acciones, productos, indicadores y medios de verificación se muestran en el siguiente cuadro:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos.	Medios de verificación entregados.
Construir un espacio que atienda a personas vulnerables mediante pláticas y talleres, entre otras actividades de interactividad social	1 centro comunitario.	Avance físico de la obra entre avance financiero.	Mapa de ubicación. Bitácora de obra. Avance de obra. Informe financiero. Memoria fotográfica.	Mapa de ubicación. Bitácora de obra. Informe Financiero. Avance de obra. Memoria fotográfica.
Construir un albergue para la atención de víctimas del maltrato y la violencia.	1 albergue.	Avance físico de la obra entre avance financiero.	Mapa de ubicación. Bitácora de obra. Avance de obra. Informe financiero. Memoria fotográfica.	0
Totales	2	2	10	5

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

El diagnóstico no explicó la necesidad de construir un centro comunitario para brindar pláticas y talleres. De igual forma, los indicadores no permitieron medir su impacto. ¿La prioridad del proyecto fue la construcción del centro o las pláticas y talleres? ¿En qué momento fueron atendidos los beneficiarios? Consideramos que el proyecto no aportó a la consecución del objetivo principal del PRONAPRED en el municipio.

Proyecto de impulso y fomento de habilidades en los Jóvenes para su Pleno Desarrollo.

Fue una propuesta de “Juventudes”. Se implementó durante seis meses (junio-diciembre), con un presupuesto de \$9, 563, 445.18 (17.83%). Su diagnóstico sostuvo lo siguiente:

Las violencias y la delincuencia generan un sentimiento de inseguridad, que lo padecen igual niños, jóvenes, adultos y adultos mayores que les impacta en diferentes formas y niveles. La delincuencia y la violencia se están nutriendo de los diferentes contextos y condiciones en las que se desenvuelve la sociedad. Un factor muy importante de la reproducción de la violencia y la delincuencia es la transcripción cultural, ya que es común en las nuevas generaciones reproducir el comportamiento de los mayores, lo cual se presenta desde la columna vertebral de la sociedad, es decir, la familia (sic) (SEGOB, 2013b, p.34).

En lo anterior se afirmó sin evidencia empírica que todos los sectores de la población padecieron un sentimiento de inseguridad en igual medida, cuando en realidad la percepción difiere en función de variables como la edad, la condición socioeconómica o el contexto físico. Una situación distinta es que todos los sectores de la población tengan alguna probabilidad de experimentarlo. En este sentido, el diagnóstico mencionó que la inseguridad afectó a la población en diversas formas y niveles. ¿Cuáles fueron esos niveles y formas? Finalmente, el diagnóstico aseveró que la delincuencia se nutrió del entorno social. ¿Qué características tuvo el entorno?

A pesar de que no se precisó una problemática, el proyecto buscó “generar opciones para el pleno desarrollo e integración social de los jóvenes, mediante actividades culturales, deportivas, de participación social, orientación psicológica y de esparcimiento” (SEGOB, 2013b, p.33). ¿Cómo se concibió el pleno desarrollo e integración social de los jóvenes? El diagnóstico no permite entender cómo las actividades culturales, deportivas o de esparcimiento permitirían el pleno desarrollo de los 18, 186 beneficiarios. Las actividades, productores, indicadores y medios de verificación se exponen en el siguiente cuadro:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos	Medios de verificación entregados
Integración socioambiental de grupos juveniles, mediante su contratación para acciones reforestación y	4 grupos de 25 jóvenes conformados.	Jóvenes integrados/grupos conformados.	Registro de jóvenes. Memoria fotográfica.	Registro de jóvenes. Memoria fotográfica.

cuidado del medio ambiente.			Bitácora de trabajo.	Bitácora de trabajo.
Organizar una feria de lectura por polígono en la que se presenten actividades culturales que promueven la prevención social de la violencia y la delincuencia.	3 registros y memoria fotográfica.	Asistentes a feria/participantes en dinámicas.	Registro y memoria fotográfica.	Registro. Memoria fotográfica.
Formar jóvenes en disciplinas musicales.	3 grupos de orquesta.	Jóvenes participantes/ orquestas conformadas	Registro de inscripción Lista de asistencia Memoria fotográfica	Registro de inscripción. Lista de asistencia. Memoria fotográfica.
Realizar pláticas y talleres con personal especializado en prevención de adicciones.	150 pláticas, talleres, y orientaciones psicológicas	Jóvenes atendidos/jóvenes proyectados a atender	Lista de asistencia. Memoria fotográfica.	0
Realizar pláticas y talleres con personal en atención integral en adolescentes.	150 pláticas, talleres, y orientaciones psicológicas	Jóvenes atendidos/jóvenes proyectados a atender	Lista de asistencia. Memoria fotográfica.	0
Difundir mensajes publicitarios de prevención de la violencia y el delito en los polígonos.	3 campañas publicitarias de prevención.	Muestra de sondeo de opinión.	Contratos de espacios publicitarios. Memoria fotográfica. Cápsula en Ecatepec TV Sondeo de opinión.	0
Fomentar actividades deportivas con temáticas de prevención de las adicciones.	3 carreras deportivas.	Jóvenes participantes/ carreras organizadas.	Registro de participantes. Memoria fotográfica.	0
Promoción para la recuperación de espacios deportivos.	1 espacio deportivo recuperado.	Espacio deportivo recuperado.	Proyecto ejecutivo.	0
Concientizar sobre el problema generado por el bullying en los jóvenes.	4 presentaciones teatrales.	Jóvenes asistentes/ presentaciones teatrales realizadas	Registro de asistentes. Memoria fotográfica.	0
Fomentar el talento artístico de la juventud.	12 eventos de expresión cultural.	Jóvenes participantes/ eventos realizados.	Registro de asistentes. Memoria fotográfica.	Registro de asistentes. Memoria fotográfica.
Propiciar actividades recreativas que fomenten la destreza de la juventud.	1 torneo municipal de ajedrez.	Participantes registrados/ categorías	Registro de asistentes. Memoria fotográfica.	0
Totales.	335	12	25	10

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

A pesar de que las actividades incorporaron la participación de jóvenes, el problema es que no se conoce su pertinencia para cumplir las metas del proyecto o del PRONAPRED. Los indicadores no permiten dimensionar el impacto sobre el desarrollo de los jóvenes o su integración social. En otras palabras, el proyecto mostró resultados negativos.

Proyecto de Apoyo a las Mujeres.

Es una propuesta sobre “Mujeres” y se implementó en seis meses (junio-diciembre), contando con un presupuesto de \$7, 453, 703. 3 (13.9%). Su diagnóstico sostuvo que una gran cantidad de mujeres dentro de los polígonos “ [...] son propensas a la violencia y al acoso por parte de los hombres [...]” por lo cual se propuso “ [...] una serie de actividades, cursos y atención a éstas para que puedan mejorar las condiciones sociales, psicológicas, de salud y las causales del entorno (sic)” (SEGOB, 2013b, p.37). Este diagnóstico generó más dudas que certezas. ¿El problema es la cantidad de mujeres en el municipio o el acoso por parte de los hombres? ¿Quiénes fueron los encargados de mejorar las condiciones sociales y las causales del entorno? ¿Qué se entendió por causales del entorno? En todo caso, ¿Por qué no se modificó la conducta de los hombres?

A pesar de lo anterior, el proyecto buscó “mejorar la atención, orientación y asesoría a mujeres, madres adolescentes, así como apoyarlas en problemas de violencia y fomentarles el deporte y la convivencia, además de realizar una campaña publicitaria para concientizarlas sobre el tema de la no violencia y la prevención en la materia” (SEGOB, 2013b, p.36). En otras palabras, la iniciativa intentó: 1) eficientar la atención hacia las madres adolescentes; 2) apoyarlas ante problemáticas de violencia; 3) fomentar en las mujeres el deporte y la convivencia, y; 4) realizar una campaña de concientización en materia de prevención de la violencia. ¿En qué ámbito se intentó mejorar la atención hacia las mujeres? ¿En qué medida lo anterior evitaría que las madres adolescentes no sufrieran violencia? ¿El deporte y la convivencia qué resolverían? Con lo anterior se atendió a 27, 170 mujeres. Las actividades, productos, indicadores y medios de verificación se ilustran en el siguiente cuadro:

Actividades	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación propuestos.	Medios de verificación entregados.
Concursos de ensayo bajo las siguientes	3 concursos.	Concursos.	Facturas de los premios.	Facturas de los premios.

temáticas: “La violencia en mi comunidad, una mirada de las mujeres” y “Cómo sobrevivir en un ambiente hostil, estrategias desde los jóvenes”			Lista de asistentes. Memoria fotográfica.	Lista de asistentes. Memoria fotográfica.
Contratación de personal especializado (médicos, psicólogos) y equipamiento con insumos, para realizar pláticas y talleres.	300 mujeres.	Mujeres programadas a atender/mujeres atendidas.	Expedientes de mujeres atendidas. Nómina de especialistas. Facturas de insumos. Memoria fotográfica.	Expedientes de mujeres atendidas. Nómina de especialista. Facturas de insumos. Memoria fotográficas.
Desarrollo de capacidades productivas, dirigido a grupos objetivo para concretar organización social dirigida a formar microempresas.	30 proyectos productivos.	Relación de proyectos. Lista de emprendedoras	Proyecto. Estimaciones. Bitácora. Avance de obra. Gimnasio terminado. Memoria fotográfica.	0
Promover el ejercicio de las mujeres con un concepto distinto en gimnasios, donde se utilizan materiales como llantas, tubos, cuerdas, madera, reciclables, entre otros, para la ejercitación grupal con pesas, pesas rusas, aros, barras y pelotas, donde aprovechando la socialización vecinal se realizarán actividades y pláticas referente a sus derechos humanos y a la prevención de la violencia y el delito.	300 mujeres realizando ejercicios.	Gimnasio.	Proyecto. Estimaciones. Bitácora. Avance de obra. Gimnasio terminado. Memoria fotográfica.	0
Campaña sobre la prevención de la violencia y los delitos en el Metro y Mexi-Bus del municipio.	Anuncios.	Anuncios.	Anuncios en el metro, Mexibús y en Ecatepec TV. Memoria fotográfica.	0
Totales.	631	5	20	7

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

La principal inconsistencia del proyecto fue la desarticulación entre sus elementos y la ausencia de fundamentos técnicos. Por otro lado, los indicadores solo mostraron el

cumplimiento de las actividades, pero no su impacto. No es posible saber si esta iniciativa benefició a las mujeres ecatepenses y/o permitió que el PRONAPRED concretara su meta principal. Los resultados fueron negativos.

Proyecto de Seguridad Ciudadana: Prevención Integral y Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia.

Fue un proyecto de “Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia”, se instrumentó durante siete meses y contó con un presupuesto considerable: \$12, 570, 540. 38 (23.43%). El diagnóstico mencionó que “ante el panorama en el que se reproduce la violencia y la delincuencia y tomando en cuenta que estos problemas sociales son multifactoriales e impactan en cada uno de los sectores de la sociedad, hace necesario construir en lo colectivo iniciativas enfocadas a la prevención de las violencias y las delincuencias, en donde participen los habitantes y las instituciones sociales, así como el sector privado” (sic) (SEGOB, 2013b, p.42).

Dicho diagnóstico es idéntico al que se utilizó para el proyecto de *Fomento a la participación ciudadana*. ¿Por qué el Centro Estatal presentó dos proyectos con metas, actividades, indicadores y productos distintos, pero con el mismo diagnóstico? ¿Cómo es posible que la SEGOB financiara lo anterior? Esta situación confirma el poco rigor técnico del PMP, al igual que el objetivo trazado:

Proporcionar elementos teóricos y herramientas metodológicas de los modelos de policía de orientación comunitaria (proximidad/comunitaria) con la finalidad de facilitar pautas de interacción constructivas entre la policía y la comunidad, así como la definición de acciones coordinadas para la solución de determinadas problemáticas comunitarias. La inclusión de la perspectiva de género implica la orientación de acciones desde una perspectiva inclusiva que contemple las necesidades de género (SEGOB, 2013b, p.40).

Todas las acciones planteadas son de insumo y, unas cuantas, sobre perspectiva de género, no obstante, el diagnóstico nunca las mencionó. Las actividades, indicadores y medios de verificación se muestran en el siguiente cuadro:

Actividades.	Productos.	Indicadores	Medios de verificación planteados.	Medios de verificación propuestos.
Concurso de lectura	10 informes	Participantes programados/ participantes registrados*100	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Clubes de tarea	12 informes.	Participantes programados/ participantes registrados*100	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Caravanas culturales	12 informes registro.	Participantes programados/ participantes registrados*100	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Carreras y juegos temáticos	10 informes	Participantes programados/ participantes registrados*100	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Bibliotecas móviles	12 informes	Bibliotecas programadas/ Bibliotecas funcionando	Registro de participantes. Bitácora de servicios. Memorias gráficas.	Registro de participantes. Bitácora de servicios. Memorias gráficas.
Cine móvil	12 informes.	Eventos programados/ Eventos realizados.	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Memoria gráfica.
Educación vial itinerante	10 informes.	Eventos programados/ Eventos realizados.	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Pláticas preventivas	12 informes.	Eventos programados/ Eventos realizados.	Registro de participantes. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Memoria gráfica.
Consultas médicas para la detección y atención de agudeza visual y auditiva en niños.	12 informes.	Eventos programados/ Eventos realizados.	Registro de participantes. Memoria gráfica.	0
Juguetes bélicos eliminados.	12 informes	Juguetes bélicos destruidos.	Registro de participantes. Juguetes bélicos destruidos. Memoria gráfica.	Registro de participantes. Juguetes bélicos destruidos. Memoria gráfica.
Totales	114	10	22	19

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

Las actividades del proyecto no se relacionaron con el diagnóstico y el objetivo, puesto que no trataron sobre la construcción de herramientas metodológicas en materia de policía comunitaria o en la inclusión de perspectivas de género para la prevención. Asimismo, los indicadores no fueron de impacto. Los resultados fueron negativos.

Proyecto de Infraestructura.

Por último se encuentra un proyecto de “Urbanismo social y Acupuntura sociourbana” que se implementó a lo largo de siete meses con un presupuesto de \$12, 724, 523.21 (23.72%).

Esta iniciativa se trató de insumo. El diagnóstico fue el siguiente:

Debido a los altos índices de delincuencia en estos polígonos se va a construir una ciclovia para la convivencia comunitaria, además de instalar el mobiliario urbano y se ha detectado que los delincuentes destruyen las luminarias en puntos estratégicos de los polígonos con la intención de consumir sus delitos, por lo que se optará por el cambio de luminarias anti vandálicas con protección; además de la adaptación de un parque para educación vial para fomentar la cultura de la legalidad con los niños, la convivencia con los cuerpos del orden y empoderamiento ciudadano en los espacios públicos recuperados (sic) (SEGOB, 2013b, p.46).

El diagnóstico no explicó el vínculo entre los altos índices de delincuencia con el deterioro del entorno urbano, por lo tanto es imposible dimensionar la pertinencia del proyecto. Con todo el objetivo fue el siguiente:

disminuir los índices delictivos dentro de los polígonos a través de instalar paradas de transporte público y sitios de taxis con suficiente iluminación, además sustituir las luminarias en los espacios a intervenir, que cuenten con una protección antivandálica, recuperar espacios públicos, construir una ciclovia, un teatro al aire libre y adaptar un circuito de educación vial para los niños en las zonas de mayor índices delictivos, generando con esto empoderamiento ciudadanos en los espacios recuperados (sic) (SEGOB, 2013b, p.45).

El proyecto intentó prevenir el delito a través del diseño medioambiental, pero nunca se identificó un delito de oportunidad que permitiera justificar la instalación de luminarias, la construcción de una ciclovia o del teatro al aire libre. Los productos, indicadores y medios de verificación fueron los siguientes:

Actividades.	Productos.	Indicadores.	Medios de verificación planteados.	Medios de verificación entregados.
Instalar mobiliario urbano tipo parabuses y sitios de taxis con iluminación para evitar la delincuencia.	10 mobiliarios urbano entre parabuses y sitios de taxi.	Mobiliario urbano proyectado/ Mobiliario urbano instalado*100	El mobiliario urbano instalado. Memoria fotográfica.	El mobiliario urbano instalado. Memoria fotográfica.

Sustitución de carcasas con mica de policarbonato resistentes a impactos de rocas y diábolos.	1, 500 luminarias.	Luminarias proyectadas a cambiar/ Luminarias cambiadas.	Bitácora de cambio. Luminarias con carcasas. Memoria fotográfica.	0
Promover el uso de la bicicleta entre la población.	1 ciclovia.	Ciclovia.	Proyecto. Bitácora de obra. Ciclovia construida y en uso. Memoria fotográfica.	0
Sustitución de lámparas y balastos por aquellas que están fundidas.	1, 500 luminarias.	Luminarias proyectadas a cambiar/ luminarias cambiadas*100.	Bitácora de cambio. Reportes de luminarias fundidas. Memoria fotográfica.	0
Acondicionamiento y mantenimiento de espacios deteriorados para fomentar el empoderamiento ciudadano a través de limpieza, acondicionamiento y arreglo de áreas verdes, deportivas, así como pintando espacios.	10 espacios públicos rehabilitados.	Espacios públicos rehabilitados.	Espacios públicos rehabilitados. Memoria fotográfica.	Espacios públicos rehabilitados. Memoria fotográfica.
Se trazarán con pintura en un espacio techado los caminos donde circulan los triciclos.	1 parque de educación vial.	Parque de educación vial.	Parque de educación vial.	Parque de educación vial.
Construcción de un teatro al aire libre en el parque Bicentenario.	1 teatro al aire libre.	Teatro al aire libre.	Teatro al aire libre.	0
Totales.	3,073.	7	17	5

Fuente: elaboración propia con base en los datos proporcionados por la SEGOB (2013b, 2013c).

El problema con este proyecto es que los indicadores no permiten determinar si la infraestructura evitó algún delito. Por dicha situación, consideramos que los resultados también fueron negativos.

3.2.Los resultados desde una radiografía del PMP.

A continuación proponemos una radiografía panorámica sobre los resultados del PRONAPRED en Ecatepec en 2013 con base en los diagnósticos, objetivos, actividades implementadas, indicadores y los medios de verificación planteados/entregados de los proyectos que formaron parte del Plan Municipal de Prevención.

Diagnósticos.

Un diagnóstico es “[...] un proceso de recolección, análisis e interpretación de información sobre una realidad social en el marco de un problema que se define como foco de interés. Para ello se utilizan técnicas cualitativas, cuantitativas o la combinación de ambas. Su objetivo es entregar los antecedentes necesarios para diseñar una estrategia de intervención pertinente capaz de solucionar o mitigar el problema o necesidad que motiva la intervención” (ONU, 2009, p.132).

En el marco conceptual de la seguridad ciudadana los diagnósticos tienen que demostrar con datos confiables las causas y consecuencias del problema delictivo. La implementación de acciones poco relevantes para modificar una realidad social suele estar acompañada de diagnósticos con información exigua que no definen un problema de manera concreta. Así, para evaluar la confiabilidad de un diagnóstico es suficiente con responder las siguientes cuestiones: ¿Se basó en indicadores objetivos del fenómeno que se observó? ¿Con qué tipo de evidencia sustentó sus hallazgos? ¿Los datos que presentó fueron confiables? (México Evalúa, 2014).

Ninguno de los diagnósticos de las acciones analizadas logró responder positivamente alguna de las preguntas anteriores. Los “diagnósticos” resultaron ser un conjunto de suposiciones sobre las causas y/o consecuencias de la delincuencia, en tanto que ninguno identificó de manera precisa, con evidencia consistente, algún problema delictivo en la demarcación. Es importante señalar que el IIS realizó el diagnóstico participativo en la demarcación, sin embargo la Secretaria de Gobernación no contempló las conclusiones del estudio para fortalecer los proyectos (Galicia, contacto personal, 5 de abril de 2017).

En este aspecto, Alan López coincidió con nuestro análisis señaló que se trató de una problemática general del PRONAPRED: “la mayoría de los diagnósticos realizados en todo el país no fueron homogéneos, hubo mucha disparidad en su información, algunos ni siquiera contaron con los requisitos solicitados” (contacto personal, 16 de marzo de 2016),

Objetivos.

Desde el enfoque de las políticas públicas, los objetivos deben comunicar la forma en cómo un programa resolverá un problema público previamente diagnosticado, así como los resultados que busca alcanzar. El PRONAPRED se propuso fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como incidir en sus causas y factores. Los objetivos de las acciones del PMP tuvieron que relacionarse con el objetivo principal del PRONAPRED. Sin embargo, todas las metas planteadas resultaron ser enunciados teóricos en torno a la prevención social de la violencia y la delincuencia, sin relación directa con el programa y que, en muchas ocasiones, prometieron resultados irreales, dada su inconexión con los diagnósticos y las acciones implementadas.

Actividades.

Dentro de las políticas de seguridad ciudadana existen actividades de insumo y de prevención. Las de insumo son acciones que pueden ser necesarias para prevenir el delito pero lo hacen por sí mismas, puesto que no inciden directamente sobre el fenómeno, acciones de este tipo son la capacitación o la construcción de infraestructura. (México Evalúa, 2014). Por su parte, las acciones de prevención son aquellas que resultan de un sólido diagnóstico e intervienen directamente sobre el delito, como pueden ser la vigilancia policial o el uso estratégico de infraestructura. En Ecatepec se implementaron 56 actividades: 45 fueron de insumo y 11 de prevención. El problema con las actividades del PMP es que no fueron resultado de diagnósticos adecuadamente fundamentados. Es posible determinar que tales actividades no resolvieron indirecta o directamente un problema determinado. En este aspecto, podemos concluir que la amplia gama de actividades implementadas en el municipio no contó con una teoría causal detrás.

Indicadores.

Un indicador es una herramienta para medir o evidenciar una realidad determinada. A través de indicadores es posible comparar la situación posterior a la implementación de una política, con respecto al estado inicial; en otras palabras, permiten determinar el éxito o fracaso de una iniciativa gubernamental. En esta lógica, es imposible determinar la utilidad de una política que no cuenta con indicadores de impacto.

Los indicadores de todas las actividades implementadas en Ecatepec solamente buscaron evidenciar la entrega de una cantidad determinada de bienes o servicios, pero no su impacto. Esta clase de indicadores no permiten dimensionar la utilidad de una política pública puesto que no se relacionan con un diagnóstico. Por ejemplo, los indicadores del proyecto “Concursos de Lectura” fueron el número de participantes. Dichos indicadores permiten mostrar que la actividad se implementó, pero no dimensionar su impacto sobre la construcción de herramientas metodológicas de los modelos de policía comunitaria, su meta principal. Un indicador importante hubiera demostrado la forma en cómo el concurso de lectura aportó en la construcción de relaciones policía-comunidad. De acuerdo con el equipo de *ProRegiones*, del IIS-UNAM, en Ecatepec lo más importante para las autoridades fue evidencia la cantidad de bienes realizados, pero no su calidad o impacto (Galicia, comunicación personal, 6 de abril de 2017).

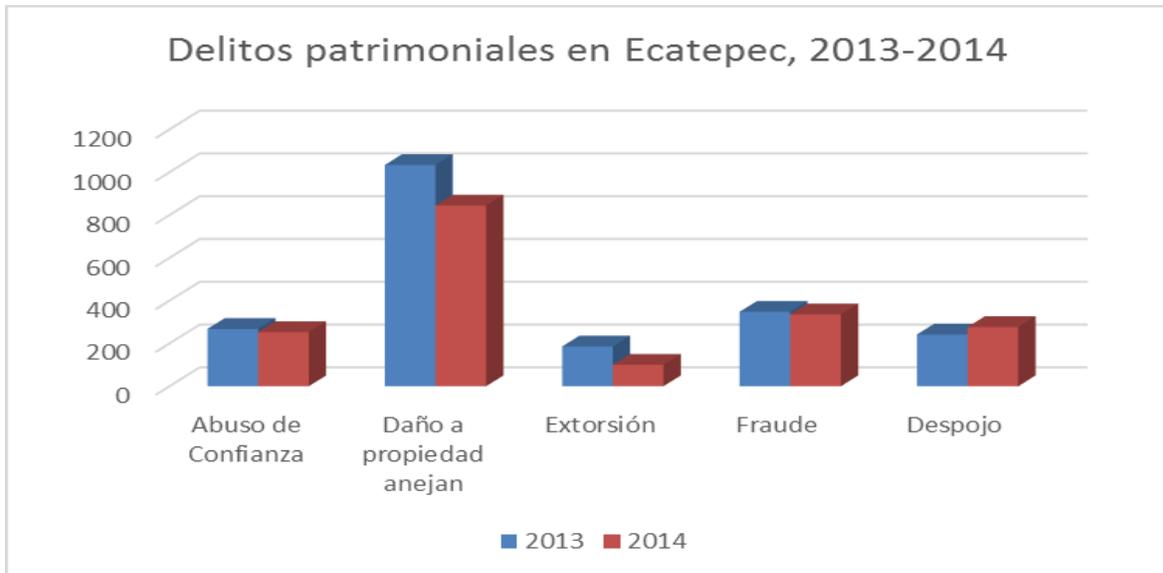
Medios de verificaciones planteados/entregados.

Un medio de verificación permite evidenciar el cumplimiento de los indicadores de una política pública. En el marco del PRONAPRED, los medios de verificación debieron permitir determinar el cumplimiento e impacto de todas las actividades del PMP. No obstante, las autoridades locales solamente entregaron 72 (47%) medios de verificación, de los 153 propuestos en el Anexo Único. ¿Por qué no se implementaron las demás actividades? ¿Qué pasó con ese presupuesto? Suponiendo que sí fueron implementadas ¿Por qué no se entregaron los medios de verificación?

El análisis técnico de los diagnósticos, acciones, metas, indicadores y medios de verificación de los proyectos del PMP nos permite concluir que los resultados del PRONAPRED fueron negativos en el municipio de Ecatepec en el año de 2013, principalmente porque no existe evidencia de la consecución de la meta principal del programa en la demarcación. Los resultados de una iniciativa gubernamental de seguridad ciudadana dependen de un correcto diagnóstico del problema delictivo y de un diseño atinado, formulado con base en el propio diagnóstico. No es suficiente con que términos como la seguridad ciudadana, la prevención social o la participación ciudadana ocupen un lugar prioritario dentro del discurso oficial o los documentos institucionales de las políticas públicas.

3.3.Los resultados desde la incidencia delictiva municipal.

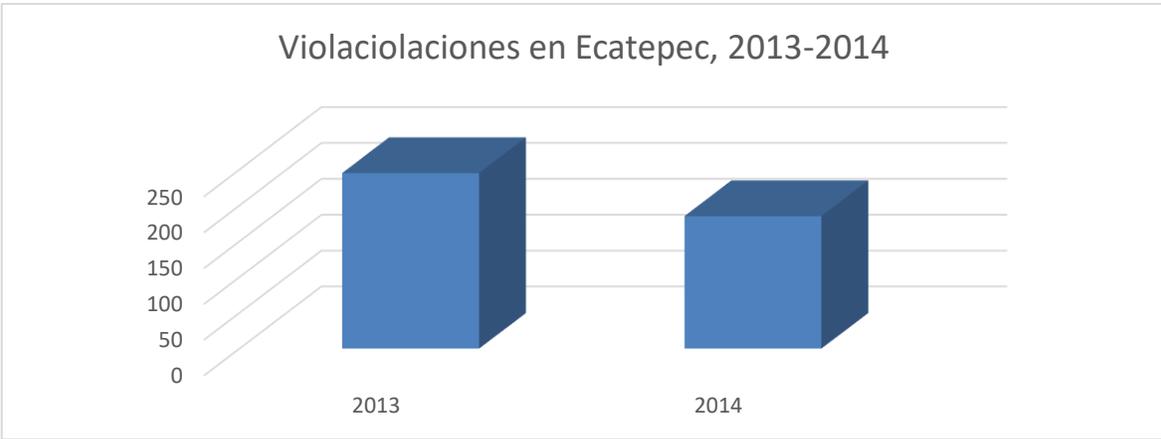
¿Los indicadores delictivos municipales disminuyeron después de la implementación del PMP?²⁰ En los siguientes gráficos se compara la ocurrencia delictiva en Ecatepec de Morelos, de acuerdo con los casos integrados en carpetas de investigación por parte de la Procuraduría de Justicia del Estado de México y reportados ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante el periodo 2013-2014.²¹



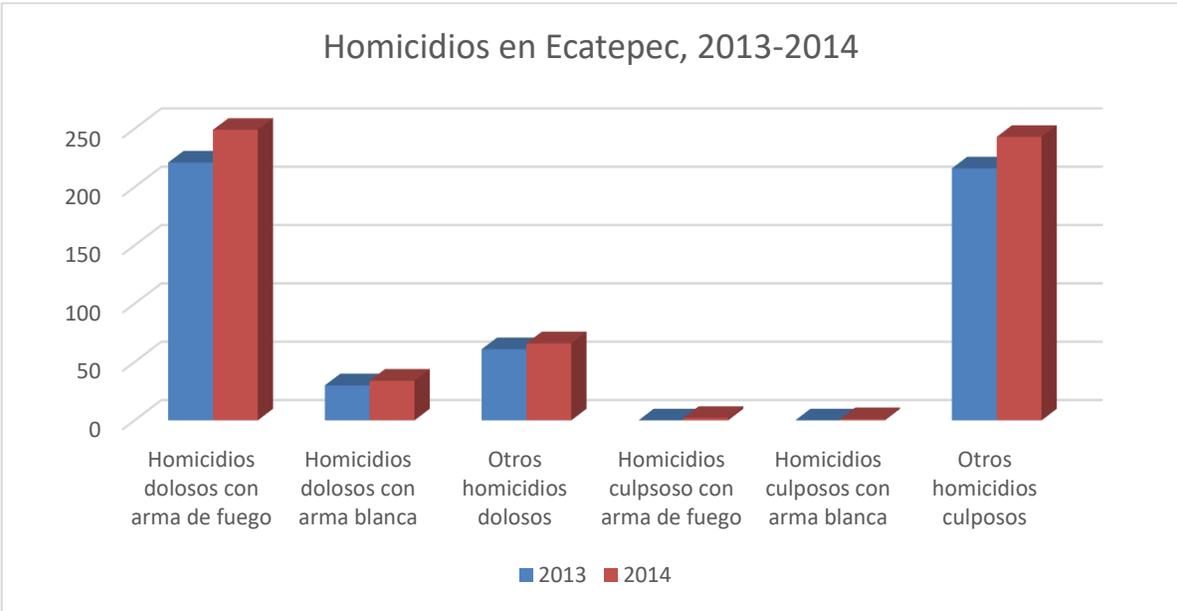
Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.

²⁰ Existen dos dimensiones sobre los indicadores delictivos. La primera dimensión es la objetiva. Se trata de la cuantificación de los delitos por parte de instituciones de procuración de justicia; sin embargo, esta dimensión tiene un sesgo, pues no todos los delitos se denuncian. Por lo tanto, las cifras oficiales suelen no determinar el número real de los delitos cometidos en un territorio. La otra dimensión es la subjetiva, que consiste en la aplicación de encuestas de victimización "[...] para llegar a las víctimas de delito y buscan ofrecer mayor detalle, así como un estimado realista sobre el volumen de los delitos ocurridos en un periodo determinado" (Jaime, 2011). La dimensión subjetiva permite complementar las cifras oficiales y obtener información que el gobierno simplemente no genera. Ambas fuentes de información son necesarias para cuantificar el delito y seguir su desarrollo.

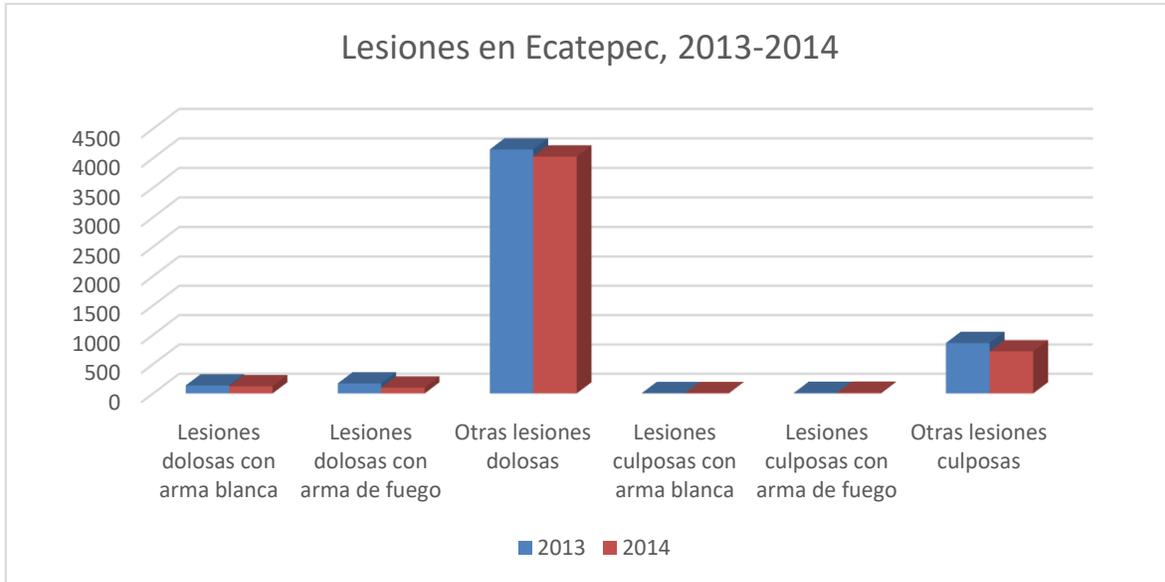
²¹ Cabe mencionar que la implementación del PMP comenzó en el mes de mayo de 2013 y terminó en diciembre del mismo año, la intención es contrastar la situación delictiva que experimentó Ecatepec mientras se implementó el PRONAPRED con la posterior, un año después. Por otra parte, es necesario consultar todos los delitos en tanto que el objetivo general del PRONAPRED no especificó el tipo de delitos que se intentó prevenir.



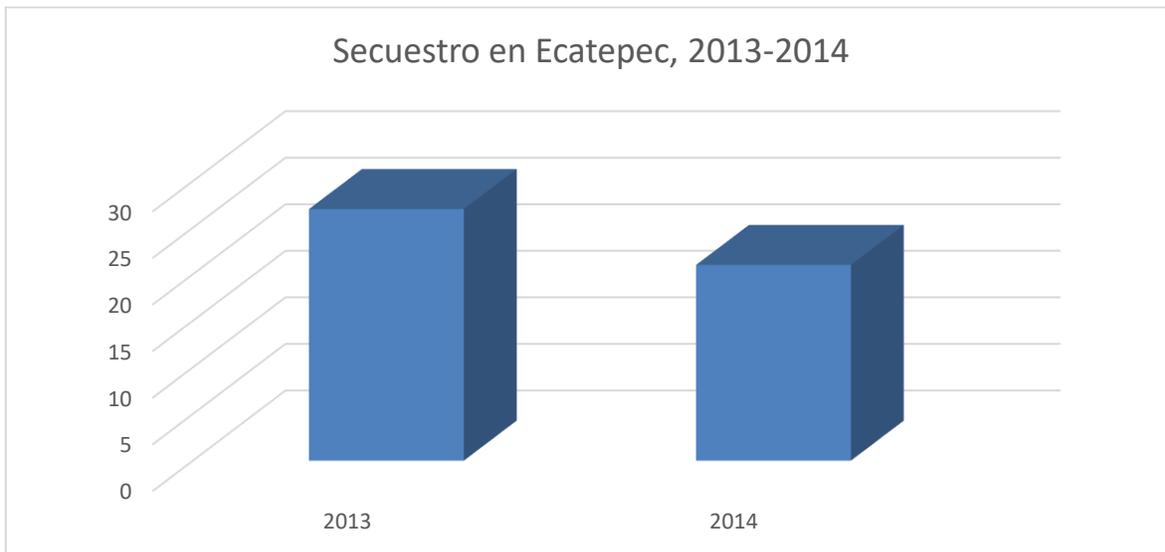
Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.



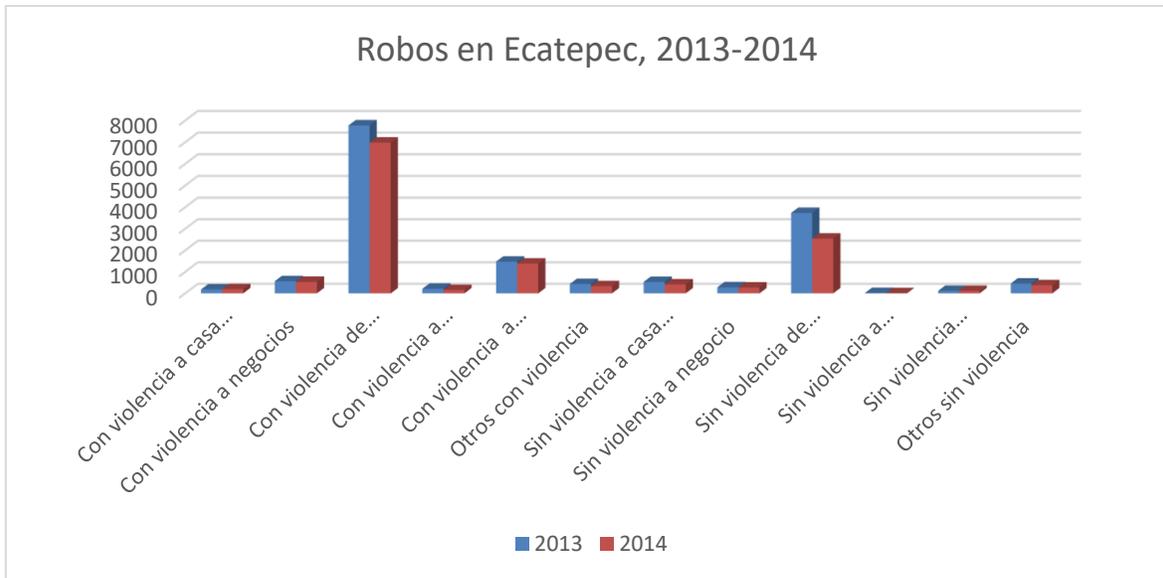
Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.



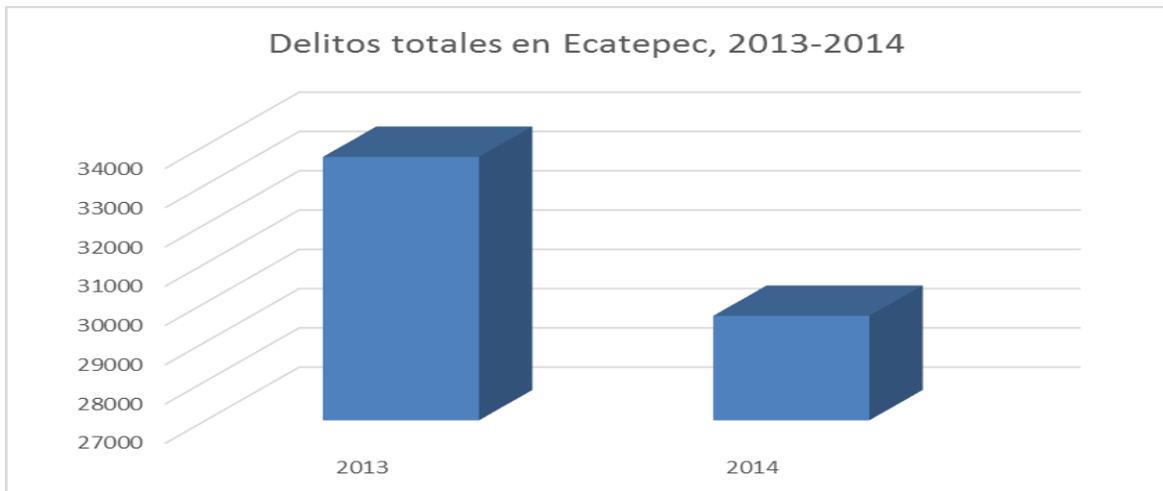
Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.



Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.



Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.



Fuente: elaboración propia con base en la incidencia delictiva municipal 2013-2014, reportada por la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México al SESNS.

Es posible observar que la incidencia delictiva municipal disminuyó en prácticamente todos los rubros en 2014, con respecto al primer año de implementación del PRONAPRED, solamente los homicidios dolosos aumentaron. ¿La disminución de la incidencia delictiva en el municipio fue una consecuencia de la implementación del PRONAPRED? Consideramos que el programa no incidió en la disminución de los delitos denunciados y, con todo, que los gráficos presentados evidencian su fracaso en el municipio, cuando menos, por las siguientes razones:

- No existe información pública sobre las zonas geográficas en donde se cometieron los delitos mostrados denunciados. Esto significa que es imposible determinar si ocurrieron dentro de los polígonos de intervención del PRONAPRED.
- No existen datos sobre los perfiles socioeconómicos de las víctimas y/o los victimarios para determinar si formaron parte de la población beneficiaria del PRONAPRED; población que además se delimitó de forma laxa dentro del programa.
- La disminución de los delitos como la extorsión, la violencia, las lesiones con arma de fuego y el robo de vehículos no puede atribuirse a la implementación del PRONAPRED, en tanto que las actividades del programa no diagnosticaron las causas de esos delitos, sus objetivos no se plantearon disminuirlos y sus indicadores solamente evidenciaron el cumplimiento de proyectos incongruentes.
- El contenido del PMP impide determinar si el PRONAPRED aportó en alguna medida en la disminución de la incidencia delictiva.

Los gráficos anteriores también nos permiten cuestionar la sustancia del PMP, puesto que ninguno de sus proyectos presentó diagnósticos u objetivos dirigidos a prevenir directamente algunos de los delitos reportados por la Procuraduría Estatal; en concreto, destaca el caso del homicidio en sus diferentes modalidades: delito de alto impacto social que aumentó en el año de 2014 a pesar de ser el componente principal por el cual el municipio formó parte del primer ámbito de intervención del programa.

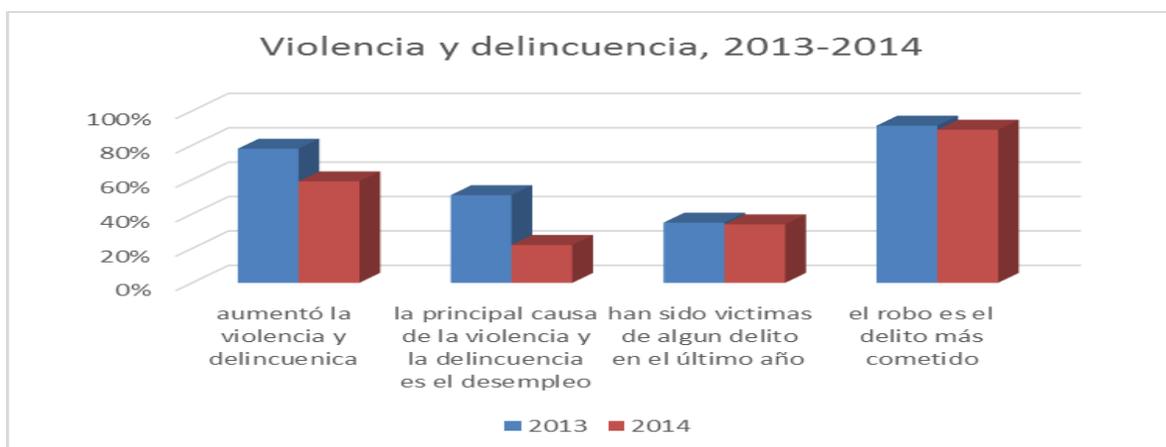
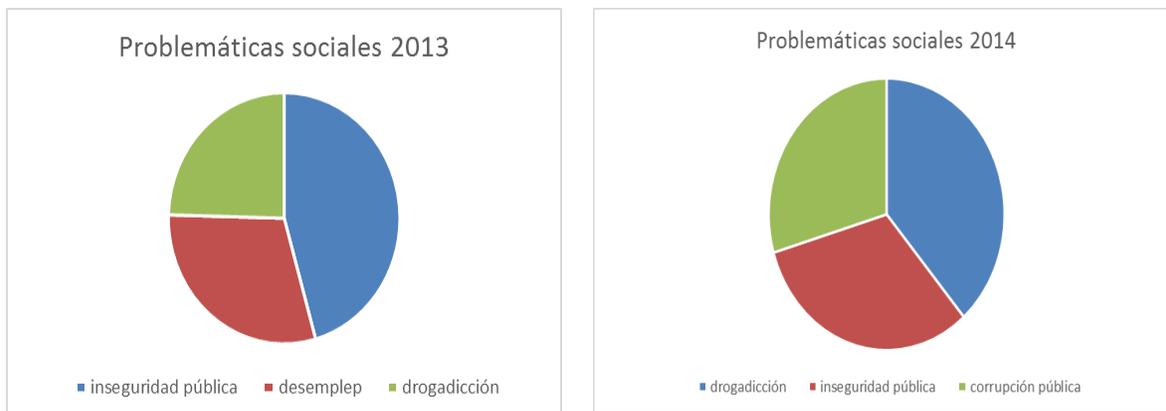
Asimismo, delitos como el robo en sus diferentes modalidades, los diversos tipos de homicidios, las lesiones dolosas y los delitos patrimoniales ocurrieron por miles en Ecatepec; fueron los delitos que más afectaron a la población y que animaron a las víctimas a denunciarlos y, sin embargo, ningún proyecto del PMP buscó evitarlos. La prevención de estos delitos tendría que ser prioritaria dentro de una política de prevención social de la violencia y la delincuencia en Ecatepec. En otras palabras, el análisis de la incidencia delictiva nos permite reafirmar que los resultados del PRONAPRED en el municipio fueron negativos.

3.4. Los resultados desde la percepción de inseguridad.

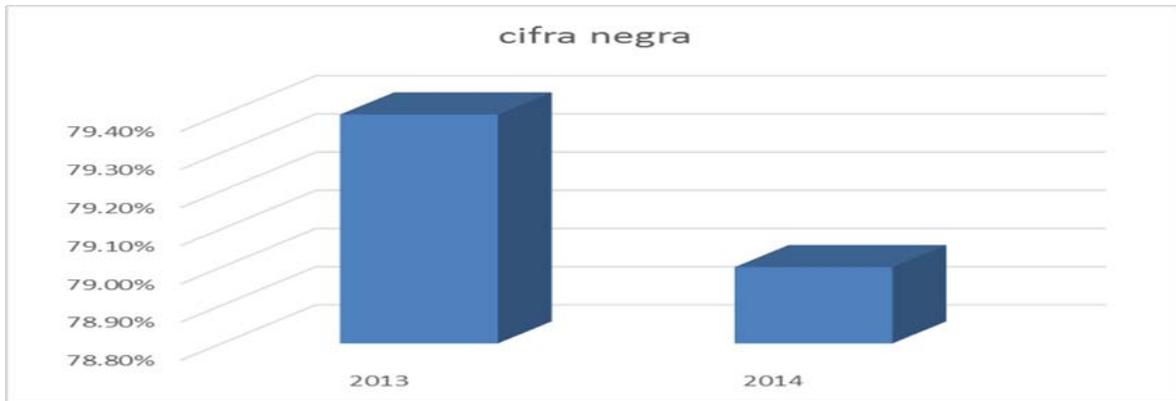
En el marco del PRONAPRED, el II-S de la UNAM desarrolló diagnósticos participativos en el municipio para conocer la percepción de la población en torno de fenómenos como la delincuencia, la victimización, la inseguridad y la política criminal. Para efectos de esta investigación, conocer la percepción de la población tiene dos ventajas; por un lado, permite apreciar el crecimiento o involución de la percepción de inseguridad después de la

implementación del PRONAPRED en el año de 2013 y, por otra parte, facilita concluir si las problemáticas detectadas por parte de la población fueron incorporadas o no dentro del PMP. En los siguientes gráficos se presentan los resultados de los diagnósticos participativos que realizó el IIS de la UNAM, además se comparan en función del año de implementación y se clasifican por polígono de intervención.

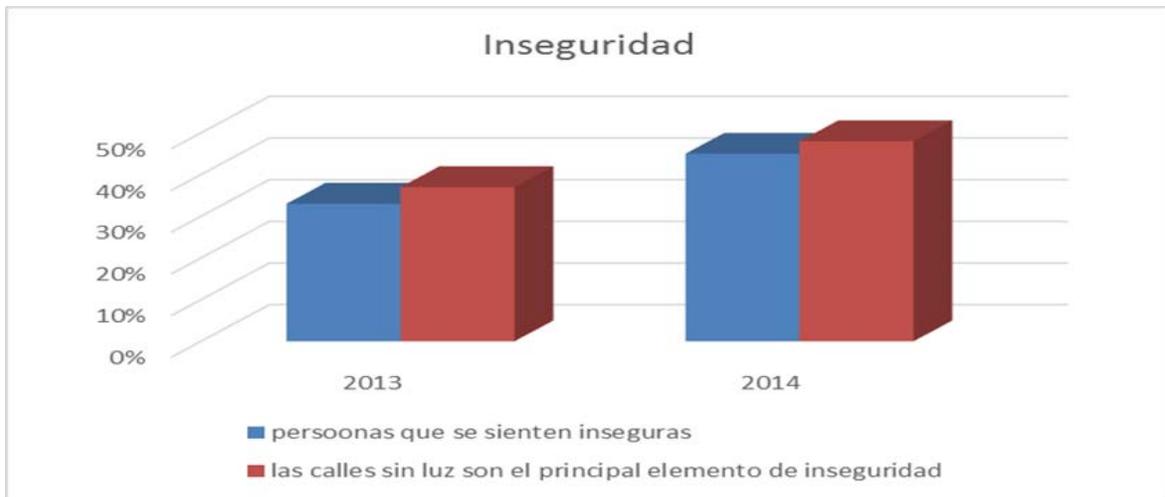
Polígono 1 Norte:



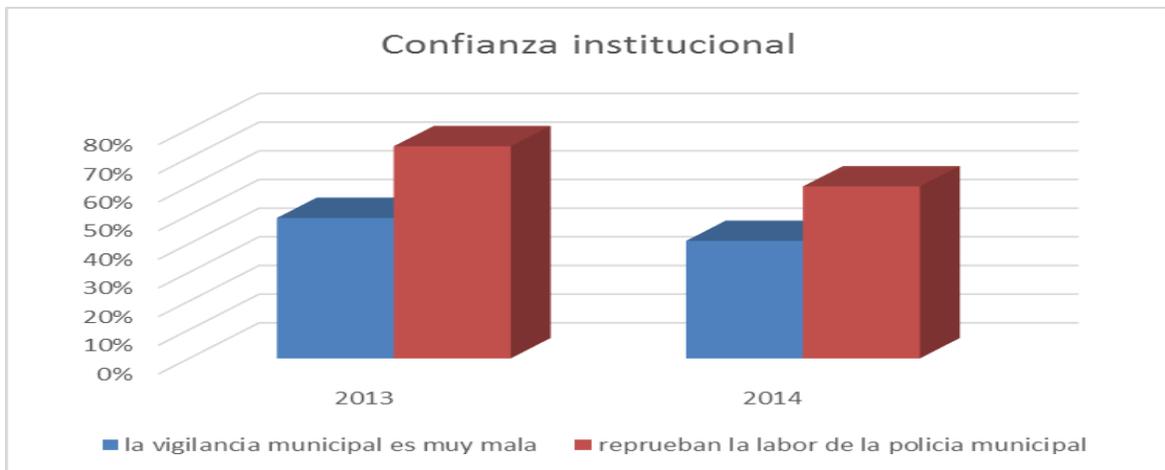
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



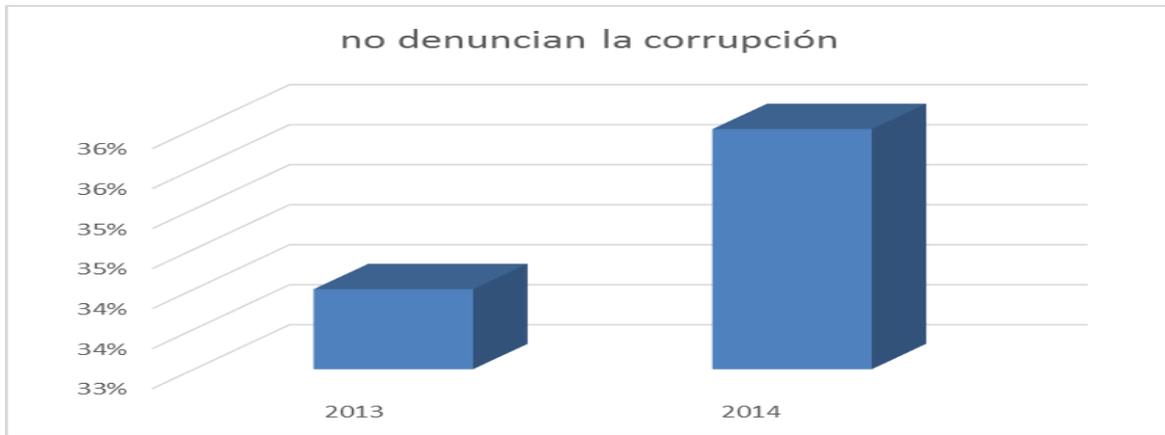
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



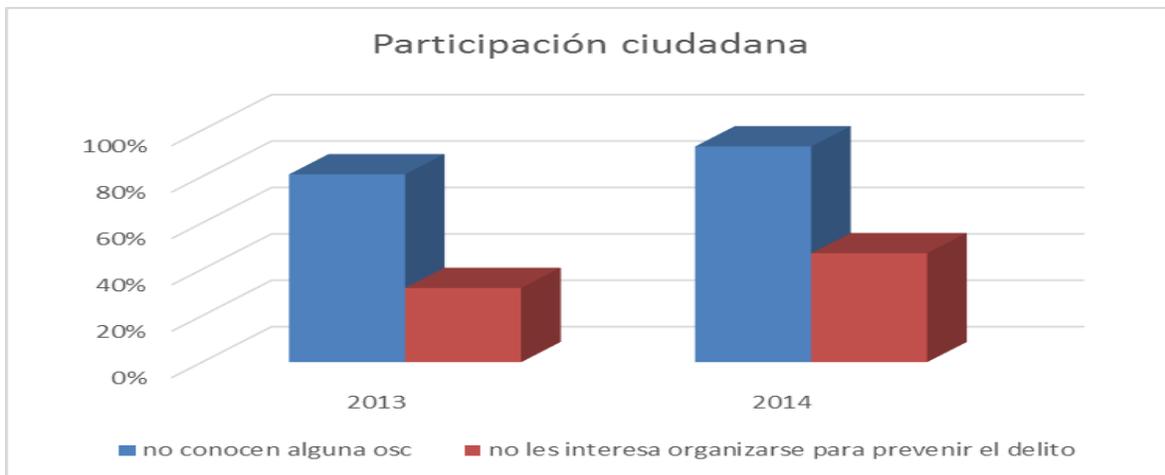
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.

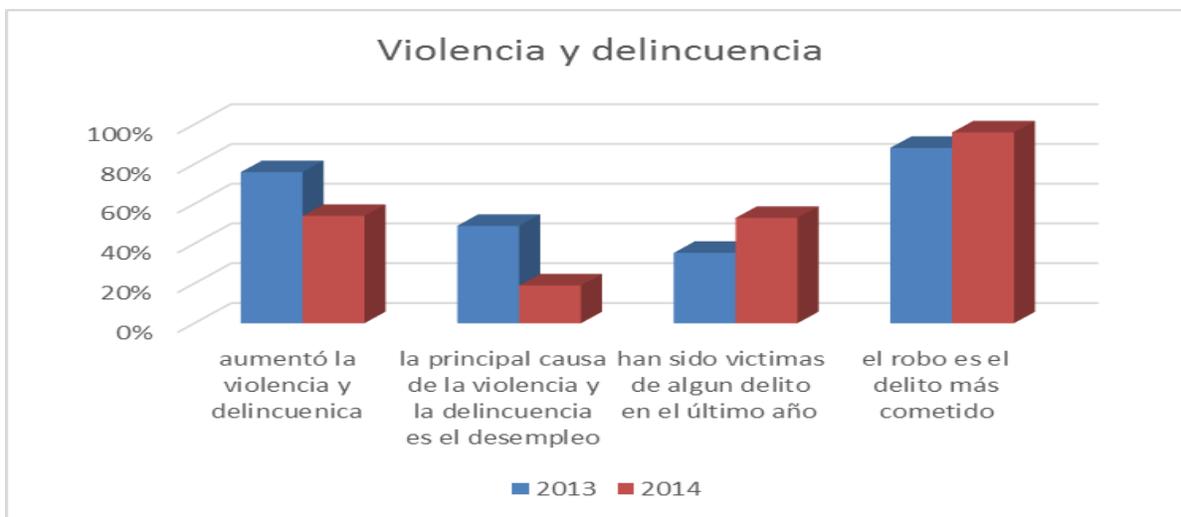
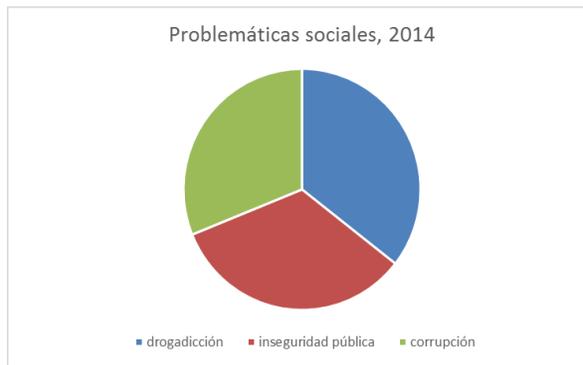
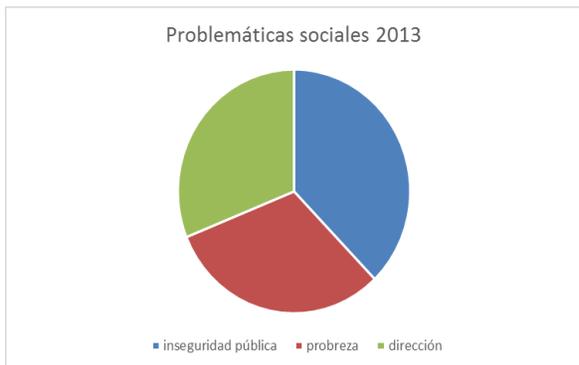


Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.

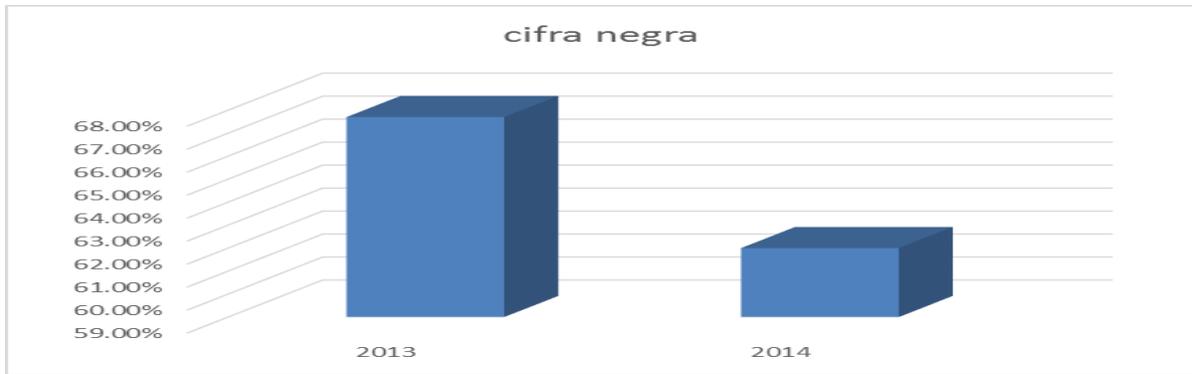
Con base en los gráficos anteriores se puede concluir que en el polígono 1 Norte la percepción de inseguridad no decreció de manera importante después de la implementación del PRONAPRED; mientras que la inseguridad dejó de ser el principal problema para la población en el año de 2014, la mayoría de los encuestados afirmó que la violencia y la delincuencia aumentaron, que el robo fue el delito más frecuente y que el sentimiento de inseguridad creció en ese mismo año. Al contrario, es mucho más evidente el estancamiento o retroceso en la solución de fenómenos como la cifra negra, la percepción de corrupción y el aumento en el desinterés de los ciudadanos por participar activamente en las políticas de prevención social. Asimismo, los datos revelan que los proyectos del PMP no atendieron de manera directa las problemáticas asociadas con la violencia identificadas por la población, como la cifra negra, el robo, la drogadicción, el desempleo o mejorar el desempeño de la

policía en tareas como la vigilancia. Cabe destacar que dichas problemáticas en este polígono aumentaron con respecto al año de 2013. Dicho lo anterior, es posible reafirmar que los resultados del programa fueron negativos en este polígono.

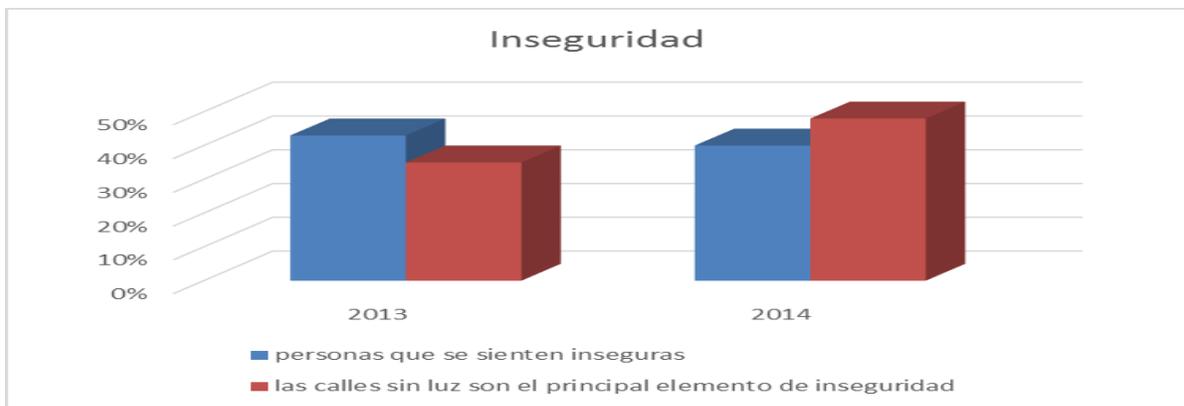
Polígono 2 Centro.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



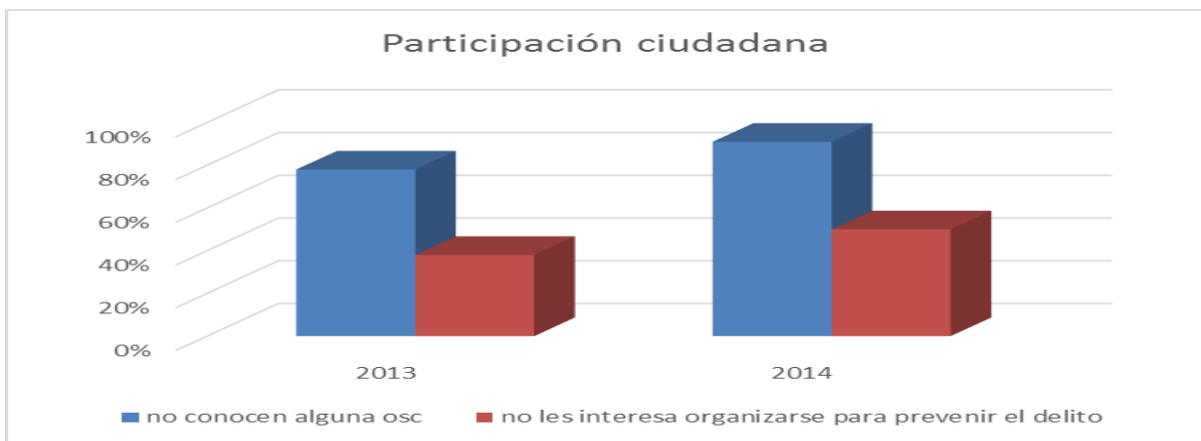
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



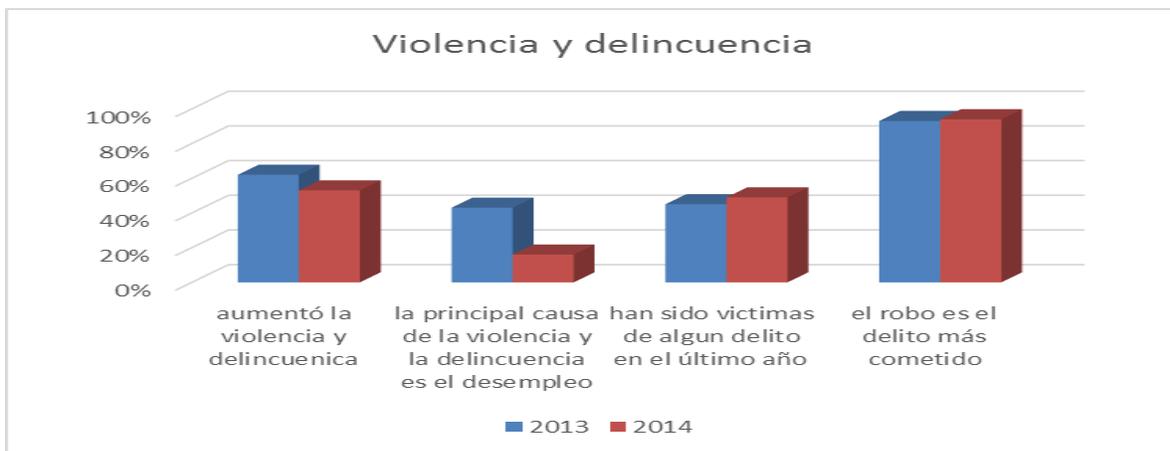
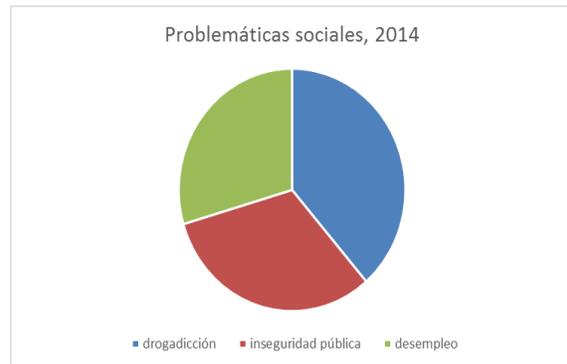
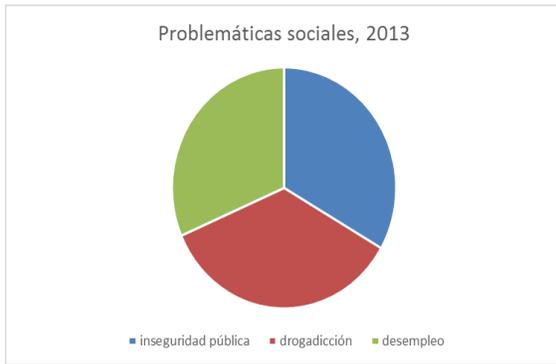
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



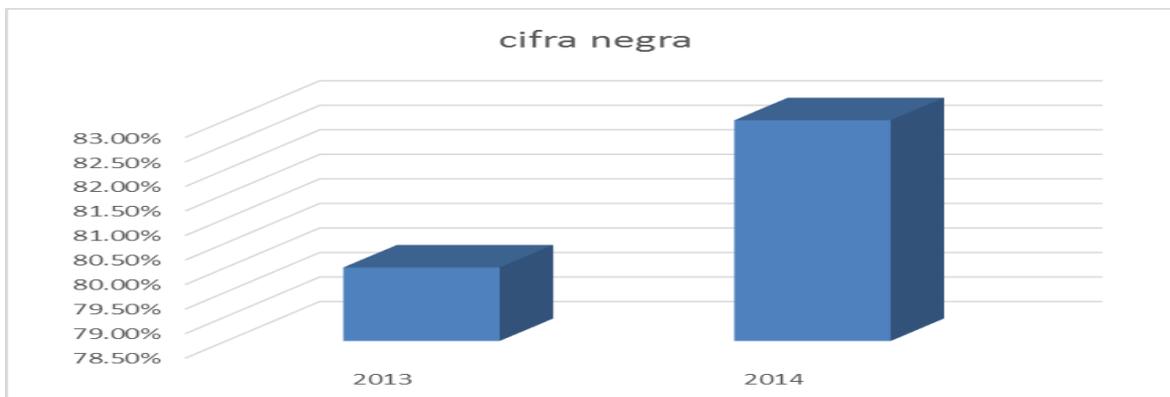
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.

En términos generales, el Polígono 2 experimentó prácticamente la misma situación que el Polígono 1. En este caso, los claroscuros se ubicaron principalmente en torno de los indicadores sobre problemáticas sociales y delictivas: la inseguridad pública dejó de ser la principal problemática, aunque solo disminuyó en dos puntos porcentuales; sin embargo, el número de víctimas de algún delito en 2014 creció en 18 puntos porcentuales y el robo alcanzó un 96%. En cambio, fueron más evidentes las problemáticas que se acentuaron: la poca confianza institucional sobre la policía municipal y el desinterés de la población en participar en acciones colectivas de prevención del delito. Con respecto al PMP, no existe evidencia sobre su aportación en la disminución de algunos indicadores y no se aprecian elementos en su diseño que hayan intentado combatir de manera rigurosa fenómenos puntuales, como el robo o modificar la cultura cívica de la población.

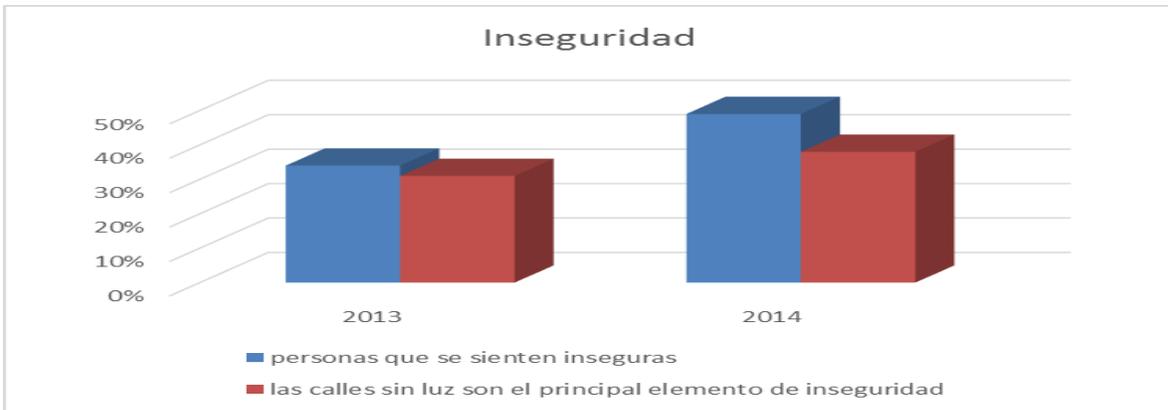
Polígono 3 Sierra:



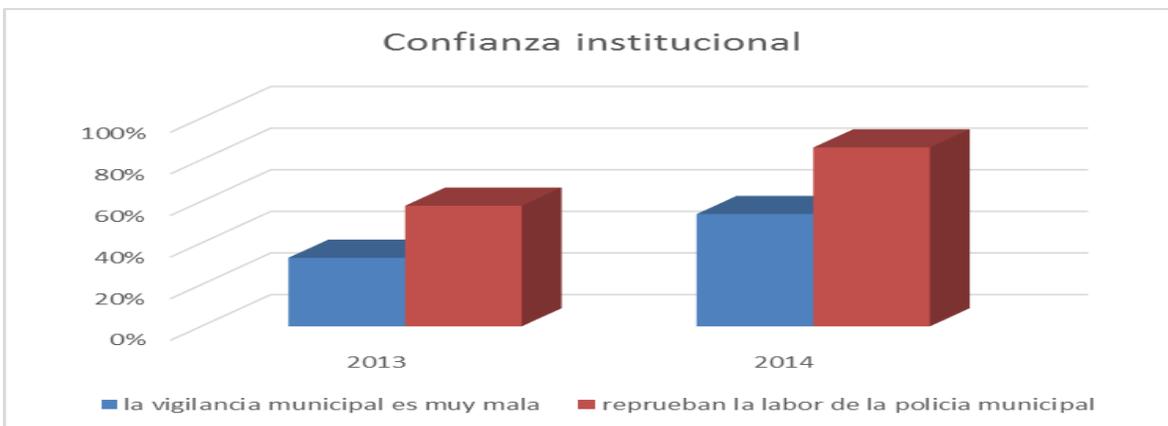
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



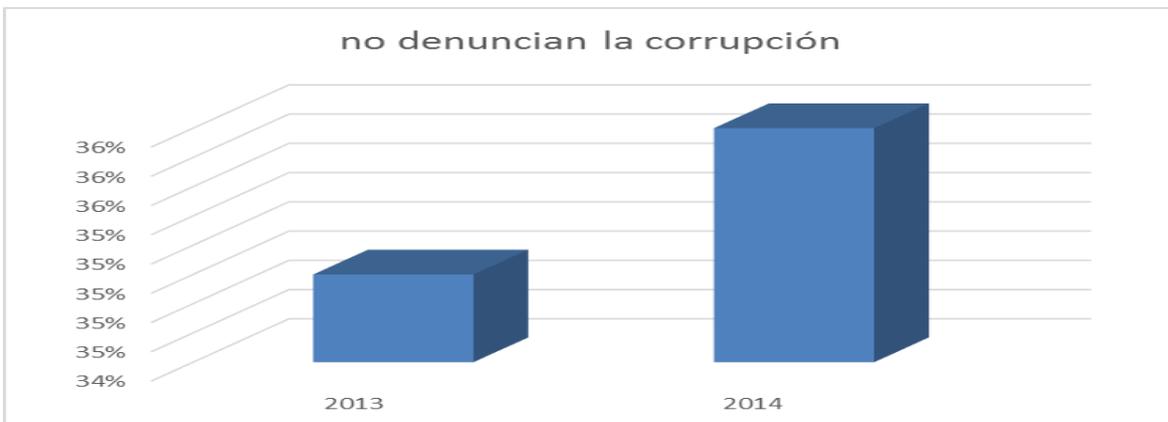
Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados reportados por el IIS de la UNAM en los diagnósticos participativos 2013 y 2014.

El balance general en este polígono es negativo. Las problemáticas se acentuaron con respecto a los indicadores mostrados en 2013, antes de la implementación del PRONAPRED; más personas fueron víctimas de la delincuencia, aumentó el sentimiento de inseguridad, se cometieron más robos, la cifra negra aumentó, casi toda la población reprobó el desempeño de la policía municipal, menos personas estuvieron dispuestas a denunciar la corrupción y menos aún en participar en acciones de prevención social del delito. Lo anterior indica que el PRONAPRED en Ecatepec no consideró las problemáticas detectadas por la población y que no tuvo efectos sobre delitos como el robo o sobre el desempeño institucional de las policiales municipales.

3.5. Consideraciones finales.

El contenido del PMP, así como la incidencia delictiva y el sentimiento de inseguridad, permiten concluir que los resultados del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos fueron negativos en el año de 2013, puesto que no se fortalecieron los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio. ¿Qué piensan los actores involucrados en el diseño, la implementación y el estudio del programa sobre sus resultados? Tomando como parámetro el objetivo del programa, Roberto Campa piensa que el mayor éxito del programa en 2013 fue haber creado las condiciones institucionales para comenzar a prevenir integralmente el delito, a nivel territorial y en términos sociales (comunicación personal, 11 de abril de 2017). La respuesta de quien fuera el máximo responsable del programa es políticamente correcta; no obstante, ese no fue el objetivo principal del

programa; en efecto, con todo y sus limitantes, el PRONAPRED creó, en tan solo un año, una robusta maquinaria institucional para comenzar a prevenir socialmente el delito en el país, sin embargo, esta situación no es suficiente para considerar que logró resultados positivos. El objetivo del programa fue sumamente ambicioso, como para concretarse en doce meses, pero no podemos ser condescendientes dado que la acción de gobierno tiene que ser -por ética pública- totalmente seria en sus planteamientos y porque se invirtieron miles de millones de pesos -dinero de todos los mexicanos-.

Por su parte, Alan López, investigador de *México Evalúa*, considera que es complicado responder favorablemente o en contra a esta pregunta por diferentes motivos: el poco tiempo de implementación bajo análisis, la ausencia de indicadores de impacto, actividades mal diseñadas y una gestión deficiente (comunicación personal, 16 de marzo de 2017). Sin embargo, las apreciaciones de Alan López favorecen nuestro argumento, puesto que el programa sí buscó concretar un objetivo en un año, lo que significa que existió un parámetro de evaluación; así, la existencia de indicadores de gestión, actividades mal diseñadas y su nula relación con la disminución de la incidencia delictiva municipal otorgan los elementos suficientes para pensar que el programa fracasó en el municipio.

Finalmente, Gustavo Galicia considera que el programa no concretó su objetivo y que la intención del mismo en el municipio se cumplió, con suerte, en un 20% (comunicación personal, 5 de abril de 2017). El problema con este 20% es que el programa no planteó los instrumentos necesarios para identificarlo y menos aún para evaluarlo, tratándose de fenómenos que además no se plantearon dentro de los anexos únicos y que resultaron del trabajo particular del IIS, como la creación de redes ciudadanas y la construcción de confianza interinstitucional.

Más allá de sus deficiencias técnicas, consideramos que la razón principal del fracaso del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Ecatepec se encuentra en el desempeño de los actores políticos responsables de la política pública y de los procesos político-administrativos que suscitó.

Capítulo IV.

El desempeño de los actores del PRONAPRED en Ecatepec, 2013.

Por encima de las deficiencias técnicas del PRONAPRED, en general, y del PMP, en particular: ¿Por qué los resultados del programa fueron negativos en Ecatepec? Una de las respuestas probables que descartamos, por su marcada relatividad, es la insuficiencia presupuestal. Existen motivos suficientes para pensar que los fracasos del programa no fueron consecuencia exclusiva de un contexto de recursos financieros escasos, cuando menos en Ecatepec. Durante el primer año de implementación, este municipio recibió 54 millones de pesos, posicionándose como la demarcación del Estado de México con más presupuesto asignado, y la décima a nivel nacional. Asimismo, por componente de homicidios fue el tercer municipio con más recursos otorgados, y el segundo por criterios poblacionales. Es decir, nos referimos a un municipio prioritario dentro de los parámetros financieros del PRONAPRED y, no obstante, el programa no logró los resultados planteados en esta demarcación.

Ciertamente el presupuesto pudo haber sido todavía mayor; sin embargo, más recursos no implican necesariamente un gasto más eficiente o garantizan un diseño congruente de la política pública. Nosotros proponemos dos aristas de estudio que implican analizar el comportamiento de los actores responsables del PRONAPRED en el municipio: 1) el desempeño de los actores, y; 2) el desarrollo de los procesos de elaboración del sistema normativo. Ambas perspectivas acompañan un punto de vista político con otro administrativo, e incluso uno legal, para analizar los motivos por los cuáles el programa fracasó en este municipio, mediante un enfoque que implica abordar la manera en cómo se discuten, aprueban y ejecutan las políticas públicas.

Este capítulo se dedica al estudio del desempeño de los actores. En primer lugar se identifica a los actores que estuvieron involucrados en el diseño e implementación del PRONAPRED en el municipio, a partir de su carácter nacional, estatal y municipal, independientemente de su naturaleza gubernamental, individual o colectiva; posteriormente, se caracterizan en función de sus atribuciones dentro del programa y la movilización de sus recursos, para clasificarlos en función de las siguientes escalas:

- **Estratégica:** son actores con recursos de poder suficientes para dominar a otros actores, e incidieron directamente en la definición del problema delictivo, la formulación de las propuestas de solución, la implementación y la evaluación de los resultados, estableciendo las directrices institucionales al respecto e, incluso, con capacidad de perturbar su funcionamiento.
- **Relevante:** son actores que movilizaron sus recursos en alguna medida para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar la política pública, pero no establecieron los lineamientos de operación y tampoco dominaron institucionalmente a otros actores.
- **Secundarios:** son actores encargados de la gestión administrativa de la política pública, lo que implica labores de coordinación interinstitucional, pero sin poder sobre otros actores.

Para concluir el análisis, con los elementos anteriores, se determina el tipo de interacción entre los actores identificados y caracterizados. Así, el capítulo determina que los resultados negativos del PRONAPRED en Ecatepec derivaron de la incongruencia del comportamiento de sus actores con respecto a las propuestas normativas de la seguridad ciudadana; esto es, que su desempeño no se identificó con una dinámica de gobernanza marcada por relaciones de cooperación y en donde el poder estuviera distribuido en función del capital simbólico de los actores.

4.1. Identificación y caracterización de los actores.

Una primera etapa para demostrar que el desempeño de los actores no fue congruente con las prescripciones teóricas de la seguridad ciudadana es identificar a todos los participantes involucrados en el diseño e implementación del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos, describir en términos generales su participación dentro del programa a nivel nacional, estatal o municipal y caracterizarlos en función de su categoría, estatus, recursos movilizadas, creencias o ideologías, modos de expresión y acción, núcleos de responsabilidad realmente cubiertos dentro del programa, espacios de intervención y posicionamiento frente al problema delictivo. Con base en dicho ejercicio de descripción y análisis será posible clasificar a los actores.

4.1.1. Actores nacionales.

Enrique Peña Nieto: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Enrique Peña Nieto, Presidente de México para el periodo 2012-2018, movilizó los recursos legales a su disposición, establecidos en el artículo 89 de la CPEUM y el numeral 20 de la LGPSVD, para mandar a su gabinete la creación del PRONAPRED, así como para decretar su implementación. En este sentido, la puesta en marcha de toda la maquinaria institucional que suscitó el programa fue una consecuencia directa del poder legal que ejerció el titular del Ejecutivo Federal (actor estratégico). Asimismo, el peso político específico del Presidente de la República fue determinante para facilitar la comunicación y los procesos de negociación con los gobiernos de las demarcaciones beneficiarias (Campa, comunicación personal, 11 de abril de 2017).

Cabe señalar que existió un posible interés político detrás de la movilización de los recursos por parte del presidente para implementar el PRONAPRED: Enrique Peña Nieto asumió el poder en un contexto social de inseguridad y violencia, que marcó la gestión de Felipe Calderón.²² En dicho marco, para poder implementar denominadas reformas estructurales, Peña Nieto tenía que mitigar el descontento social generado por el problema delictivo y apaciguar la atención que los medios de comunicación y la arena política mostraban sobre el mismo. La creación de una política pública de seguridad que lo hiciera tomar distancia discursiva del saliente gobierno panista se presentó como una alternativa viable para lograr lo anterior. El PRONAPRED cumplió efectivamente con su finalidad política, considerando que se presentó de forma mediática como una estrategia de reconstrucción social para no combatir el delito desde una sola fuerza. En el siguiente cuadro se muestra la caracterización del Presidente como actor estratégico dentro del programa:

²² El Presidente Calderón llegó a su último informe de labores con el porcentaje de aprobación más bajo en su gobierno a causa de la violencia, a pesar de la estabilidad macroeconómica lograda en su administración (MVSNoticias, 2012).

Enrique Peña Nieto: Presidente de México.	
Actor.	Enrique Peña Nieto
Categoría o nivel formal.	Titular del Poder Ejecutivo Federal.
Status.	Formal/visible
Recursos movilizados en el PRONAPRED.	Legales
Creencias, ideologías o mapas mentales en torno del PRONAPRED.	Cumplir con la meta “México en Paz” establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados (institucional).
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Instruir la creación y decretar la implementación del PRONAPRED.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Nacional.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y: el Decreto mediante el cual se aprueba la implementación del PRONAPRED, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Secretaría de Gobernación a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

La SEGOB, encabezada por Miguel Ángel Osorio Chong, por conducto de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, a cargo de Roberto Campa Cifrián, elaboró el diseño del PRONAPRED y se encargó de observar su implementación y evaluar sus resultados (DOF, 2014); es decir, estableció todos los lineamientos operativos y las metodologías de intervención a nivel territorial, incluyendo la concepción e imposición de los programas que se implementaron en los municipios.

Por lo tanto, esta Subsecretaría de Estado no solamente definió el contenido específico del programa, sino que determinó el comportamiento de todos los actores involucrados. A través de la movilización de recursos de poder de carácter político, financiero y legal desencadenó y orientó la movilización de los recursos simbólicos, humanos, materiales, legales y administrativos de todos los actores participantes en los tres órdenes de gobierno (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017; López, comunicación personal, 16 de marzo de 2017). Muestra de lo anterior es que la SEGOB, mediante la SPPC, controló toda la interacción interinstitucional entre las dependencias gubernamentales y las entidades federativas responsables del programa. Asimismo, el poder estratégico de la Secretaría se concretó principalmente con dos instrumentos de control institucional, elaborados por la propia dependencia: Las bases del PRONAPRED y los Lineamientos para

el otorgamiento de los recursos federales a las entidades beneficiarias.²³ En las bases se puntualizó el marco legal y los ocho ejes rectores del programa, con lo que la SEGOB impuso a los gobiernos locales los parámetros para diagnosticar problemáticas delictivas y determinar los esquemas de prevención integral. Por su parte, los lineamientos sirvieron para definir los criterios de repartición y ejercicio general de los recursos financieros, con base en las propuestas normativas establecidas en las bases.

El poder estratégico de la SEGOB, particularmente de la SPPC, provino de varios instrumentos institucionales: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y; del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. En el siguiente cuadro se muestra la caracterización de la SEGOB como actor estratégico del PRONAPRED:

Secretaría de Gobernación.	
Actor.	Secretaria de Gobernación/Titular: Miguel Ángel Osorio Chong Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana/Titular: Roberto Campa Cifrián.
Categoría o nivel formal.	Secretaria del Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Jurídicos, administrativos y financieros.
Creencias, ideologías o mapas mentales en el marco del PRONAPRED.	Diseñar, implementar y evaluar el PRONAPRED.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados (institucionales).
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar el PRONAPRED.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Nacional.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto mediante el cual se aprueba la implementación del PRONAPRED, publicado en el Diario Oficial de la Federación; el Primer Informe de Actividades de la SEGOB, 2012-2013; Las Bases para el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y; los Lineamientos para el Otorgamiento de Recursos.

²³ A lo largo de todo el apartado se muestran evidencias del poder estratégico de las SEGOB dentro del PRONAPRED.

Las Secretarías integrantes de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social.

La Comisión intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se creó específicamente para coordinar a las dependencias del gobierno federal participantes en el diseño e implementación del PRONAPRED. La SEGOB presidió la Comisión e incidió de manera directa en la definición de las labores de las dependencias involucradas, mismas que estuvieron orientadas hacia la coordinación interinstitucional, en términos administrativos, para diseñar e implementar acciones de prevención (Lima, 2015).

La Comisión se integró por las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Salud y Economía. Aunque estos actores movilizaron sus recursos legales, presupuestarios, administrativos y materiales para contribuir en el diseño e implementación del programa, solamente desempeñaron un papel relevante, puesto que su participación no resultó en la construcción de sistemas institucionales que les permitieran controlar a otros actores nacionales, estatales o municipales, como convenios de colaboración, contratos o lineamientos operativos. En los cuadros siguientes se presenta la caracterización de las dependencias:

Secretarías que conformaron la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social.	
Actores.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Hacienda y Crédito Público/Titular: Luis Videgaray Caso (hasta el año de 2016). • Secretaria de Desarrollo Social/Titular: Rosario Robles Berlanga (hasta el año de 2015). • Secretaria de Economía/Titular: Idelfonso Guajardo Villareal. • Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano/Titular: Jorge Carlos Ramírez Marín (hasta el año de 2015). • Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano/Titular: Jorge Carlos Ramírez Marín (hasta el año de 2015). • Secretaria de Salud/Titular: Mercedes Juan López (hasta el año de 2016). • Secretaria de Educación Pública/ Emilio Chuayffet Chemor (hasta el año de 2015). • Secretaria de Trabajo y Previsión Social/Titular: Alfonso Navarrete Prida
Categoría o nivel formal.	Secretarías de Estado dependientes del Poder Ejecutivo Federal.
Status.	Formal/visible.

Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	<ul style="list-style-type: none"> • Simbólicos en el campo de la administración de recursos, administrativos y financieros. • Simbólicos en el campo de la prevención social de la violencia. • Simbólicos en el campo de la creación del empleo. • Simbólico en el campo del ordenamiento urbano. • Simbólicos y administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mentales en el marco del PRONAPRED.	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad. • Contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales • Fomentar la productividad y competitividad de la economía mexicana mediante una innovadora política de fomento industrial, comercial y de servicios. • Planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial. • Simbólicos y administrativos • Prevenir enfermedades y promover la salud de la población. • Garantizar el acceso de la población a una educación de calidad y gratuita. • Abonar al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Nacional.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto mediante el cual se aprueba la implementación del PRONAPRED, publicado en el Diario Oficial de la Federación; el Primer Informe de Actividades de la SEGOB, 2012-2013; Las Bases para el Programa Nacional de Prevención Social; <http://www.gob.mx/hacienda>; <http://www.gob.mx/sedesol>; <http://www.gob.mx/se/>; <http://www.gob.mx/sedatu>; <http://www.gob.mx/salud>; <http://www.gob.mx/salud>; <http://www.gob.mx/>

Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales.

La UNAM fue uno de los operadores del programa en Ecatepec. Los operadores son organizaciones no gubernamentales o empresas privadas que contrató el gobierno estatal y, en menor medida, el gobierno municipal para implementar los proyectos del PMP. De acuerdo con los medios de verificación correspondientes, las actividades desarrolladas por el IIS fueron las siguientes: diseño y desarrollo de un Diagnóstico Documental y de otro

Participativo para definir las condiciones socio-delictivas y determinar los polígonos de intervención; la implementación de Caravanas Culturales; la organización de Concursos de Lectura; el desarrollo de Ferias de Lectura, y; propiciar actividades recreativas para fomentar la destreza mental a través de un torneo de ajedrez (SEGOB; 2013; IIS, 2015). La UNAM solamente definió los criterios para implementar dichas acciones (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

La Universidad Nacional movilizó recursos simbólicos, humanos, materiales y técnicos para cumplir las peticiones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México; dependencia que, a través de un convenio de colaboración, firmado por la Dra. Estela Campos Morales,²⁴ estableció las directrices de comportamiento de la máxima casa de estudios; en esta lógica, la UNAM le rindió cuentas directamente al gobierno estatal (Galicia, contacto personal, 5 de abril de 2017). En este marco, la UNAM fue un actor relevante, dado que aportó al diseño del diagnóstico participativo, e implementó algunas acciones del PMP, pero no estratégico por su imposibilidad de establecer dinámicas de dominación institucional sobre otros actores.

UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.	
Actor.	<ul style="list-style-type: none"> • Universidad Nacional Autónoma de México/Rector: José Narro Robles (hasta 2016). • Instituto de Investigaciones Sociales/Director: Manuel Perlo Cohen. • Responsable del Proyecto: Sergio Zermeño García y Granados.
Categoría o nivel formal.	Organismo Descentralizado del Estado de carácter público y con plena capacidad jurídica.
Status.	Formal/visible
Recursos movilizados en el PRONAPRED.	Humanos, técnicos y materiales.
Creencias, ideologías o mapas mentales en torno del PRONAPRED.	Cumplir con lo establecido en el Convenio de Colaboración UNAM-Estado de México.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados (institucional).
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Diseñar e implementar acciones de prevención municipal del delito en el marco del PRONAPRED.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Municipal
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

²⁴ Coordinadora de Humanidades de la UNAM.

Desarrollo y Gestión Local S. C.

Es una empresa privada que oferta, a nivel nacional, recursos técnicos y humanos para diseñar e implementar políticas públicas municipales. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del EDOMEX contrató los servicios de este actor privado para desarrollar un sistema de datos sociodemográficos en Ecatepec, construir la cartografía del municipio en formato *Shape* y generar capas de información alimentadas con datos de los polígonos con la capacidad de georreferenciación. Además, la empresa se encargó de capacitar a miembros de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Vial, la Coordinación de Prevención del Delito, la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, la Secretaría Técnica, Servidores Públicos de la UIPPE y la Dirección de Administración, para que utilizaran dichas tecnologías. Esta empresa solamente movilizó recursos técnicamente especializados para realizar las actividades del PMP, que le solicitó el gobierno estatal, por lo que se trató de un actor relevante.

Desarrollo y Gestión Local S.C.	
Actor.	Desarrollo y Gestión Local S.C.
Categoría o nivel formal.	Empresa privada especializada en el diseño e implementación de políticas públicas para los gobiernos locales.
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Capital cultural
Creencias, ideologías o mapas mental	Venta de conocimiento especializado.
Modos de expresión y acción.	Económica.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Diseño e implementación de una acción.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Implementación acciones de prevención municipal.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX y el portal web <http://desarrolloygestionlocal.com/index.html> (consultada el 07 de septiembre de 2016).

4.1.2. Actores estatales.

Eruviel Ávila Villegas: Gobernador del Estado de México.

En su calidad de Gobernador, Eruviel Ávila Villegas plasmó su firma en el Convenio Específico de Adhesión para formalizar la participación del Estado de México dentro del PRONAPRED, como beneficiario (DOF, 2013c). Este Convenio le permitió a la Secretaría

de Gobernación establecer una relación de dominación sobre el Estado de México, en términos legales, administrativos y presupuestales. En este orden de ideas, la SEGOB impuso desde la federación, con recursos económicos etiquetados, las actividades de prevención a nivel municipal en el Estado de México. Empero, una de las obligaciones adquiridas por parte del Gobernador del Estado de México fue aprobar y contribuir en el diseño e implementación del PMP; por lo tanto, sus atribuciones dentro del PRONAPRED lo convirtieron en actor estratégico, dado que contó con recursos suficientes para establecer mecanismos de dominación (como convenios de colaboración) sobre actores relevantes como la UNAM o la UAEM.²⁵

Gobierno del Estado de México.	
Actor.	Poder Ejecutivo del Estado de México: Titular: Eruviel Ávila Villegas
Categoría o nivel formal.	Parte Integrante de la Federación.
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mentales con respecto a la implementación del PRONAPRED.	Cumplir con las cláusulas del Convenio de Adhesión.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados (Institucionales).
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Vigilar el cumplimiento del PRONAPRED según lo establecido en el Convenio de Adhesión y el Anexo Único.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Estatal y municipal.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador/beneficiario

Fuente: elaboración propia con base en DOF (2013c), *Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de México, México* [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305893&fecha=08/07/2013 [2015, 22 de febrero].

La Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de México.

La Comisión Estatal es un organismo institucional que se creó para seleccionar los programas creados por la SEGOB para conformar el PMP de los municipios participantes en el Estado de México; asimismo, funcionó como punto de encuentro para gestionar todos los asuntos

²⁵ Sin embargo, el gobierno estatal en su mayoría contrató servicios especializados para diagnosticar las problemáticas, por lo que coordinó el diagnóstico, más que desarrollarlo.

relativos a la implementación y rendición de cuentas del PRONAPRED en la entidad (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

La Comisión Estatal se integró por las siguientes dependencias federales y del Estado de México: Secretaría General de Gobierno (Presidente); Fortalecimiento Institucional; Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB; Secretaría de Seguridad Ciudadana; Secretaría de Finanzas; Secretaría del Trabajo; Secretaría de Educación; Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Urbano; Secretaría de Agua y Obra Pública; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaria de Desarrollo Económico; Secretaría de Turismo; Secretaría de Desarrollo Metropolitano; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Transporte; Secretaría de Medio Ambiente; Procuraduría General de Justicia; Coordinación General de Comunicación Social; Sistema de Radio y Televisión Mexiquense; Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec; Secretaría General del Ayuntamiento de Toluca; Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl.

Estas dependencias, a través de la Comisión Estatal, se encargaron de seleccionar el contenido de los PMP; es decir, seleccionar los programas propuestos por SEGOB; además, asignaron un papel secundario a las autoridades municipales, confiriéndoles tareas de seguimiento administrativo. En conclusión, la Comisión Estatal pueden considerarse como un actor estratégico:

Secretarías que conformaron la Comisión Intersecretarial Estatal.	
Actores.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria General de Gobierno/Titular: Efrén Rojas Dávila. • Director de Fortalecimiento Institucional/Titular: Fernando Muñoz Martínez. • Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB/Titular: Lucila Guerra Delgado. • Secretaría de Seguridad Ciudadana/Titular: Edgar Armando Granados. • Secretaria de Finanzas/Titular: Oscar Salgado Soto. • Secretaria del Trabajo/Titular: Otoniel Campirán Pérez. • Secretaría de Educación/ Titular: Julio Sánchez Malvaez. • Desarrollo Social/Titular: Víctor Manuel Ramos Ríos. • Secretaría de Desarrollo Urbano/Titular: David Arias García.

	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Agua y Obra Pública/Titular: Arturo Pérez García. • Secretaría de Desarrollo Agropecuario/Titular: José Jacobo Jiménez. • Secretaría de Desarrollo Económico/Titular: Rafael Cedeño Rodríguez. • Secretaría de Turismo/Titular: Pablo Hernández Castillo. • Secretaría de Desarrollo Metropolitano/Titular: Antonio Vélez Torres. • Secretaria Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec/Titular: Leticia López Quesada. • Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl: José Amador Amador. • Secretario del Ayuntamiento de Toluca: Braulio Álvarez Jasso.
Categoría o nivel formal.	Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo Estatal.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Legales, administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mentales en el marco del PRONAPRED.	Diseñar los proyectos del PMP.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales y estatales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Estatal.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013d).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal se encargó de establecer el contenido y gestionar la formalización de los convenios entre el Gobierno del Estado de México con todos los actores no gubernamentales (estatales, nacionales y municipales) responsables de operar las actividades del PMP en Ecatepec de Morelos. En este sentido, el Secretariado Ejecutivo determinó el desempeño de todos los actores relevantes a partir de su administración sobre los recursos federales. Se trató de un actor estratégico aunque su comportamiento estuvo determinado por las directrices establecidas por la SEOGB. En el siguiente cuadro se puede apreciar la caracterización del Secretariado como actor estratégico dentro del PRONAPRED en Ecatepec (SEGOB, 2013c).

Descripción de la Secretariado Ejecutivo Estatal.	
Actor.	Secretariado Ejecutivo Estatal/Titular: Jaime Efraín Hernández González.
Categoría o nivel formal.	Dependencia del Poder Ejecutivo Estatal.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Legales, administrativos y económicos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Facilitar el diseño e implementación del PMP.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Establecer convenios de colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Operación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Centro de Prevención del Delito.

El Centro de Prevención del Delito del Estado de México se encargó de operar las actividades de “fomento al talento artístico”, “formar a jóvenes en disciplinas musicales” y de “profesionalización”. Dicho Centro de Prevención se puede considerar un actor gubernamental relevante con recursos simbólicos determinados, pero sin capacidad de controlar a otros actores, cuando menos, en el marco del PRONAPRED. En el siguiente cuadro se muestra la descripción de este actor dentro del programa:

Descripción del Centro de Prevención del Delito.	
Actor.	Centro de Prevención del Delito/Titular: José Luis Palacios Arzate.
Categoría o nivel formal.	Dependencia del poder Ejecutivo Estatal.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Fomentar el desarrollo artístico.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de esta actividad.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Secretaría de Agua y Obra Pública del Estado de México.

Esta dependencia del Gobierno Estatal se encargó, en calidad de operador, de diseñar los planos y coordinar la construcción, a través de la Dirección General de Construcción de Obra

Pública, de un Centro Comunitario. Esta Secretaria fue relevante dado que sus recursos técnicos y humanos le permitieron ejecutar la obra. No estableció dinámicas de poder sobre otros actores dado que no definió, por ejemplo, los lineamientos operativos del centro comunitario que formó parte del proyecto de Personas Vulnerables.

Descripción de la SAOPEM.	
Actor.	SAOPEM/Titular: Arturo Pérez García.
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública estatal.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Materiales, humanos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Procurar el desarrollo urbano municipal.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de un centro comunitario.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Instituto de Administración Pública del Estado de México.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México es un Asociación Civil encargada de incentivar el desarrollo de la administración pública como ciencia (IAPEM, 2017). Esta institución participó como operadora de varias actividades del PMP, según los medios de verificación del Anexo Único y el Informe de Actividades del IAPEM-2013. En concreto, el IAPEM se encargó de la implementación de las siguientes actividades:

- Proyecto de capacitación: curso entre género y salud, curso de formación de orientadores en prevención social de la violencia, diagnóstico documental, diagnóstico participativo, capacitación en prevención, diplomado ciudad segura ONU-hábitat, mediación no penal y resolución pacífica de conflictos, taller el desarrollo de indicadores, taller sobre violencia de género.
- Proyecto de Legalidad y Cultura de los Derechos Humanos.
- Proyecto Derechos Humanos y Cultura de la Paz.
- Proyecto en seguridad ciudadana: bibliotecas móviles.

El Instituto se puede considerar un actor con recursos simbólicos en el ámbito de la prevención social, pero su desempeño tiene que ser catalogado como relevante dada su incapacidad para establecer la dinámica de la acción colectiva, que en realidad estuvo determinada por el Gobierno del Estado de México en el ámbito local.

Descripción del IAPEM.	
Actor.	IAPEM/Director:
Categoría o nivel formal.	Instituto de investigación autónomo.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Contribuir al desarrollo de la investigación en torno de la AP.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de las actividades del PMP.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Ligas Deportivas Unidades del Estado de México LIDUEM A.C.

Esta organización civil se encargó de operar las actividades “redes ciudadanas en actividades deportivas” del proyecto de Seguridad Ciudadana, responsabilizándose de organizar torneos de fútbol en diferentes categorías y establecer los lineamientos de participación. Esta asociación es un actor relevante, dentro de la actividad en la que participó, dado que sus recursos humanos le permitieron definir los lineamientos de prevención, pero no tuvo la capacidad de establecer dinámicas de dominación sobre otros actores, todo lo contrario, su desempeño estuvo determinado por el Gobierno del Estado de México:

Descripción de las LIDUEM.	
Actor.	Ligas Deportivas Unidas del Estado de México.
Categoría o nivel formal.	Organización de la Sociedad Civil.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mentales.	Fomentar el desarrollo del deporte.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de una actividad del PMP.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Fundación Ginko.

Es una asociación civil establecida en el municipio de Naucalpan de Juárez, dedicada a la creación, implementación y evaluación de proyectos participativos municipales. Este actor movilizó sus recursos simbólicos para operar varias acciones dentro del PMP. En particular, *Ginko* se encargó de implementar las siguientes actividades a petición del Gobierno del Estado de México:

- Proyecto de Impulso y Fomento de Habilidades: acción de integración socioambiental de jóvenes.
- Proyecto de Infraestructura: diseño y coordinación del proyecto de acondicionamiento y mantenimiento de inmuebles en la región de San Martín.

Este actor desempeñó un papel relevante en tanto que implementó las actividades en las que se involucró²⁶, pero no contó con la capacidad para establecer relaciones de dominación sobre otros actores. En el siguiente cuadro se puede apreciar la caracterización de este actor dentro del PRONAPRED:

Descripción de GINKO.	
Actor.	Fundación GINKO.
Categoría o nivel formal.	Organización de la Sociedad Civil.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Creación e implementación de proyectos sociales.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de actividades del PMP.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Universidad Autónoma del Estado de México.

La UAEM se encargó de implementar las actividades “carreras y juegos temáticos” y “club de tareas” que formaron parte del proyecto de Seguridad Ciudadana del PMP. Esta universidad movilizó sus recursos simbólicos para operar las acciones de prevención, pero

²⁶ *Ginko* estableció contacto directo con líderes comunitarios como parte del diagnóstico, diseño e implementación de los proyectos que implementó.

no para definir la dinámica entre actores. Por lo tanto, se trató de un actor relevante que respondió a las peticiones del Gobierno del Estado de México:

Descripción de la UAEM.	
Actor.	UAEM/Rector: Jorge Olvera García.
Categoría o nivel formal.	Institución local autónoma de educación superior.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mentales.	Transmitir el conocimiento universal.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación del PMP.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Diseño e implementación del PMP.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

4.1.3. Actores municipales.

Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Este Gabinete Municipal se instaló con la finalidad de otorgar seguridad legal a las acciones de implementación y seguimiento del PMP, en concordancia con los Lineamientos del PRONAPRED. Asimismo, funcionó como órgano colegiado y se integró por los titulares de las siguientes dependencias de la administración pública municipal: Presidencia Municipal; Centro de Prevención del Delito del Estado de México; Secretaría del Ayuntamiento; Secretaría Técnica; Contraloría Municipal; Tesorería Municipal; Dirección General de Seguridad Ciudadana y Vial; Dirección General de Servicios Públicos; Dirección General de Desarrollo Social y Humano; Dirección de Gobierno; Dirección de Verificación y Normatividad; Dirección de Administración; Dirección de Obras Públicas; Dirección de Educación Cultura y Deporte; Dirección de Protección Civil y Bomberos; Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; Dirección de Desarrollo Económico y Metropolitano; Dirección Jurídica y Consultiva; Dirección de Comunicación Social; Coordinadora del Instituto Municipal de la Mujer; Coordinador de Transporte y Vialidad; Unidad de Transparencia; Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que el Gabinete funcionó como una adaptación de la Comisión Intersecretarial y la Comisión Estatal, propuesta directamente por Eduardo Pérez Monroy, titular de la Unidad de Planeación, Información, Programación y Evaluación (UIIPE). Esta institución solamente se encargó de monitorear la implementación del PMP, por lo tanto, se trató de un actor colectivo secundario, que no participó de manera importante en el diseño e implementación de las actividades de prevención, sino simplemente en observar su implementación por parte de otros actores privados. En el siguiente cuadro se muestra su caracterización como actor dentro del PRONAPRED:

Secretarías que conformaron el Gabinete Municipal.	
Categoría o nivel formal.	Secretarías de la administración pública municipal.
Status.	Formal/visible.
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mentales en el marco del PRONAPRED.	Vigilar la implementación y evaluación del PMP.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales y estatales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Municipal.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2013e), *Acta de instalación del gabinete municipal del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos para la prevención social de la violencia y la delincuencia*, México [En línea]. Disponible en: nosmuevelapaz.gob.mx/; SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec.

La Secretaría Técnica²⁷, a cargo de Leticia López Lozano, se encargó de monitorear la implementación de todas las acciones que formaron parte del PMP, diseñadas por otros actores. Lo anterior de acuerdo con el análisis de todos los medios de verificación establecidos en el Anexo Único y con base en las apreciaciones de Gustavo Galicia (comunicación directa, 5 de abril de 2017). La Secretaría Técnica fue un actor secundario:

²⁷ Es la dependencia responsable de conducir el proceso de planeación, seguimiento y evaluación de los compromisos de gobierno, planes, programas, obras, proyectos y acciones relevantes de la Administración Pública Municipal, vigilando su vinculación con el presupuesto municipal u otras fuentes de financiamiento y estableciendo los mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucionales necesarios (Artículo 81 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2013).

Descripción de la Secretaría Técnica.	
Categoría	Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos/Titular: Leticia Lozano López.
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública municipal.
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Eficiencia administrativa.
Modos de expresión y acción.	Institucional/administrativa
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Establecer mecanismos de comunicación interinstitucional entre el municipio y actores estatales, federales y no gubernamentales para dar seguimiento al diseño, implementación y evaluación del proyecto.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Intervino en el ámbito administrativo.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador/coordinador.

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 81 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec de Morelos para el gobierno 2013-2015 y los siguientes medios de verificación: carta descriptiva del taller relación entre género y salud, derechos sexuales y reproductivos; prevención de la violencia en el noviazgo, entregables de la primera, segunda y tercera etapa del diplomado en capacitación en prevención a funcionarios públicos, carta descriptiva del diplomado mediación no penal y resolución pacífica de conflictos y las presentaciones de los diplomados en desarrollo de indicadores y sobre violencia de género.

Coordinación de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El principal órgano de prevención del delito y participación ciudadana en Ecatepec solamente operó un proyecto de educación vial, aunque no logró dominar a otros actores. Por lo que se trató dentro de esta actividad de un actor relevante:

Descripción de la Coordinación de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.	
Actor.	CPDPC/Titular: Gerardo López Arredondo.
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública municipal.
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Administrativos.
Creencias, ideologías o mapas mentales.	Eficiencia administrativa.
Modos de expresión y acción.	Institucional/administrativa
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Operación de una actividad del PMP.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Intervino en el ámbito administrativo.
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador/coordinador.

SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013, México*, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

Contraloría Interna de Ecatepec de Morelos.

La Contraloría Interna participó en el PMP dentro de la acción “contralores sociales que promueven la participación ciudadana”. Este actor repartió 250 mil pesos en productos como

gorras, playeras, chalecos, mochilas, cilindros y plumas con mensajes alusivos a la prevención social del delito. La Secretaría de Finanzas del Estado de México decidió el uso de los recursos económicos y no la Contraloría. Su papel fue secundario:

Contraloría Interna de Ecatepec.	
Categoría	Contralor Interno Municipal/Titular: Mauricio Herrera Trejo.
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública municipal.
Status.	Formal/Visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Administrativos a nivel municipal.
Creencias, ideologías o mapas mental	Vigilar que la administración de la Hacienda Pública municipal se conduzca bajo los principios de la legalidad.
Modos de expresión y acción.	Institucional/administrativa
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Distribución de bienes materiales.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Municipal
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador

Fuente: elaboración propia con base en el artículo 81 y el Capítulo III del Título VIII del Bando de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec de Morelos para el gobierno 2013-2015 y los siguientes medios de verificación: memoria fotográfica, cédulas de encuentros e informe final del servicio profesional para la organización de redes ciudadanas en actividades deportivas y el programa de fortalecimiento a las estructuras de participación social.

Comité Organizador y Evaluador del Concurso de Ensayo.

El concurso de ensayo fue una actividad que formó parte del proyecto de “Apoyo a las Mujeres” del PMP. De acuerdo con los medios de verificación, los lineamientos operativos de esta acción corrieron a cargo de la Universidad Autónoma del Estado de México, el actor dominante. Sin embargo, el diseño, organización y evaluación del concurso corrió a cargo de un comité conformado por los siguientes funcionarios de Ecatepec: Coordinador de Educación, Cultura y Deporte; Coordinadora Municipal del Instituto de la Juventud; Coordinadora Municipal del Instituto de Apoyo a la Mujer; Titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, y; el Secretario de la Junta de Gobierno del DIF Municipal. Es posible considerar al Comité Organizador como un actor colectivo relevante dentro de esta acción:

Descripción del Comité Evaluador.	
Categoría	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Educación, Cultura y Deporte/Titular: Jorge Luis Zúñiga Jiménez • Coordinación Municipal del Instituto de la Juventud/Titular: Azucena Jazmín Arenas Ángeles.

	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría Municipal de Derechos Humanos/ Titular: Sofía Morales Flores • DIF municipal/Titular: Miguel Ángel Robles Ortega
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública municipal
Status.	Formal/visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos
Creencias, ideologías o mapas mentales.	Fomentar el deporte. Promover el desarrollo de la juventud. Fomentar la protección de los derechos humanos. Promover el desarrollo de la infancia.
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados (institucionales).
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Organizador del concurso.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Municipal
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador.

Fuente: elaboración propia con base en el informe final del concurso de ensayo y a partir de los artículos 76, 94, 94, 101 y 105 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2013-2015.

Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

Es una universidad pública con orientación tecnológica, dependiente del Gobierno del Estado de México y que cuenta con presupuesto y personalidad jurídica propia. El TESE participó en el PRONAPRED operando una estrategia para implementar un programa de proyectos productivos para beneficiar a mujeres, jóvenes y personas en condiciones de vulnerabilidad social. El TESE fue un actor relevante pues la movilización de sus recursos simbólicos le permitió establecer el contenido de la acción en donde participó; no obstante, no contó con la capacidad de controlar a otros actores dado que su desempeño dependió del Gobierno del Estado de México.

Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.	
Categoría	TESE
Categoría o nivel formal.	Universidad Pública
Status	Formal/visible
Recursos controlados	Simbólicos
Creencias, ideologías o mapas mentales.	Fomentar el desarrollo tecnológico en Ecatepec
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas.	Operación de una estrategia de proyectos productivos
Espacios de intervención.	Municipal
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador

Coordinación del Instituto Municipal de la Mujer.

La Coordinación del Instituto Municipal de la Mujer en Ecatepec se encargó de la operación de 15 talleres dirigidos a mujeres del municipio, con la intención de difundir los programas y acciones que la propia coordinación implementó en el marco del PRONAPORED. Fue un actor relevante que definió el contenido de los talleres. El capital simbólico de la Coordinación no incidió sobre otros actores:

Descripción de la Coordinación Municipal del Institutos de Apoyo a las Mujeres	
Categoría	Coordinación Municipal del Instituto de Apoyo a las Mujeres/Titular: María Verónica Solís García
Categoría o nivel formal.	Dependencia de la administración pública municipal
Status.	Formal/Visible
Recursos controlados dentro del PRONAPRED.	Simbólicos.
Creencias, ideologías o mapas mental	Promover los derechos de las mujeres
Modos de expresión y acción.	A través de canales oficialmente sancionados
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas dentro del PRONAPRED.	Organizador de la acción.
Espacios de intervención frente al problema estudiado.	Municipales
Posicionamiento frente al problema estudiado.	Facilitador

Fuente: elaboración propia con base en el informe final del concurso de ensayo y a partir de los artículos 76, 94, 94, 101 y 105 del Bando de Policía y Buen Gobierno de Ecatepec de Morelos, 2013-2013

4.2. Clasificación de los actores.

La seguridad ciudadana propone que es fundamental empoderar a múltiples actores individuales y/o colectivos, gubernamentales y/o no gubernamentales, durante los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas de prevención del delito, priorizando intervenciones en el ámbito municipal. Así, la puesta en marcha de iniciativas gubernamentales de seguridad pública implica no solamente reivindicar el poder de los ciudadanos, ante instituciones que en el pasado habían rechazado la colaboración y la evaluación, sino también la implementación de mecanismos de gobernanza a nivel territorial.

Asimismo, la clasificación de los actores de una política nacional de seguridad ciudadana debería revelar la existencia de procesos de colaboración. En este sentido, los actores estratégicos tendrían que ser instituciones gubernamentales y no gubernamentales

municipales, dado que cuentan con un conocimiento profundo sobre la problemática delictiva. Por otro lado, los actores gubernamentales nacionales tendrían que desempeñar un papel como coordinadores administrativos en ámbitos como el presupuesto y la evaluación de la gestión de los programas municipales, por sus atribuciones usualmente relacionadas con la distribución de los recursos públicos.

Desde este punto de vista, los actores relevantes serían los nacionales, dado que su desempeño sería administrativo, facilitando los medios para impulsar las decisiones de los actores estratégicos. Finalmente, los actores secundarios tendrían que encargarse de gestionar los procesos administrativos para encausar la implementación de las políticas de prevención, en los tres niveles de gobierno.

A continuación se presenta la clasificación de los actores del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos para mostrar cómo lo anterior no se cumplió en nuestro caso de estudio:

Clasificación de los actores del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec de Morelos, 2013.					
Nacional	Relevancia	Actor	Recursos controlados.	Responsabilidades dentro del programa.	Ámbito territorial de intervención.
	Estratégica	Enrique Peña Nieto	Políticos y legales.	Solicitó su creación y decretó su implementación.	Nacional
		SEGOB/SPPC	Políticos, legales, administrativos y económicos.	Elaboró el programa y estableció todos los mecanismos de implementación y evaluación.	Nacional
	Relevante	Comisión Intersecretarial	Legales y administrativos	Aportó al diseño e implementación.	Nacional
		UNAM (IIS)	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal.
		Desarrollo y Gestión Local	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal.
	Estatad	Estratégica	Eruviel Ávila Villegas	Legales y administrativos.	Diseño del PMP.
Secretariado Ejecutivo.			Legales y administrativos.	Gestión de recursos financieros.	Estadal.
Comisión Estadal			Legales y administrativos.	Contratación de los operadores del PMP.	Estadal.
Relevante		UEAM	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal.
		IAPEM	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal.
		LIDUEM	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal
		GINKO	Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal
Municipal		Relevante	Comité Evaluador	Simbólicos.	Operador del PMP.
	Instituto de la mujer.		Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal.
	TESE		Simbólicos.	Operador del PMP.	Parcialmente municipal
	Secundaria	Gabinete de Prevención.	Administrativos	Gestión administrativa del PMP.	Municipal
		Secretaría Técnica	Administrativos	Gestión administrativa del PMP.	Municipal
		Contraloría Interna.	Administrativos.	Gestión administrativa del PMP.	Parcialmente municipal

Fuente: elaboración propia.

Nuestra clasificación nos permite realizar los siguientes análisis sobre el desempeño de los actores del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos en el año de 2013:

- Actores nacionales gubernamentales. Fueron los actores estratégicos del programa; tuvieron el poder para diseñar las acciones de prevención y para determinar cómo los gobiernos estatales y municipales debieron implementarlas. Dicho poder se concentró en la SEGOB y se ejerció a través de la SPPC.
- Actores nacionales no gubernamentales. Fueron actores relevantes dentro del programa, en tanto que se dedicaron a operar el PMP; es decir, no participaron en el diseño de las actividades de prevención.
- Actores estatales gubernamentales. Fueron solamente dos actores estratégicos en este campo y, sin embargo, lograron establecer relaciones de dominación, mediante recursos legales y económicos de poder, sobre todos los actores municipales y actores relevantes. Lo anterior a pesar de que su comportamiento estuvo determinado por las disposiciones impuestas por la SEGOB.
- Actores estatales no gubernamentales. Fueron actores relevantes dentro de algunas acciones del PMP: su desempeño fue prácticamente idéntico al de los actores nacionales no gubernamentales.
- Actores municipales gubernamentales. Desempeñaron labores de seguimiento administrativo; procuraron llevar a buen puerto la puesta en marcha de las decisiones tomadas por otros actores. Los actores municipales en realidad fueron secundarios, a excepción del Comité Evaluador de un concurso de ensayo y el Instituto Municipal de la Mujer, los cuales participaron como operadores, pero solamente dentro de una actividad.
- Actores municipales no gubernamentales. En este rubro se identificó al TESE; sin embargo, aunque relevante, su participación no fue sustancial dado que solo se involucró en una actividad del PMP.

Es evidente la concentración del poder estratégico en unos cuantos actores de carácter nacional, así como el pronunciado papel secundario de los actores municipales. De igual forma, aunque el número de actores relevantes fue más equilibrado entre los distintos órdenes de gobierno, su importancia de incidencia fue distinta: tuvieron más protagonismo los actores relevantes de carácter nacional que los municipales, a pesar de que ambas categorías intervinieron sobre el mismo territorio. En pocas palabras, el desempeño de los actores del programa no fue congruente con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana. Esta conclusión no es menor, dado que el distanciamiento teórico del desempeño de los actores del programa con las propuestas del enfoque constituye una respuesta para explicar sus resultados negativos en el municipio de Ecatepec.

4.3. Las relaciones de los actores estratégicos.

Es posible argumentar que la participación de actores no gubernamentales, públicos y privados, en la implementación del PRONAPRED, implicó la puesta en marcha de procesos de gobernanza; sin embargo, la inclusión de más actores que los gubernamentales no es sinónimo de la construcción de relaciones de colaboración: requisito indispensable para prevenir integralmente el delito. Para sostener nuestra postura, presentamos el tipo de relaciones que sostuvieron los actores estratégicos entre sí, con actores relevantes y con actores secundarios, para mostrar que se trató de interacciones de dirección, repartición y, en algunos casos, de negociación, pero no de colaboración.

4.3.1. Relaciones entre los actores estratégicos.

Enrique Peña Nieto con la Secretaría de Gobernación.

Estos actores entablaron una relación de dirección, dado que el Presidente Enrique Peña Nieto mandató la creación, implementación y evaluación del PRONAPRED a la SEGOB. El segundo artículo del Decreto Presidencial para implementar el programa sostuvo lo siguiente:

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 será de observancia obligatoria para la Secretaría de Gobernación y las entidades paraestatales coordinadas por la misma; las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se sujetarán a sus disposiciones cuando dicho programa incida en el ámbito de sus respectivas competencias.

El cuarto artículo del mismo documento mencionó lo siguiente:

La Secretaría de Gobernación, con la participación que conforme a sus atribuciones les corresponde a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, dará seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, y reportará los resultados obtenidos con base en las metas e indicadores correspondientes.

En ambos artículos se aprecia una lógica de interacción administrativa fundamentada en una dinámica burocrática en donde un actor mandata y el otro acata. Además, la SEGOB reconoció, en su Informe de Actividades del año de 2013, que su participación dentro del PRONAPRED obedeció a una relación de dirección: “En seguimiento a la primera decisión

presidencial anunciada el 1 de diciembre de 2012, en la que se instruyó la creación del Programa Nacional de Prevención del Delito, la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, desarrolló la planeación de las políticas públicas, estrategias y acciones para la prevención social de la violencia y de la delincuencia” (SEGOB, p.81). .

La Secretaria de Gobernación con el Gobierno del Estado de México.

El carácter estratégico del Gobierno del Estado de México resultó de una relación de repartición, instituida por la SEGOB. Esta relación se formalizó con la celebración del Convenio Específico para el otorgamiento de recursos económicos a las entidades federativas en el marco del programa, en donde se precisó la participación del Estado de México como beneficiario; es decir, como receptor de recursos federales etiquetados para prevenir el delito: “Convenio Específico de Adhesión [...] que celebran por una parte [...] la Secretaria de Gobernación [...], y por la otra, el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México [...] en su carácter de beneficiario [...]” (SEGOB, 2013).

Asimismo, la primera cláusula de dicho convenio reafirmó el carácter de repartición en la interacción entre estos actores estratégicos: “El presente Convenio tiene por objeto otorgar recursos presupuestarios federales a la "LA ENTIDAD" [...] con la finalidad de apoyarla en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”.

La Secretaria de Gobernación con la Comisión Estatal.

La relación entre estos dos actores tuvo un doble carácter; por una parte, se trató de una relación de dirección instituida por la SEGOB mediante los Lineamientos del PRONAPRED, para que el órgano estatal seleccionara los programas del PMP y los implementara; por otro lado, consideramos que también se trató de una relación de repartición dado que la creación de la Comisión Estatal fue una condición imprescindible para el otorgamiento de los recursos federales al Estado de México.

4.3.2. Relaciones de los actores estratégicos con los relevantes.

La Secretaría de Gobernación con la Comisión Interinstitucional.

La SEGOB estableció una relación de dirección con todas las Secretarías de Estado que conformaron la Comisión Interinstitucional. La SEGOB formó parte de esta Comisión al presidirla, pero definió todos los ámbitos de intervención de las secretarías participantes mediante recursos legales.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México con los actores relevantes (menos la Comisión Interinstitucional).

Las relaciones del Secretariado Ejecutivo Estatal con los actores relevantes se basaron en dinámicas de dirección y negociación, sin importar el carácter público, autónomo o privado de los actores en cuestión. Es cierto que un convenio de colaboración consiste en el establecimiento de una cooperación institucional de derecho público para trasladar recursos públicos entre instituciones de la administración pública con el objeto de alcanzar una meta en común, no obstante, en este caso, la entidad que transfirió los recursos, el Estado de México, determinó el desempeño de los actores que lo recibieron. Así lo constatan los Convenios y medios de verificación a nuestra disposición (cartas descriptivas). En este sentido, la comunicación consistió en una serie de peticiones del Gobierno del Estado de México hacia los actores relevantes, pero nunca se presentaron relaciones de colaboración que implicaran, por ejemplo, el intercambio de información (Galicia, comunicación personal, 5 de abril de 2017).

4.3.3. Relaciones de los actores estratégicos con los secundarios.

Comisión Estatal con el Gabinete Municipal.

También se encuentran las relaciones de dirección y repartición entre la Comisión Estatal y el Gabinete Municipal de Prevención de Ecatepec. Consideramos que las relaciones entre estos actores fueron de dirección y repartición; por una parte, de dirección, dado que la Comisión ordenó al gabinete garantizar, en términos administrativos y legales, la implementación del PMP y, por otro lado, de repartición, puesto que los recursos federales no llegaron directamente al municipio sino al estado, que terminó repartiendo los dineros en función de sus prioridades. Como se puede apreciar, los actores estratégicos del

PRONAPRED establecieron relaciones de dirección, repartición y, en algunos casos, de negociación entre sí, con los actores relevantes y con los actores secundarios. Lo anterior evidencia que la inclusión de actores no gubernamentales no garantiza la construcción de dinámicas de cooperación.

4.4. Consideraciones finales.

El desempeño de los actores del PRONPARED en el municipio de Ecatepec de Morelos, durante el año de 2013, no coincidió con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana. La identificación, caracterización y clasificación de los actores del programa, así como la descripción de las relaciones de los actores estratégicos con el resto de participantes, permite concluir que el desempeño en conjunto de los actores no derivó en el empoderamiento de los jugadores de menor jerarquía gubernamental o la transversalidad administrativa en la toma de decisiones; por lo tanto, elementos como la inclusión de múltiples actores o la cooperación institucional, que si experimentó el programa, no resultaron en acciones de prevención que le confirieran un papel estratégico a los actores municipales gubernamentales y/o no gubernamentales.

Incluso, el análisis de los actores reveló la inexistencia de mecanismos de participación ciudadana que les permitieran a los ciudadanos tomar parte de los procesos de diseño e implementación del PMP. En otras palabras, los responsables del PRONAPRED intentaron implementar una política pública de seguridad ciudadana mediante una dinámica burocrática de carácter piramidal, en donde imperó el poder de los actores nacionales por encima del resto y, sin embargo, no movilizaron sus recursos de poder para propiciar esquemas de gobernanza, o procesos de toma de decisiones de abajo hacia arriba.

En conclusión, existió una desconexión entre las propuestas teóricas de la seguridad ciudadana y el comportamiento de los actores del programa y su implementación en el municipio de Ecatepec. Con todo, es posible profundizar más en torno de este fenómeno indagando sobre los procesos político-administrativos del programa o, en otras palabras, sobre la construcción de su sistema normativo.

Capítulo V.

Los procesos del PRONAPRED en Ecatepec, 2013: elaboración del sistema normativo y espacios de interacción.

Este capítulo trata sobre los procesos de elaboración del sistema normativo del PRONAPRED; los forma en cómo se elaboraron las normas que permitieron el diseño e implementación de la política pública o, en otros términos, sobre la construcción de su andamiaje institucional. El estudio de los procesos puede revelar las características del proceso de creación del PRONAPRED y explicar el comportamiento de sus actores. En este sentido, su análisis es fundamental para delinear propuestas que permitan diseñar políticas públicas empíricamente congruentes con la seguridad ciudadana.

El estudio de los procesos del PRONAPRED implica analizar, en términos diacrónicos, la construcción de las normas y los puntos de interacción (entre actores, recursos de poder, problemas y argumentos) en donde se discutieron y aprobaron. Continuando con el desarrollo de la hipótesis de la investigación, este apartado apunta a concluir que la concepción del programa no se desarrolló desde una dinámica de “abajo hacia arriba” como se afirmó en sus bases, razón por la cual el desempeño de los actores se identificó con esquemas de dominación burocrática de corte piramidal.

5.1. Elaboración de las normas.

Las normas son todos los instrumentos creados con poder legítimo para conducir la conducta humana, tanto en términos individuales como colectivos, o determinar el funcionamiento de un sistema institucional. Nuestro análisis considera las metanormas, las normas constitutivas y las normas regulativas que permitieron el diseño del PRONAPRED y su implementación en el municipio de Ecatepec. El rastreo de dichas normas inició con las bases (SEGOB, 2013a) y los lineamientos del programa (DOF, 2013b)

5.1.1. Metanormas.

Son las normas que fundamentaron sustancialmente la creación del PRONAPRED; se caracterizan por definir criterios y valores estructurales en torno de la formulación de políticas públicas nacionales, la seguridad pública y el funcionamiento de su maquinaria institucional, además suelen trascender periodos de gobierno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política instauro el orden jurídico del Estado, institucionaliza su estructura política, funciones, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para mantener el orden público.

Artículo 21:

El artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política permitió la operación constitucional del PRONAPRED, en particular la elaboración de las Bases y del “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”. Dicho párrafo establece que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas” (DOF, 2016a). Este artículo es trascendental para entender el funcionamiento multinivel de la seguridad pública en México, en tanto que instauro un sistema nacional que responsabiliza a los tres órdenes de gobierno.

Este artículo es resultado de la Reforma Constitucional publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994, impulsada por el Presidente Ernesto Zedillo en el mismo año. En atención al proceso legislativo establecido en el artículo 115 constitucional, la discusión de la propuesta de reforma tuvo su origen en la Cámara de Senadores, donde se aprobó con 113 votos; en la Cámara de Diputados se aceptó con 381 votos y en 17 Congresos Locales, el proceso duró 26 días (Soberanes, 2015).

En este sentido, el párrafo constitucional que sentó las bases para diseñar e implementar el PRONAPRED, debido a su naturaleza federalista, tanto en términos financieros como administrativos, estableció que “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución Señala” (IIJ-UNAM, 2010, p.130). Posteriormente, en el año del 2008, en el marco de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, se aprobó un decreto de forma al artículo 21 impulsado por las

Comisiones Unidad de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, en el mes de septiembre del año de 2006. En este marco, se puntualizaron las competencias de los diferentes órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, las cuales “comprenden la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas” (IIJ-UNAM, 2010, p. 131). En este sentido, la reforma definió las competencias de los actores involucrados dentro de un sistema de seguridad pública y de las políticas públicas en la materia.

Asimismo, esta reforma adicionó un párrafo más al artículo 21, al que recurrió la SEGOB para formular los lineamientos del programa: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas” (IIJ-UNAM, 2010, p.131).

- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

Esta adición no solamente sentó las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en México con competencias definidas, sino también permitió la formulación de políticas públicas tendientes hacia la prevención, priorizando la inclusión de la participación ciudadana en los procesos de evaluación. Lo anterior significó un paso institucional de gran envergadura para diseñar políticas con un enfoque de seguridad ciudadana. El proceso legislativo de esta última reforma se aprobó en la Cámara de Senadores con 71 votos, en la Cámara de Diputados con 31 y en 19 Congresos Locales, teniendo una duración de 2 años y 102 días (Soberanes, 2015).

Artículo 89:

Los recursos de poder, constitucionalmente establecidos, que utilizó el Presidente Peña Nieto para decretar la aprobación del PRONAPRED e implementarlo, se encuentran establecidos en la primera fracción del artículo 89, el cual menciona que dentro de las facultades del

presidente se encuentran “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión [...]” (DOF, 2016a). Desde 1917 a la fecha, dicha fracción no ha experimentado alguna reforma, modificación o adición. Es interesante señalar que el texto original de la Constitución sigue siendo parte importante de la cadena de poder que la permite al presidente impulsar la creación e implementación de políticas públicas. En el caso del Programa Nacional de Prevención, las leyes que ejecutó el Presidente fueron Ley de Planeación, la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política y, como lo indica su primer artículo, su meta es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y puntualizar la distribución de competencias y los lineamientos de coordinación entre todos los niveles de gobierno en materia de seguridad pública (DOF, 2009). Los Lineamientos del PRONAPRED se instituyeron con base en los dos artículos siguientes de la LGSNSP:

Que en términos del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública tiene entre otros fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, la prevención especial y general de los delitos; Que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales;

Que el artículo 3 de la citada Ley General señala que la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, observando los siguientes principios: respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinaria, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas.

El segundo artículo establece los objetivos y naturaleza de la seguridad pública, entendida como una función esencial del Estado. En este aspecto destaca el tema de la prevención especial y general de los delitos, indicando que la seguridad pública en México no se limita a la persecución y sanción de la actividad delictiva, estableciendo la posibilidad de que el Estado implemente políticas públicas con enfoques de seguridad ciudadana. Por

otro lado, y en concordancia con lo anterior, el tercer artículo de LGSNSP menciona que el diseño e implementación de las políticas de prevención se realizará en los diversos ámbitos de competencia gubernamental y deberán tener características como la integralidad, transversalidad, proximidad y continuidad; principios que, si bien pueden tornarse discursivos, permiten legalmente la inclusión de enfoques como la seguridad ciudadana o la puesta en marcha de esquemas de gobernanza en el diseño de las políticas públicas.

Con respecto al proceso legislativo, el proyecto de ley general se presentó en la Cámara de Diputados, el 18 de septiembre del año de 2008, como una propuesta del diputado Andrés Lozano, del Grupo Parlamentario del PRD. Más tarde, en la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, la iniciativa se convirtió en Proyecto de Decreto y se aprobó con 335 votos, 39 en contra y 13 abstenciones. Posteriormente, el día 4 de diciembre de 2008, el proyecto se turnó a la Cámara de Senadores. En la cámara alta, se aprobó el dictamen, con 95 votos y 2 abstenciones. La resolución final, terminó siendo favorable, en la Cámara de Diputados con 221 votos, 104 en contra y una abstención. Finalmente, el Ejecutivo Federal aprobó el Decreto y la LGSNSP se publicó en el DOF el 2 de enero del año de 2009.

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

La Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y los municipios en materia de prevención, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por lo tanto, también se trata de una ley reglamentaria del artículo 21 de la CPEUM. Esta metanorma fundamentó todas las normas constitutivas y regulativas del PRONAPRED; por ejemplo, el marco legal de las bases del programa citó lo siguiente:

La Ley (de Prevención Social) define la prevención social de la violencia y la delincuencia 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. La misma Ley establece que las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán incluir a la prevención social de las violencias y la delincuencia en sus planes y programas (SEGOB, 2013a, p.19).

En este orden de ideas, el decreto presidencial con el que se aprobó la implementación del programa se fundamentó en el artículo 20 de la LGPSVD, dicho numeral establece que “El Programa Nacional deberá contribuir al objetivo general de proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles”. Asimismo, tanto los lineamientos del programa como el convenio para la asignación de los recursos financieros, recurrieron al tercer artículo de la misma ley:

la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, observando los siguientes principios: respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad y transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas

¿Cómo se elaboró esta metanorma? La LGPSVD se publicó en el DOF el día 24 de enero del 2012, durante la gestión del Presidente Felipe Calderón. Sin embargo, la iniciativa se presentó en la Cámara de Diputados, el 8 de diciembre del año de 2009, como una propuesta de la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, del grupo parlamentario del PRI. La iniciativa de la legisladora priísta surgió con la intención de:

contribuir a la rectoría del Estado en la reducción de la violencia, la victimización y la delincuencia a través de un cambio sustancial en la forma de prevención y que ayudaría al Estado mexicano a enfocar los esfuerzos institucionales hacia la consecución de por lo menos los siguientes puntos: abordar los factores de riesgo; disminuir los factores situacionales que favorecen la delincuencia; reorientar los esfuerzos institucionales a la solución de problemas con base en información y análisis; el trabajo conjunto y coordinado de múltiples actores para abordar los factores de riesgo, y; el compromiso ciudadano como un factor fundamental (sic) (Viggiano, 2009, p.3).

La mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó el proyecto de decreto a la Comisión de Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública; posteriormente, se modificó el turno de la iniciativa hacia la Comisión de Gobernación. Finalmente, el 28 de abril de 2010, los miembros de dicha comisión aprobaron el dictamen. Durante el proceso de discusión, en la Cámara de Diputados, la iniciativa que se convirtió en decreto de Ley General se aprobó con 378 votos, 18 en contra y una abstención. Continuando con el proceso legislativo, la minuta de decreto pasó a la Cámara Alta. El día 27 de abril de 2011, la minuta fue aprobada por parte de las Comisión de

Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Durante la discusión revisora, la propuesta de decreto se aprobó con 84 votos, ninguno en contra y tampoco existieron abstenciones. La propuesta regresó a la Cámara de Diputados y terminó siendo aprobada en lo general el día 8 de diciembre de 2011, con 291 votos.

La LGPSVD también es una norma reglamentaria del artículo 21 de la CPEUM; empero, funcionó como metanorma del PRONAPRED al establecer una definición institucional de prevención social y por determinar los valores estructurales que deben de guiar las políticas públicas en la materia, en los tres órdenes de gobierno. No obstante, aunque su impacto es directo en los estados y municipios, el proceso de elaboración y discusión se gestó en ámbitos federales, sin participación directa de los Congresos Locales, por ejemplo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica establece las bases de la organización de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada. En tanto secretaría de Estado, la SEGOB forma parte de la administración pública federal centralizada, así como las dependencias que conforman el gabinete presidencial. En concreto, los lineamientos del PRONAPRED se instituyeron con base en el artículo 27 de la LOAPF, fracciones VIII, X, XIII bis y XVIII. Dicho artículo establece que la SEGOB debe resolver los siguientes asuntos:

VIII. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

X. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia, así como fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana, salvo en materia electoral;

XIII bis. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial, el Programa Rector para la

Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales; y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley;

XVIII. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

En este marco, parte importante del poder estratégico de la SEGOB dentro del PRONAPRED provino de esta metanorma; en particular, dicho artículo le permitió a la secretaría, por mandato del Ejecutivo Federal, diseñar e implementar el programa desde una lógica intergubernamental, estableciendo convenios de colaboración con los gobiernos estatales e incidir sobre el quehacer municipal, de ahí que todos los convenios de colaboración y anexos únicos recurran a la ley orgánica en sus marcos legales. El Presidente José López Portillo propuso la LOADPF ante la Cámara de Senadores, en el año de 1976, periodo en el que también se aprobó; a la fecha de implementación del PRONAPRED, en 2013, esta normatividad no recibió modificaciones o adiciones al respecto.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La meta principal de la LFPRH es establecer los lineamientos de organización en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos; en este sentido, es una ley reglamentaria de los artículos 74, 75, 127 y 134 de la CPEUM. En esta lógica, se trata de una metanorma relacionada directamente con todo lo relativo al financiamiento del PRONAPRED. En concreto, los lineamientos del programa citaron lo siguiente: “Que el artículo 74, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que los titulares de las dependencias y entidades, con

cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables” (DOF, 2016b). Lo anterior quiere decir que la SEGOB contó con la capacidad institucional para puntualizar los pormenores para la asignación de los recursos a las entidades federativas beneficiarias, así como los mecanismos de transferencia, monitoreo y fiscalización.

Por otro lado, el mismo artículo establece que “las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables”. Es decir, gracias a esta metanorma, la SEGOB detentó el poder para establecer mecanismos regulatorios en el ámbito del presupuesto, mismos que se basaron en la institucionalización de incentivos positivos y/o negativos. La LFPRH se presentó en la Cámara de Diputados el día 10 de marzo del año de 2005, a iniciativa de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La Comisión de Presupuesto impulsó la creación de esta ley con la intención de contar con un instrumento que incentivara una reforma estructural en materia presupuestaria, con la finalidad de mejorar la calidad del gasto, desregular el exceso de controles y promover la estabilidad económica. La iniciativa se aprobó en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2005 y, posteriormente, en la Cámara de Senadores el día 28 de febrero del año 2006. Finalmente, la LFPRH se publicó en el DOF el día 30 de febrero de aquel año, durante el mandato del Presidente Vicente Fox. La aprobación de este instrumento implicó la abrogación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

El artículo 26 de la Constitución Política mandata la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo al que se alinearan, obligatoriamente, todas las políticas públicas de la Administración Pública Federal. Así, el PND se presenta como un documento de trabajo que determina el destino de la programación y presupuestación de todas las dependencias del gobierno federal. El PND es elaborado por el presidente de la República y es publicado cada sexenio en el DOF.

El Plan Nacional de Enrique Peña Nieto, para el periodo de gobierno 2013-2018, consta de cinco metas nacionales para alcanzar el desarrollo en el país: “un México en Paz; un México Incluyente; un México con Educación de Calidad; un México Próspero, y; un México con Responsabilidad Global” (DOF, 2013a).

El PRONAPRED es resultado directo de la primera meta del Plan Nacional de Desarrollo: un México en Paz. Esta directriz establece que 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 [...]” (DOF, 2013a, p. 35). Consideramos que el PND fue una metanorma del programa dado que estableció las pautas normativas -léase conceptuales- para determinar el contenido de todas las políticas públicas del gobierno federal, por lo que trasciende al propio PRONAPRED.

5.1.2. Normas constitutivas.

Estas son las normas que instituyeron específicamente al PRONAPRED; es decir, aquellas que comunicaron de forma directa la creación del programa, puntualizaron su diagnóstico, las propuestas de su diseño, sus mecanismos de implementación y criterios de evaluación, tanto a nivel nacional como en Ecatepec de Morelos.

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

Este decreto presidencial fue la principal norma constitutiva del PRONAPRED, en tanto que estableció el marco legal, presentó el diagnóstico, definió las metas, las estrategias de intervención, puntualizó las líneas de acción, mencionó los indicadores y precisó las competencias de las dependencias involucradas en el diseño e implementación de la política pública. En este documento se especificó que la SEGOB fue la dependencia encargada de elaborar el programa, implementarlo y evaluarlo, conforme a las metas establecidas en el PND.

Con base en el artículo 89 de la CPEUM; los artículos 9, 22, 26, 28, 29 y 32 de la Ley de Planeación; 20 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la

Delincuencia; y 9, 27, 31, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente Enrique Peña Nieto elaboró esta norma constitutiva, misma que se instituyó oficialmente el 28 de abril de 2014, mediante la firma del presidente y todos los miembros de su gabinete, en la residencia oficial de Los Pinos. Finalmente, el decreto se publicó en el DOF el día 30 de abril, del mismo año.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

El financiamiento del PRONAPRED provino del erario público; de acuerdo con los lineamientos del programa, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año de 2013 se estableció un monto específico para su operación. En esta lógica, según las palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, una de las directrices más importantes para orientar el gasto público en el país fue la Meta México en Paz, planteada en el PND:

El gasto público federal propuesto para 2013 atiende una de las grandes prioridades nacionales que es recuperar la paz y la tranquilidad de los mexicanos. Con ello, este gobierno propone impulsar estrategias para reducir los niveles de violencia existentes en el país, principalmente los delitos de alto impacto que afectan a la población. Particularmente, se propone orientar recursos hacia políticas públicas relacionadas con estrategias para reducir la violencia, focalizadas, principalmente en las zonas y municipios con mayor índice delictivo. Para tales fines, el gasto propuesto en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 en las funciones de Justicia y Seguridad Nacional, así como en los rubros de Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, es de 155,209.3 millones de pesos, monto superior en un 3.2 por ciento respecto al aprobado en 2012 (DOF, 2013a, p.36).

En concreto, el artículo 10 del PEF 2013 estableció que un total de \$2, 500 millones fueron repartidos en el marco del PRONAPRED entre las entidades federativas que acataron las normas regulativas emitidas por la SEGOB. Dichas normas fueron los lineamientos. El PEF fue una norma constitutiva en términos materiales, dado que permitió la institucionalización del programa en el campo financiero y, en consecuencia, suscitó múltiples procesos administrativos para concretar, a nivel territorial, la implementación del PMP. Como lo establece la CPEUM, en su artículo 74, el Presidente Peña Nieto fue el encargado de hacer llegar a la Cámara de Diputados la propuesta del PEF para su revisión y aprobación; aunque cabe destacar que en la elaboración del presupuesto participaron también múltiples actores integrantes del Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Federación, entes

públicos autónomos y el Poder Ejecutivo Federal; no obstante, las propuestas financieras en torno del PRONAPRED fueron exclusivas del Presidente de la República.

El proyecto del PEF en cuestión constó de la exposición de motivos, el proyecto de decreto, sus anexos, ocho tomos y un anexo informativo que incluyó la distribución presupuestaria de los ramos y entidades de control directo por unidad responsable, con una desagregación al nivel de capítulo y concepto de gasto, mismo que fue aprobado y se publicó en el DOF el 27 de diciembre de 2012.

5.1.3. Normas regulativas.

Estas son las normas que definieron la conducta de los actores del programa y sus relaciones en términos políticos, administrativos y presupuestales; se caracterizan por establecer lógicas de dominación entre los actores mediante la imposición, a través de canales oficialmente sancionados, de incentivos positivos y negativos.

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2013.

Los lineamientos se crearon para establecer las directrices de distribución, implementación, observancia y seguimiento de los recursos federales en el marco del PRONAPRED. El carácter regulativo de esta norma se encuentra en su octava disposición, la cual versa en torno de la distribución de los recursos. Dicho apartado estableció que las entidades federativas debían establecer, con una fecha límite, una Comisión Interinstitucional Estatal para facilitar la coordinación intergubernamental en torno del diseño e implementación del PMP, así como cumplir con una serie de requisitos burocráticos, como la apertura de una cuenta bancaria para recibir los fondos y la presentación de los proyectos municipales de prevención ante la SEGOB, con el visto bueno de la Comisión Estatal (DOF, 2013b).

En este orden de ideas, la entrega de los recursos, que en ningún momento perdieron su carácter federal, dependió del cumplimiento de las obligaciones impuestas en términos generales por la SEGOB, puntualizadas en los lineamientos, y adquiridas particularmente por los Gobiernos Estatales, señaladas en los convenios específicos de adhesión y anexos únicos. En caso de incumplimiento, de acuerdo con el apartado décimo tercero de los lineamientos,

la SEGOB se reservó el derecho de terminar el convenio correspondiente para cancelar la transferencia de los recursos y orden la restitución de los mismos.

El acuerdo que estableció los mencionados lineamientos se publicó en el DOF el día 15 de febrero del año de 2013; dicha normatividad fue elaborada en su totalidad por la SEGOB, con base en los artículos 2, 3, 4 y 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 27, fracciones VIII, X, XII, XVIII y XLIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como 4, 5, y 6, fracciones IX y XVIII del Reglamento Interior de la SEGOB; leyes analizadas dentro de las Metanormas. Lo anterior reitera la importancia estratégica de la SEGOB dentro del programa.

Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de México 2013.

Esta norma también contó con un carácter administrativo en torno del financiamiento del programa, pero abocándose particularmente a especificar las obligaciones adquiridas por parte del Estado de México. En el convenio destacó el contenido de, al menos, tres puntos de carácter regulativo; la tercera disposición, que trató sobre el monto y el destino de los recursos federales, donde se estableció que el financiamiento otorgado debió haber sido distribuido en torno de los ocho ejes rectores del PRONAPRED; la quinta disposición, que giró alrededor de la transferencia de los recursos, en donde se puntualizó, con fechas perfectamente delimitadas, el proceso burocrático para la obtención de los dineros federales y, finalmente; la sexta disposición, sobre las obligaciones y derechos de la entidad federativa, en donde se obligó al Estado de México a reportar, ante la Secretaría de Gobernación, la información relativa al ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos, así como las disponibilidades financieras del subsidio con las que, en su caso, contó la entidad beneficiaria, y el presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente (DOF, 2013c).

En caso de incumplimiento, la SEGOB contó con el poder para cancelar el subsidio e iniciar un proceso de restitución de los recursos. Este convenio también fue elaborado en su totalidad por la SEGOB, con base en el mismo marco legal que los lineamientos; se publicó en el DOF el día 8 de julio del año de 2013. El acuerdo se hizo oficial en la Ciudad

de Toluca, el 11 de marzo de 2013, mediante las firmas del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; el Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana, Roberto Campa Cifrián; el Gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas; el Secretario de Gobierno del Estado de México, Efrén Rojas Dávila, y; el Secretario de Finanzas del Estado de México, Erasto Martínez Rojas.

Anexo Único del Convenio Específico de Adhesión.

El contenido del anexo único fue resultado de lo establecido en los lineamientos y el convenio de adhesión. El anexo se firmó el día 11 de abril del año de 2013 entre la SEGOB, por conducto de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y el Estado de México, representado por la Secretaria General de Gobierno, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y la Secretaria de Finanzas (DOF, 2013b).

En tanto norma regulativa, el anexo único es relevante puesto que estableció de manera puntual todas las obligaciones adquiridas por parte del Estado de México ante la SEGOB. ¿Qué clase de obligaciones aceptó el gobierno mexiquense? Las obligaciones fueron de dos tipos, relacionadas de forma estrecha y aseguradas legalmente: administrativas y técnicas. Con respecto a las obligaciones administrativas, el primer artículo del anexo mencionó lo siguiente: “El presente Anexo tiene por objeto establecer los objetivos, acciones, metas, destino de gasto, rubros, términos, plazos, montos y cronogramas de trabajo a que se sujetará en el ejercicio de los recursos presupuestarios otorgados a “La Entidad” [...] conforme a lo señalado en los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito” (SEGOB, 2013b).

Del artículo anterior devino el carácter regulatorio de la norma; por ejemplo, en el anexo único también se estableció concretamente el destino del gasto, los montos y las acciones prioritarias que el Estado de México debió implementar con los recursos federales. En este sentido, a través del anexo, la SEGOB también mandató que el Estado de México se encargara de definir los polígonos de intervención, realizar los diagnósticos para detectar las problemáticas municipales y garantizar esquemas de participación ciudadana; es decir, la Secretaria determinó que los actores estatales desempeñaran tareas que, de acuerdo con el enfoque de la seguridad ciudadana, les correspondían a los actores municipales.

Finalmente, todavía en el campo administrativo, existió un rubro del documento dedicado a las obligaciones de observancia, en donde el Estado de México se comprometió a entregar por escrito a la SEGOB la información trimestral sobre el ejercicio de los recursos, el reporte del avance programático presupuestal y físico financiero del PMP de los municipios participantes (SEGOB, 2013c, p.8). Por otra parte, en el campo técnico y en el caso concreto de Ecatepec, el Estado de México se comprometió en implementar once proyectos municipales de prevención social, que fueron diseñados en función de los lineamientos establecidos por la propia Secretaría de Gobernación, dichos lineamientos son los siguientes: nombre del proyecto; tipo de prevención; eje rector; duración, con fecha de inicio y de conclusión; monto; metas que incluyeron objetivos específicos, indicadores y medios de verificación; diagnóstico; número de beneficiarios; descripción general y sus actividades particulares, y; detalle de los elementos que conformaron las actividades de prevención.

Al igual que con los lineamientos y el convenio de adhesión, en caso de incumplimiento los recursos federales pudieron haber sido retirados y el gobierno estatal habría tenido que regresar los montos ministrados hasta el momento de la infracción. En contraposición, en recompensa por el cumplimiento de sus compromisos, los recursos tuvieron continuidad mientras duró el programa. La SEGOB también se encargó de diseñar la estructura del anexo único, los gobiernos estatales de aceptarlo sin mayor reparo y los gobiernos municipales de presenciar como la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Estado de México resolvieron la forma de intervenir sobre su espacio territorial y su población; es decir, el anexo único es la síntesis normativa del poder de la SEGOB para establecer los incentivos que definieron la conducta de todos los actores.

Acta de Instalación del Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2013-2015.

El acta es un documento que sirve de evidencia para analizar la norma regulativa adquirida por los actores municipales en el momento en que se instaló el Gabinete Municipal. El acta de instalación es producto de una reunión que se llevó a cabo en el Salón de Cabildos del Ayuntamiento de Ecatepec, entre el Presidente Municipal con el titular del Centro de

Prevención del Delito del Estado de México y con todos los responsables de la administración pública municipal.

En dicha sesión se estableció que la responsabilidad obligatoria del Gabinete Municipal (norma regulativa), compuesto por todos los funcionarios asistentes, fue dar seguimiento administrativo a la implementación y evaluación de las acciones de prevención establecidas en anexo único del PRONAPRED; es decir, del PMP (SEGOB, 2013e). Lo anterior en concordancia con lo establecido en los lineamientos del programa. En la reunión no se establecieron artículos que precisaran las sanciones negativas en caso de incumplimiento; sin embargo, es evidente que el desacato pudo terminar en la cancelación de los recursos federales que recibió el municipio, puesto que las acciones del Gabinete Municipal incidieron en la adecuada implementación del PMP y, en consecuencia, abonaron al cumplimiento de las obligaciones del Estado de México. A pesar del carácter municipal de esta sesión, llama la atención que durante su celebración no se discutió el contenido o naturaleza del PRONAPRED, menos aún del PMP, en ningún aspecto o sentido; los actores municipales aceptaron sin discusión las disposiciones establecidas por actores federales y estatales.

A manera de síntesis, en el siguiente cuadro presentamos el sistema normativo del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos:

Sistema normativo del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos 2013.	
Metanormas.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
	Plan Nacional de Desarrollo.
	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
Normas constitutivas.	Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.
	Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Acta de Instalación de la Comisión Interinstitucional.
Normas regulativas.	Acta de Instalación del Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos 2013-2015.
	Anexo Único del Convenio Específico de Adhesión.

	Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de México 2013.
	Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2013.
	Acta de Instalación de la Comisión Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Fuente: elaboración propia.

Para concluir, es importante mencionar que el sistema normativo de una política pública de seguridad ciudadana debe evidenciar la existencia intrínseca de la gobernanza en sus procesos de elaboración, cuando menos en las normas constitutivas y las normas regulativas. En términos operacionales, lo anterior quiere decir que el proceso de elaboración tuvo que transitar por múltiples niveles gubernamentales; como el internacional, nacional o local; nacional, estatal y municipal, en el caso de México. De igual forma, el proceso debió atravesar cuando menos tres etapas, de manera recurrente: elaboración, transmisión y reacción, resultado del debate e interacción entre los actores involucrados, sin importar su posición gubernamental. En el siguiente cuadro se observa el planteamiento anterior:

Proceso de elaboración de las normas de una política de seguridad ciudadana.		Etapas.		
		Elaboración.	Reacción.	Transmisión.
Niveles.	Nacional.			
	Estatal.			
	Municipal.			

Fuente: Hufty, Marc (2006).

Sin embargo, esta condición no se cumplió en el caso del PRONAPRED. El análisis de los procesos de elaboración de las normas del programa nos permitió observar que prácticamente todo el sistema se instauró desde un solo nivel, el nacional, y la etapa de reacción no existió, se trató de un proceso de elaboración, transmisión y aceptación:

Procesos de elaboración de normas del PRONAPRED.		Etapas.		
		Elaboración.	Transmisión.	Aceptación.
Niveles.	Nacional.			
	Estatal.			
	Municipal.			

Fuente: elaboración propia.

En pocas palabras, los procesos de elaboración de las normas del programa no coincidieron con los planteamientos teóricos de la seguridad ciudadana, a pesar de que actores como Roberto Campa reconocen la importancia de involucrar a los gobiernos municipales y a la ciudadanía en la construcción del sistema normativo de las políticas de seguridad, fundamentalmente por la información que pueden brindar sobre la naturaleza del problema delictivo (comunicación personal, 11 de abril de 2017). ¿En qué clase de espacios se discutieron dichas normas?

5.2. Espacios de interacción.

Los espacios de interacción o discusión son arenas físicas o virtuales, como foros en internet o una mesa de negociación, en donde convergieron específicamente los actores, argumentos, problemáticas y los procesos que derivaron en el diseño e implementación del PRONAPRED, relacionándose básicamente con los procesos de elaboración del sistema normativo del programa. El análisis de las características de estos puntos de convergencia nos permitirá determinar cuáles fueron los nodos estratégicos para la puesta en marcha del Programa Nacional de Prevención.

5.2.1. Asuntos resueltos en espacios nacionales de interacción.

Establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.

La implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública ocurrió con la reforma al artículo 21 de la Constitución Política, en el año de 1994. Este asunto constó de las etapas propias del proceso legislativo en México y fue impulsado por legisladores federales, aunque para su aprobación e implementación también participaron congresistas estatales. Dicho lo anterior, los puntos de interacción en donde se gestó el sistema de seguridad pública que permitió, en el marco del PRONAPRED, la articulación entre múltiples actores fueron la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Se puede considerar que la Cámara de Diputados es un espacio físico de interacción con sede en el Palacio Legislativo de San Lázaro. El domicilio de la Cámara de Diputados es Av. Congreso de la Unión #66, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México; se trata de un punto de interacción de corte federal, de alta

visibilidad y transparencia por su carácter democrático, del cual existen registros históricos sobre su funcionamiento, como los acervos electrónicos sobre el trabajo legislativo, el balance de actividades, asistencias de los legisladores, el historial de votaciones y los resúmenes de las sesiones. Con respecto a la Cámara de Senadores, también se trata de un espacio de interacción físico; en el año de 1994 tenía todavía como sede la antigua Casona de Xicoténcatl, con domicilio en Xicoténcatl #9, Colonia Centro, C.P. 06000, Ciudad de México. El Senado de la República también es un espacio nacional de discusión, revisión y aprobación, cuyo trabajo puede ser observado a través de los registros históricos y contemporáneos de los diarios de los debates, por lo que también se trata de un espacio sumamente visible y transparente, pero de naturaleza nacional.

Definición de competencias e inclusión del enfoque de prevención dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se ha mencionado, la reforma al artículo 21 de la Constitución Política resultó en la definición de las competencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la inclusión del enfoque de la prevención en las políticas en la materia, por lo que se trató de un proceso fundamental para la implementación del PRONAPRED. Los espacios físicos de discusión utilizados por los legisladores sobre la necesidad de incorporar políticas tendientes a la prevención en México también fueron la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, mismos que presentaron características tendientes a la transparencia y la rendición de cuentas con respecto al proceso legislativo correspondiente.

Elaboración de la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Como señalamos en su proceso de elaboración, la LGPSVD fue el instrumento legal más importante para la puesta en marcha del PRONAPRED, dado que ofrece una definición institucional de prevención social de la violencia y la delincuencia y permite el diseño de políticas públicas nacionales, estatales y municipales desde el enfoque de la seguridad ciudadana. No obstante, al tratarse de una norma federal, los espacios de discusión e interacción entre actores gubernamentales (legisladores) para su elaboración se limitaron al ámbito nacional, tratándose de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Cabe una precisión, en el caso de la Cámara de Senadores, cuando se publicó la LGPSVD en el DOF en el año de 2012, la cámara alta estaba instalada en su nueva sede, con domicilio en Av.

Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México C.P. 06030.

Aprobación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

El PRONAPRED se aprobó mediante un decreto presidencial. El decreto apareció en la quinta sección del DOF a título de la SEGOB; no obstante, el Presidente Peña Nieto fue quien lo emitió. ¿En dónde se elaboró esta norma? De acuerdo con el propio documento, el decreto se oficializó mediante la rúbrica del Presidente de la República, y los miembros de su gabinete, el día 28 de abril de 2014, en la Residencia Oficial de los Pinos, con dirección en Av. Molino del Rey s/n (Av. Parque Lira) Casa Miguel Alemán, PB, Col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México. Dicho lo anterior, algún despacho ubicado en el domicilio institucional del Presidente Peña Nieto funcionó como espacio físico de interacción para aprobar la puesta en marcha del PRONAPRED; sin embargo, la naturaleza de este nodo es opaca dado que no existen actas de las sesiones que ahí se llevaron a cabo, lo que nos impide conocer las discusiones entre los actores, sus intereses, negociaciones o puntos de vista, por lo que su análisis es árido, limitándose a una mera identificación física.

5.2.2. Asuntos resueltos en ámbitos estatales de interacción.

Entrega de los recursos federales por parte de la SEGOB al Estado de México.

La entrega de los recursos se formalizó con la creación de un convenio específico de adhesión elaborado por la SEGOB. Aunque podríamos asumir que dicho convenio, así como la elaboración propia del PRONAPRED, se gestó dentro de las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, cuyo domicilio legal es AV. Abraham González #48, colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, en la Ciudad de México, lo cierto es que no existe evidencia, cuando menos de acceso público, que nos permita corroborar esta deducción. Sin embargo, sí existen datos sobre el punto nodal en donde se firmó dicho convenio, por parte del Secretario de Gobernación y el Gobernador del Estado de México; se trató del domicilio legal de gobierno mexiquense, ubicado en Lerdo Poniente #300, C.P. 50000, colonia Centro, Toluca. No obstante, tampoco existen actas de sesiones que revelen la naturaleza de la interacción entre los actores involucrados.

Diseño del PMP de Ecatepec de Morelos.

Las bases del programa y sus lineamientos sostuvieron que los proyectos del PMP fueron elaborados por los actores municipales, en colaboración con autoridades federales, estatales y actores de la sociedad civil; en cambio, en el acta de instalación de la Comisión Estatal, el Secretario del Gobierno del Estado de México les solicitó a los miembros integrantes de la comisión -actores estatales- presentar las propuestas de proyectos de prevención social para integrar el anexo único y entregarlo a la SEGOB, dependencia que además mandató al gobierno del Estado de México diagnosticar las problemáticas delictivas municipales, así mismo, en el acta de instalación del Gabinete Municipal de Prevención quedó establecido que los actores municipales se encargaron de seguir la implementación y evaluación del PMP, más no de su diseño. En este sentido ¿Quiénes diseñaron directamente las actividades de prevención que conformaron el PRONAPRED en Ecatepec? Los medios de verificación como cartas descriptivas, resúmenes ejecutivos, memorias fotográficas o resultados de investigación, a pesar de contar con la autoría de actores no gubernamentales como la UNAM o la UAEM, mostraron siempre el sello institucional del gobierno mexiquense; en este sentido, podemos concluir que los actores municipales no fueron los responsables de diseñar el PMP, como afirmaron los responsables del PRONAPRED, los encargados realmente fueron los actores estatales.

A partir de lo anterior, concluimos que el punto nodal que suscitó la interacción entre actores que a la postre derivó en el diseño del PMP se encuentra puntualizado en el acta de instalación de la Comisión Estatal, tratándose del Salón de Cabildos del Palacio Municipal del Toluca, ubicado en la AV. Independencia #100, Colonia Centro, Estado de México. Aunque se trata de un recinto físico perteneciente a un municipio, en este caso fue ocupado para reunir a los actores federales y estatales miembros de la Comisión Estatal. Con respecto a sus características, existen las actas de sesión que, sin embargo, no se encuentran disponibles para los ciudadanos a través de portales de transparencia, solamente logramos acceder a éstas mediante solicitudes de información a la SEGOB, vía la Plataforma Nacional de Transparencia. Por lo tanto, se trató de un punto nodal ciertamente poco visible y que en realidad aporta poca claridad para ubicar con precisión los nombres exactos de los actores que diseñaron el PMP.

5.2.3. Asuntos resueltos en ámbitos municipales de interacción.

Formación del Gabinete Municipal de Prevención de Ecatepec.

A pesar de que el PRONAPRED se implementó en el ámbito territorial del municipio, solamente hallamos un asunto resuelto en un punto de interacción dentro de este ámbito de gobierno político. Se trató de un espacio físico nuevamente, en donde se instaló el Gabinete Municipal de Prevención; el Salón de Cabildos del Ayuntamiento de Ecatepec, ubicado en la Avenida Juárez S/N, Colonia San Cristóbal Centro, Ecatepec de Morelos, Estado de México, C.P. 55000. En este punto convergieron actores gubernamentales estatales y municipales solamente para instalar dicho órgano colegiado y definir sus responsabilidades, más no para discutir la naturaleza de la política pública o interactuar con actores no gubernamentales. A pesar de tratarse de un espacio sumamente local, lo que implica la existencia de una burocracia pequeña y que en teoría debería de ser más susceptible al escrutinio ciudadano en comparación con la federación, llama la atención que el acceso a las actas y acuerdos del cabildo es imposible desde las plataformas electrónicas del propio municipio y el Estado de México.²⁸ Solamente a través de la Plataforma Nacional de Transparencia conseguimos el acta de instalación del gabinete, como parte de los requisitos administrativos solicitados por la SEGOB para entregar los recursos en el marco del PRONAPRED.

Los procesos anteriores fueron aquellos que permitieron la elaboración del sistema normativo que resultó en el diseño e implementación del PRONAPRED, ¿Qué nos permitió el análisis de los puntos de interacción en donde ocurrieron dichos procesos? En primer lugar, que la información sobre los propios espacios de interacción es realmente escasa; en todos los casos que mencionamos solamente identificamos espacios de interacción físicos, de los cuales logramos rastrear su posición geográfica e identificar las problemáticas que se intentaron resolver en sus instalaciones, así como a los actores involucrados al respecto, mediante documentos oficiales como actas de sesiones, decretos y procesos legislativos. Lo anterior, ciertamente, nos permite concluir que los procesos que posibilitaron la implementación del PRONAPRED, y la concepción misma del programa, sucedieron en

²⁸ Se trata del sistema de acceso de información del municipio y del sistema de acceso a la información mexiquense. En el primer caso, el sistema municipal no tiene mantenimiento y, en el segundo, el municipio simplemente no envió la información solicitada.

puntos de interacción de carácter nacional, en donde convergieron únicamente actores gubernamentales de tipo nacional; así mismo, también los procesos que desembocaron en la toma de decisiones sobre cómo se implementó el programa ocurrieron en puntos nodales de corte nacional y en algunos pocos casos, estatal.

En concordancia con lo anterior, en segundo lugar, podemos decir que la escasa información imposibilitó observar dos procesos fundamentales para entender la dinámica de construcción de las normas y el contenido específico del programa y que son elementos a considerar para democratizar, en términos de transparencia, en el futuro la hechura de las políticas públicas de seguridad en México: 1) la identificación de los espacios, y su evolución, en donde se propuso, discutió y acordó el diseño del PRONAPRED; es decir, los lugares en donde se creó el programa, y; 2) la discusión en sí misma. En este orden de ideas y considerando la evidencia documental disponible, los puntos nodales estratégicos que posibilitaron la puesta en marcha del programa y su implementación en el municipio de Ecatepec fueron los siguientes:

- Cámara de Diputados y Cámara de Senadores: recintos nacionales en donde se discutió y aprobó la implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y la inclusión de políticas de prevención del delito en la materia; igualmente, en estos sitios la interacción entre actores desembocó en un proceso legislativo que terminó con la publicación en el DOF de la LGPSVD.
- Residencia Oficial de los Pinos: en este espacio de interacción entre actores dependientes del Poder Ejecutivo Federal se decidió decretar la aprobación del PRONAPRED; se trató de un nodo estratégico pues terminó suscitando la movilización de toda la maquinaria institucional, material y administrativa, a nivel nacional, estatal y municipal, que permitió la implementación del programa a nivel nacional y en Ecatepec de Morelos.

Lo anterior significa que el PRONAPRED continuó con la tradición histórica con la que se han formulado las políticas públicas en México, tendiente a la homogenización, puesto que se concibió desde una visión federalista, toda vez que se diseñó y aprobó en espacios de interacción nacionales en donde los actores con poder real de decisión no fueron de carácter local; el programa no se desarrolló desde una dinámica de gobernanza marcada por la interacción constante, recurrente e intensa entre los actores gubernamentales y/o no gubernamentales (léase ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil), en espacios

públicos y/o locales, o a partir de un proceso originado en los ámbitos comunitarios de decisión, que ascendiera hacia los estratos gubernamentales con más alcance institucional, y con mayores recursos para la acción. En el siguiente cuadro mostramos los puntos de interacción en torno de la construcción del PRONAPRED:

Espacios de interacción del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos, 2013.		
Espacios nacionales de interacción.		
Espacio identificado.	Asunto del proceso.	Resultado del proceso.
Cámara de Senadores.	Instituir un Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.	Reforma al artículo 21 de la Constitución Política.
Cámara de Diputados.	Instituir un Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.	Reforma al artículo 21 de la Constitución Política.
Cámara de Senadores.	Definir las atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluir la prevención y la participación ciudadana como prioridades dentro de las políticas en la materia.	Reforma y adición de un párrafo décimo al artículo 21 de la Constitución Política.
Cámara de Diputados.	Definir las atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluir la prevención y la participación ciudadana como prioridades dentro de las políticas en la materia.	Reforma y adición de un párrafo décimo al artículo 21 de la Constitución Política.
Cámara de Senadores.	Crear un instrumento legal que permita diseñar políticas públicas que atiendan el origen del problema delictivo y no solamente sus consecuencias.	Publicación en el DOF de la LPSVD en el año de 2012.
Cámara de diputados.	Crear un instrumento legal que permita diseñar políticas públicas que atiendan el origen del problema delictivo y no solamente sus consecuencias.	Publicación en el DOF de la LPSVD en el año de 2012.
Residencia Oficial de los Pinos.	Decretar la implementación del PRONAPRED.	Publicación en el DOF del Decreto presidencial por el que se aprueba el PRONAPRED en el año de 2013.
Espacios estatales de interacción.		

Domicilio legal del Gobierno del Estado de México.	Entrega de los recursos federales del PRONAPRED al Estado de México.	Firma del Convenio de Adhesión y del Anexo Único en el año de 2013.
Salón de Cabildos del municipio de Toluca.	Determinar la responsabilidad de la Comisión Estatal como diseñadora del PMP.	Acta de Instalación de la Comisión Estatal de Prevención.
Espacio municipal de interacción.		
Salón de Cabildos del municipio de Ecatepec.	Determinar la responsabilidad del Gabinete Municipal como coordinador administrativo del PMP.	Acta de Instalación del Gabinete Municipal de Prevención.

Fuente: elaboración propia.

5.3. Consideraciones finales.

Mauricio Merino (2009) sostiene que la formación histórica del federalismo en México llevó a ver los problemas del país con una sola mirada: desde arriba y con soluciones homogéneas a pesar de la enorme complejidad del entramado social. El análisis de los procesos de elaboración de las normas del PRONAPRED y de los espacios en donde se gestó la política pública nos permiten concluir que la tesis de Merino se cumplió en este programa, en tanto que su dinámica de diseño e implementación derivó en propuestas formuladas desde la federación para intentar prevenir la violencia y la delincuencia en municipios de alta incidencia delictiva, como en Ecatepec de Morelos.

En esta perspectiva, el análisis de las normas, y de sus espacios de construcción, reveló que el PRONAPRED fue una política pública unidireccional dado que la interacción entre los actores gubernamentales nacionales con los municipales gubernamentales y no gubernamentales no fue sustancial. Lo anterior impactó en los resultados del programa de manera negativa puesto que los actores municipales -aquellos con más capital simbólico para entender un problema público local de carácter multidimensional- no participaron en la institución del sistema normativo; en consecuencia, los actores estratégicos desaprovecharon al momento de formular propuestas de solución el conocimiento de los municipios en torno de problemáticas esencialmente locales, mermando la congruencia, realismo y efectividad del PRONAPRED.

Conclusiones.

Para explicar los resultados negativos del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec de Morelos en el año de 2013, esta investigación propuso la siguiente hipótesis:

- Los resultados del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos en el año de 2013 fueron negativos porque el desempeño de los actores involucrados en su diseño e implementación y el desarrollo de los procesos de elaboración de su sistema normativo, en los hechos, no se relacionaron con las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana.

¿Cuáles fueron nuestras principales consideraciones y resultados en torno de la hipótesis planteada?

En los hechos, el desempeño de los actores de una política nacional de seguridad ciudadana tiene que aproximarse con los principios de la democracia participativa y la gobernanza y tomar distancia de prácticas burocráticamente inflexibles, de corte piramidal y predominancia federal. En este marco, el desempeño de los actores tiene que derivar en la puesta en marcha de acciones institucionales que empoderen a los actores municipales y demás agentes no gubernamentales, en los procesos de toma de decisiones para el diseño y desarrollo de acciones de prevención del delito, de tal manera que dichos jugadores adquieran roles estratégicos.

Para mostrar que el desempeño de los actores incidió en los resultados negativos del programa, nos trazamos los siguientes objetivos:

1. Identificar a los actores participantes en el diseño e implementación del PRONAPRED en Ecatepec y caracterizarlos en función de su carácter nacional, estatal y municipal, sus atribuciones dentro del programa, los recursos con los que contaron y su movilización.
2. Clasificar a los actores en estratégicos, relevantes y secundarios en función de su incidencia dentro del diseño e implementación del programa, a partir de sus atribuciones reales cubiertas y los recursos de poder que movilizaron.
3. Identificar el tipo de interacción que mostraron los actores estratégicos entre sí, con actores relevantes y con actores secundarios.

Con respecto a los dos primeros objetivos, la identificación y clasificación de los actores nos permitió realizar el siguiente análisis:

- Actores nacionales gubernamentales. Fueron los actores estratégicos del programa; prácticamente todo el poder de decisión para establecer cómo los gobiernos locales diseñaron e implementaron las acciones de prevención se concentró en los actores nacionales dependientes del Poder Ejecutivo Federal, especialmente en la SEGOB. En este rubro también se encuentra el actor colectivo relevante más importante: la Comisión Interinstitucional, que aportó en la definición del programa a nivel nacional y en la definición del contenido de las acciones de prevención a nivel territorial.
- Actores nacionales no gubernamentales. Fueron actores parcialmente relevantes dentro del PMP, dado que no participaron en el diseño e implementación de todas las actividades de prevención.
- Actores estatales gubernamentales. Fueron solamente dos actores estratégicos en este rubro y, sin embargo, lograron establecer relaciones de dominación sobre los actores municipales y actores relevantes para establecer el contenido del PMP. Lo anterior a pesar de que su comportamiento estuvo determinado por las directrices impuestas por parte de la SEGOB.
- Actores estatales no gubernamentales. Fueron actores relevantes dentro de algunas acciones del PMP; su desempeño fue prácticamente idéntico al de los actores nacionales no gubernamentales.
- Actores municipales gubernamentales. Desempeñaron en su mayoría labores de seguimiento administrativo a la implementación del PMP, procurando la adecuada puesta en marcha de las decisiones tomadas por otros actores. Los actores municipales en realidad fueron secundarios.
- Actores municipales no gubernamentales. En este rubro se identificó al Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec; sin embargo, aunque relevante, su participación no fue sustancial puesto que solo se involucró en una actividad dentro del PMP.

Podemos concluir que el poder estratégico se concentró en pocos actores gubernamentales de carácter nacionales y que los agentes municipales asumieron un pronunciado papel secundario. Por otro lado, aunque la cantidad de actores relevantes fue más equilibrada entre los diferentes ámbitos de gobierno, tuvieron una capacidad de incidencia diferente, pues tuvieron mayor protagonismo los actores relevantes de índole nacional que los estatales o municipales, a pesar de intervenir sobre el mismo territorio.

En cuanto al objetivo número 3, observamos que los actores estratégicos del programa establecieron relaciones de dirección entre sí y de repartición y negociación con los actores relevantes y secundarios. Lo anterior muestra que la inclusión de actores no gubernamentales o la participación de actores municipales dentro de las políticas públicas no garantiza la construcción de dinámicas de cooperación mediante esquemas de gobernanza. En este sentido, podemos concluir que el desempeño de los actores del programa en Ecatepec no fue congruente con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el sistema normativo de una iniciativa nacional de seguridad ciudadana tiene que instituirse a partir de la participación intensa de los actores locales, puesto que dichas normas impactaran directamente sobre sus territorios. Así, una política de seguridad ciudadana tendrá más probabilidades de éxito en la medida que involucre en su diseño e implementación a un mayor número de perspectivas especializadas sobre cómo prevenir el delito. Este proceso puede evaluarse a través del estudio del desempeño de los actores y de los procesos de elaboración del sistema normativo.

Para analizar la segunda variable independiente, planteamos dos objetivos particulares:

1. Analizar el contenido y los procesos de elaboración de las metanormas, las normas constitutivas y las normas regulativas que permitieron el diseño e implementación del PRONAPRED en Ecatepec en el año de 2013.
2. Identificar los espacios de interacción nacionales, estatales y municipales en donde convergieron los actores, problemas, argumentos y procesos en donde se elaboró el sistema normativo del programa.

Sobre el objetivo número 1, identificamos que el sistema normativo que permitió el diseño e implementación del programa se gestó principalmente a partir de procesos legislativos de carácter nacional y que no existieron dinámicas de reacción ante la transmisión de las metanormas, las normas constitutivas o las normas regulativas, que permitieran la participación de los actores municipales cuando menos a partir de la discusión en torno de las problemáticas delictivas a prevenir, la naturaleza constitucional del proceso cerró la posibilidad de que actores no gubernamentales se involucraran. En este sentido, las normas fueron creadas, comunicadas y aceptadas por todos los actores en diferentes periodos, desde 1917 hasta el año de 2013.

En cuanto al segundo objetivo, podemos señalar que la información disponible sobre las características de los espacios de interacción y las discusiones que se desarrollaron en sus inmediaciones es realmente escasa. Solamente logramos identificar espacios físicos de interacción, de las cuales precisamos su posición geográfica y los asuntos relativos al PRONAPRED que fueron resueltos en éstas, así como a los actores involucrados al respecto. Con lo anterior concluimos que las normas que permitieron el diseño e implementación del programa en Ecatepec sucedieron en puntos nodales de carácter nacional, en donde

convergió únicamente actores gubernamentales de la misma naturaleza. Ningún proceso de toma de decisiones sobre los instrumentos institucionales para la prevención ocurrió en el espacio local. Considerando la evidencia documental disponible, los puntos estratégicos de interacción fueron los siguientes:

- Cámara de Diputados y Cámara de Senadores: espacios en donde se discutió y aprobó la implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en México y la inclusión de las políticas de prevención social del delito en la materia; en estos espacios también se gestó un proceso que terminó con la publicación en el DOF de la LGPSVD, principal fundamento teórico-legal del PRONAPRED.
- Residencia Oficial de los Pinos: en este espacio de interacción entre actores dependientes del Poder Ejecutivo Federal se decidió decretar la aprobación del PRONAPRED; se trató de un nodo estratégico pues terminó suscitando la movilización de toda la maquinaria institucional, material y administrativa, a nivel nacional, estatal y municipal, que permitió la implementación del programa.

¿Por qué los resultados del programa fueron negativos en el municipio de Ecatepec de Morelos en el año de 2013? La respuesta se encuentra en el distanciamiento empírico del desempeño de los actores del programa y de los procesos de elaboración del sistema normativo, con respecto a las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana.

Los responsables del programa buscaron implementar una política nacional de seguridad ciudadana en un municipio azotado por la violencia y la delincuencia a partir de una dinámica burocrática de carácter piramidal, en donde imperó el poder de los actores nacionales por encima de los estatales, municipales y no gubernamentales. En conclusión, los ambiciosos y vanguardistas planteamientos del PRONAPRED fracasaron en Ecatepec de Morelos cuando el desempeño de sus actores y el desarrollo de sus procesos se distanciaron de las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana, optando por continuar con la histórica forma con la que se ha intentado solventar los grandes problemas de México: autoritariamente, desde el centro.

Propuestas para el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana en México.

En materia de seguridad pública no es posible delinear formulas infalibles para prevenir el delito, no obstante, es viable proponer principios de acción. Dentro de la literatura de la seguridad ciudadana, la gobernanza y los municipalismos, existen escasos marcos para la acción. Para colmar en alguna medida esta laguna en el campo de conocimiento, presentamos

algunas propuestas para diseñar políticas públicas eficientes de seguridad ciudadana en México. En concreto, buscamos aportar lineamientos de acción integral que permitan reducir los indicadores delictivos en demarcaciones municipales; por lo tanto, nuestras consideraciones apuntan hacia los tres niveles de gobierno en México, siendo suficientemente flexibles para que puedan adaptarse a las condiciones endógenas de cada territorio en particular.

El diagnóstico: características, cuantificación y causas del delito.

Una de las grandes deficiencias del PRONAPRED en Ecatepec en 2013 es que ninguno de los proyectos que conformaron el PMP describió, cuando menos, las características de los problemas delictivos que intentaron resolver, menos aún explicaron sus causas, y, con todo, propusieron acciones de intervención, que, debido a lo anterior, terminaron siendo infructuosas.

Una política pública de seguridad ciudadana tiene que intentar prevenir integralmente un problema delictivo. Dicho problema puede consistir en varios delitos o uno en particular, dependerá de la construcción de la agenda de gobierno. Sin embargo, cualquiera que sea el caso, en primer lugar, es necesario conocer las causas y características particulares del problema delictivo dentro del contexto territorial de intervención, que puede ser una cuadra, una colonia, un municipio, etcétera. Es imposible proponer acciones de prevención si no sabemos qué es lo que intentamos evitar. Por lo anterior, consideramos que un primer paso para diseñar políticas certeras de seguridad ciudadana es realizar un análisis lo más riguroso posible sobre el origen del problema delictivo.

Dicho análisis consiste en definir conceptualmente el problema delictivo, describir claramente sus características e identificar sus elementos causales, pero no a partir de suposiciones como sucedió en el caso del PRONAPRED, sino con base en su cuantificación, utilizando evidencia empírica. Asimismo, la definición del problema delictivo no puede ser responsabilidad de un solo actor, aunque el campo de intervención sea exclusivamente el municipal, puesto que la delincuencia es un fenómeno multicausal que requiere de la suma de múltiples perspectivas para comprenderlo a profundidad.

Consideramos que, dentro de este paso, los actores estratégicos en la definición del problema tienen que ser funcionarios provenientes de los tres niveles de gobierno, con amplia experiencia en asuntos relacionados con la seguridad pública y especialmente con la prevención del delito. La experiencia no necesariamente se relaciona con la relevancia del puesto, sino con la información que pueda aportarse para la comprensión del problema delictivo. En este tenor, un policía municipal podría también ser un actor estratégico. Igualmente, tienen que participar especialistas en cuantificación de costos sociales, personas expertas en el manejo de sistemas de información sobre incidencia delictiva, así como académicos dedicados al estudio teórico y empírico de la delincuencia, independientemente de su formación disciplinar. Se trata de formar un equipo de trabajo multidisciplinario que logre diseñar propuestas integrales.

En concreto, para la definición del problema, el punto de partida es señalar las características de la delincuencia. Es decir, identificar la clase de delitos que se comenten, su frecuencia, su concentración territorial, la manera en cómo llegó a la agenda de gobierno y determinar quiénes son los afectados. Precisar las características permitirá establecer las diferencias entre la magnitud percibida y la dimensión real del problema. Consideramos que solo con dicha información preliminar es posible cuantificar adecuadamente el problema delictivo y, eventualmente, desarrollar propuestas de solución pertinentes y no solamente ideas dispersas sin argumentos causales como fundamento.

La cuantificación del problema delictivo es fundamental para determinar el número real de las víctimas, los espacios geográficos de incidencia, los costos sociales que ha generado y/o puede generar a futuro y, principalmente, para identificar sus causas. Con esta información pueden diseñarse programas de prevención concretos y fundamentados, con relación a la población objetivo, la delimitación territorial y los elementos que se pretenden modificar para evitar el delito. Es conveniente mencionar algunas consideraciones técnicas al respecto, sobre todo en aquellos aspectos en los que el PRONAPRED en Ecatepec no puso atención. Para cuantificar a las víctimas es necesario determinar su número dentro de un lapso definido y relativizarlo con base en la proporción total de la población de la demarcación en donde se implementará el programa de seguridad ciudadana. Asimismo, es necesario calcular

la tasa de todos los delitos denunciados ante las procuradurías estatales.²⁹ Lo anterior podría facilitar la identificación de los delitos de mayor frecuencia y, por lo tanto, establecer prioridades. También es importante delinear el perfil socioeconómico de las víctimas (edad, sexo, escolaridad, etcétera), esto contribuye con la precisión de la población beneficiaria y también para darle un uso eficiente a los recursos disponibles. Las encuestas de victimización pueden ser fuentes de información relevantes, así como los bancos de datos de instituciones como la CONAPO o el INEGI.

También es necesario delimitar los territorios de incidencia con la finalidad de detectar las características delictivas asociadas con la geografía y para formular acciones de prevención focalizadas. Es deseable que la cuantificación del espacio se realice a partir de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), para tener un mayor control de información como nombres de calles, equipamiento, actividades económicas, etcétera. La delimitación del territorio tiene como finalidad detectar las áreas en donde se cometen los delitos, sus características y encontrar los patrones que facilitan la actividad delictiva.

Solamente a partir de la cuantificación del delito es posible identificar sus causas. Esta etapa es crucial puesto que las acciones de prevención integral tienen que intervenir sobre los orígenes de la delincuencia. Consideramos que un error grave en el diseño del PRONAPRED es que las acciones de prevención implementadas no atendieron las causas de la delincuencia en Ecatepec de Morelos y solamente cumplieron con los lineamientos establecidos por la SEGOB para obtener los recursos financieros. Para evitar lo anterior, consideramos necesario consultar dos fuentes de información para detectar las causas del delito: 1) las víctimas del delito; 2) la opinión de académicos y funcionarios expertos en la materia. La población es una fuente información de primera mano para aproximarse a las causas del delito, fundamentalmente porque se encuentra familiarizada con la problemática al padecer directamente sus consecuencias. Asimismo, la inclusión de la población dentro del diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las acciones de prevención es un principio de la seguridad ciudadana, con el que no cumplió el PRONAPRED. Los

²⁹ Es posible utilizar la metodología del INEGI: dividir el número total de los delitos ocurridos entre el número de la población de 18 años y más, multiplicado por 100 000 habitantes.

instrumentos más convenientes para extraer las apreciaciones de las víctimas son las entrevistas y/o encuestas, que pueden partir de la siguiente pregunta: ¿Cuáles considera que son las tres principales causas del delito X? Esta cuestión sirve para detectar los principales factores de riesgo dentro de un territorio sumamente concreto, como pueden ser conductas antisociales, oportunidades situacionales, impunidad y otras condiciones que el gobierno ignora *a priori*.

Por otro lado, los académicos expertos pueden contribuir con su conocimiento teórico y empírico, resultado de sus investigaciones, sobre las causas del problema delictivo, lo que permite ampliar y/o detallar la información obtenida de la población. Por su parte, los funcionarios públicos que han participado en otras políticas públicas de prevención pueden compartir su experiencia cuando los casos son similares. Consideramos que las causas del delito no pueden provenir de una sola fuente de información, puesto que se trata de un fenómeno social multifactorial.

El diseño: las propuestas de solución.

Las propuestas de solución son las acciones que se implementan para eliminar las causas del delito. El diseño de las propuestas no puede ser responsabilidad de un solo actor. Es necesario que participen múltiples actores para cumplir con el principio de integralidad que propone la seguridad ciudadana, sobre todo aquellos que cuentan con un profundo conocimiento del entorno en donde se ejecutará la política pública, como los funcionarios municipales, organizaciones no gubernamentales y/o la población en general. También es importante que se integren técnicos en presupuestación o planeación legal, por ejemplo. Por otro lado, nuestra investigación nos permitió determinar que las propuestas de solución del PRONAPRED, en Ecatepec de Morelos, fracasaron a causa de la vaguedad de sus objetivos y planteamientos y, principalmente, porque no buscaron evitar las causas del delito. Al respecto, consideramos que dentro de una política de seguridad ciudadana es necesario establecer un objetivo delimitado en términos territoriales y temporales, que indique claramente el delito que se busca prevenir y la manera en cómo se modificarán sus causas.

En segundo lugar, con la participación de todos los actores, se puede realizar una lluvia de ideas para proponer acciones de prevención. En este aspecto el requisito

fundamental es que las acciones de prevención busquen modificar las causas de la delincuencia. Para el proceso anterior es necesario evaluar las acciones que se han implementado para solucionar problemas delictivos similares, tanto a nivel nacional como en el plano internacional. Es fundamental aprovechar el conocimiento disponible en la materia, asimismo, considerar el contenido de otras políticas puede evitar la duplicidad de esfuerzos, incurrir en errores conceptuales o técnicos o pronosticar las reacciones de los afectados. En pocas palabras, las propuestas de solución no tienen que ser integrales solamente en su intención, sino también durante su elaboración.

El análisis de la factibilidad.

El análisis de factibilidad es importante porque impide que se implementen acciones sin posibilidades de éxito. Dicho análisis tiene que incluir cuando menos tres filtros: presupuestal, legal y político. En este caso, el análisis de factibilidad tiene que correr a cargo de especialistas en presupuestación, derecho administrativo, en solución de problemas delictivos y análisis político. El análisis presupuestal consiste en calcular los costos de inversión y operación, y tiene como finalidad determinar la viabilidad financiera para implementar los esquemas de prevención seleccionados. También es importante para identificar las oportunidades en donde se pueden racionalizar los recursos y las fuentes de financiamiento alternativas. Una propuesta es presupuestalmente factible cuando la relación entre la programación de los costos y la disponibilidad de recursos permitirá alcanzar los objetivos de la política pública.

En segundo lugar, se encuentra la factibilidad legal. Para este análisis es necesario revisar a profundidad la Constitución Política, los planes de desarrollo y las normas administrativas. Una política de seguridad ciudadana es legalmente viable cuando se enmarca dentro de un ordenamiento superior y se alinea con planes estratégicos que determinan el quehacer gubernamental a nivel nacional, estatal y municipal.

Finalmente, se encuentra la factibilidad política. Con base en dicho análisis es posible conocer a los individuos, grupos u organizaciones que estarían a favor o en contra de las acciones de prevención, así como determinar sus intereses, recursos controlados y capacidad de movilización. También es importante para formular estrategias de negociación. Una

política de seguridad ciudadana es políticamente factible cuando sus potenciales opositores no tendrán una reacción activa. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad pública, es fundamental considerar dentro del análisis político a los grupos criminales, puesto que su movilización puede ser intensa además de violenta.

Plan de acción para una política de seguridad ciudadana.

Por último, es necesario formular un plan de acción para implementar las acciones de prevención integral. Esta etapa consta de cinco fases: planeación legal; planeación administrativa y programación presupuestal; reglas de operación; cabildeo; evaluación y monitoreo (Franco, 2012). La planeación legal consta de cuatro pasos: 1) revisión del marco normativo relacionado con las propuestas de prevención; 2) identificación de las actividades legales necesarias para implementar los métodos de prevención, si existiera alguna norma que no permita la implementación de la política es necesario considerar las reformas legales pertinentes. En este punto es de crucial importancia la voluntad política de actores como el presidente de la república, los gobernadores o legisladores; 3) calendarización de las actividades legales necesarias para organizar el tiempo requerido para la realización de cada actividad legal, y; 4) alineación de tiempos de actividades legales y de la implementación de las actividades de prevención.

Por otro lado, la planeación administrativa y la programación presupuestal contienen la estrategia de operación de la política y el aseguramiento de los recursos financieros para su implementación. La planeación administrativa debe contener cuatro elementos: recursos humanos (cantidad de personas, el perfil de cada cargo, el grado de estudios y experiencia deseada); infraestructura física (espacios físicos, oficinas, muebles, inmuebles, tecnología, maquinaria, especialmente en políticas de prevención situacional); tecnológicos (hardware y software, útiles para el desarrollo de sistemas de información criminal como los de georreferenciación delictiva); mecánica operativa (determinación de las actividades sustantivas y organización de implementación por orden cronológico). Por su parte, la programación de los recursos deberá incluir la inversión total requerida para un ejercicio presupuestal, estableciendo la proporción de recursos que se destinarán a la inversión inicial y los que serán de operación.

Por otro lado, una política de seguridad ciudadana requiere de lineamientos precisos para que múltiples niveles de gobierno, actores no gubernamentales y demás instancias conozcan el móvil de la iniciativa y colaboren con su implementación de manera organizada. Dichas directrices son las reglas de operación, las cuales se componen de los siguientes puntos: introducción, que explique claramente las razones que propiciaron la política pública; alineación de la política a un objetivo o estrategia de un Plan Nacional, Estatal o Municipal de Desarrollo, como sucedió con el PRONAPRED; objetivo principal y objetivos específicos, se trata del objetivo establecido durante el análisis de las soluciones y su desglose, y; los lineamientos generales de la política, como la cobertura especificando concretamente la metodología de selección, son deseables criterios poblacionales, promedio de las tasas delictivas de todos los delitos tipificados en función de la extensión territorial, criterios de elegibilidad, criterios de selección, tipos y montos de apoyo distribuidos en función de las propuestas de prevención para que sean presupuestalmente factibles, derechos y obligaciones de los beneficiarios, en donde impere una lógica de interacción y no solo de asistencia, instancias participantes y actores empoderados.

La siguiente etapa es de carácter política, tratándose del cabildeo. El cabildeo es fundamental para contar con la aprobación y el apoyo de los involucrados que tengan poder de aceptar o rechazar la política de prevención. Desde luego, cabildear con delincuentes o grupos criminales no es una opción dentro del Estado de Derecho, pero en el campo de la seguridad ciudadana es posible cabildear con instancias policiales o de seguridad pública en general y/o legisladores que se resistan a modificar su status quo y permitir el empoderamiento de actores no gubernamentales dentro de los procesos de discusión y aprobación de políticas públicas y de los marcos legales al respecto. Existen varios elementos a considerar para lograr un cabildeo exitoso, entre los que se encuentran los siguientes: identificar a las organizaciones, dependencias gubernamentales o empresas que pueden aportar a la consecución de los objetivos; identificar a los tomadores de decisiones de las organizaciones sobre las que se desea influir; establecer el grado de poder e influencia en cada uno de los actores mapeados; preparar múltiples escenarios para las negociaciones; establecer compromisos y transacciones y asegurar el apoyo de dichos agentes.

Finalmente se encuentran las recomendaciones de evaluación de la política nacional de seguridad ciudadana, para determinar si los procesos anteriores derivaron en resultados positivos o negativos. Por lo tanto, la evaluación de los resultados de las acciones de prevención integral tiene que concentrarse en medir su impacto, a través de indicadores acordes a la naturaleza de la acción de prevención y los objetivos que pretendió alcanzar. Utilicemos como ejemplo al PRONAPRED en Ecatepec de Morelos, uno de los proyectos del PMP se planteó como objetivo proporcionar elementos teóricos y herramientas metodológicas de los modelos de policía de orientación comunitaria con la finalidad de facilitar pautas de interacción constructivas entre la policía y la comunidad, así como la definición de acciones coordinadas para la solución de determinadas problemáticas comunitarias; más allá de las imprecisiones del objetivo, uno de los indicadores para evaluar el proyecto fue dividir el número de participantes programados sobre los participantes registrado en una actividad de concurso de lectura. ¿Cuál es la relación entre el objetivo y la actividad de lectura y por qué se usó dicho indicador? En otras palabras, ¿Cómo una actividad de lectura abonó a la construcción de pautas de interacción entre la policía y la comunidad, y por qué ayudó a resolver determinadas problemáticas comunitarias? En la actualidad existen varios trabajos metodológicos que se han esforzado en desarrollar indicadores en materia de seguridad ciudadana y que deberían ser utilizados por los gobiernos dentro de una política de prevención, al respecto, destacamos el trabajo de Juan Salgado (2010).

Las propuestas anteriores no son limitantes, pero consideramos que son principios desde los cuales debe partir toda política pública de seguridad ciudadana para lograr resultados positivos. Asimismo, es importante enfatizar que una política de seguridad pública, en general, no puede ser concebida al calor de una transición gubernamental, ni tratar a la delincuencia como un fenómeno coyuntural, puesto que, como en el caso del PRONAPRED, su diseño puede ser inconsistente y su impacto imperceptible. En México, una política nacional de seguridad ciudadana requiere de profundas reformas legales en el ámbito de la seguridad ciudadana y la participación ciudadana, así como de robustas investigaciones tanto teóricas como técnicas. La experiencia del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec de Morelos tiene que servir para replantear el quehacer gubernamental y encarar con nuevos paradigmas nuestro futuro en materia de seguridad que, desde cualquier punto de vista, ahora mismo luce desolador.

Anexo 1. Metodología empleada.

En este apartado se expone el marco analítico de la gobernanza (en adelante MAG), desarrollado por el politólogo Marc Hufty, mismo que utilizamos para estudiar el desempeño de los actores y el desarrollo de los procesos del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec.

Uso analítico de la gobernanza.

La gobernanza puede concebirse como un acontecimiento social concreto que es susceptible de ser analizado a partir de sus diferentes elementos. En este marco, la gobernanza se entiende como “[...] los procesos de acción colectiva que organizan la dinámica de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conglomerado social. Estos procesos comprenden a los actores, las acciones colectivas y las normas [...]” (Hufty, 2006, p. 38).

Un análisis de la gobernanza tiene que describir e interpretar los procesos en donde convergen intereses diversos y/o conflictivos, que pueden conducir eventualmente hacia una acción colectiva. Por lo tanto, un proceso de gobernanza, como la implementación de una política pública, puede analizarse desde sus elementos constitutivos a través de un marco analítico determinado e interpretarse mediante un marco teórico en particular.

El marco analítico de la gobernanza.

El MAG se desarrolló en el marco del programa NCCR del Graduate Institute of International and Development Studies de la Universidad de Ginebra en Suiza.³⁰ Dicho marco se presentó en el año de 2006, con el artículo *Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación*. En el año de 2009, se profundizó en el sustento teórico y en las metodologías de implementación del MAG, mediante el artículo *Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza*.

³⁰ Se trata de una red internacional e interdisciplinaria de académicos e institutos que promueve asociaciones de investigación con alumnos y que financia proyectos de investigación sobre el desarrollo.

Para Hufty la gobernanza es un hecho social que *a priori* no es bueno o malo; simplemente cuenta con elementos que pueden ser analizados e interpretados mediante un marco analítico; es decir, a través de un agregado de representaciones esquemáticas de una situación particular ligado a una metodología que permita la transición de las proposiciones conceptuales hacia la observación empírica. Un rasgo central del MAG son las dimensiones observables de la gobernanza: los actores, las normas, los espacios de interacción y las etapas de cambio. En el marco de nuestra investigación, para estudiar el desempeño de los actores del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec aplicamos la dimensión de actores; para el análisis de los procesos de elaboración del sistema normativo del programa utilizamos las categorías analíticas restantes.

Estudio de los actores.

Los actores determinan las normas que definen el funcionamiento de una política pública; desde un análisis dinámico de los procesos de gobernanza existe una correlación entre los actores y las normas, su conducta e interacciones. Por ejemplo, las normas dependen del poder, los intereses, las ideas e historia de los actores.

Nutro análisis sobre los resultados del PRONAPRED en el municipio de Ecatepec contempló el desempeño de todos los actores posibles que estuvieron involucrados en el diseño e implementación del programa en el año de 2013, en tanto que una de las metas de la investigación fue determinar qué tanto los actores municipales gubernamental y/o no gubernamentales contaron con el mismo poder e influencia que los actores gubernamentales de carácter nacional en la elaboración de la política pública; tratamos de observar si en la práctica existió una relación de cooperación entre todos los actores participantes en torno de la prevención integral del delito. En este sentido, recurrimos a las herramientas que ofrece el MAG para estudiar el poder de los actores en función de sus recursos disponibles.

En primer lugar, se reconoció a los actores mediante la identificación de sus características, utilizando una matriz descriptiva. En este armazón destaca la inclusión de

recursos controlados de carácter simbólico, social y cultural, además de los habituales económicos.³¹

Descripción de los actores.		
Categoría	Actor 1	Actor 2
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional, provincial, municipal, no gubernamental...)		
Status (formal-informal/visible-invisible).		
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos...).		
Creencias, ideologías o mapas mentales.		
Modos de expresión y acción.		
Su capacidad organizativa y su solidez interna (en relación con la coherencia o cohesión como grupo o actor social y político);		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas.		
Espacios de intervención.		
Posicionamiento frente al problema estudiado (facilitador u opositor).		

Fuente: Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. In i. F. d. E. Andinos (Ed.), *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina* (Vol. 25, pp. 77-100). Perú instituto Francés de Estudios Andinos.

Existe una relación entre los actores de acuerdo con su capacidad de influencia sobre las interacciones, reglas del juego y procedimientos establecidos. En otros términos, el tipo de recursos controlados, su combinación y la habilidad de los actores para movilizarlos potencian su capacidad para establecer o transformar las normas.

En este marco, el MAG propone un análisis situacional del poder de los actores en función de cuatro elementos: los recursos controlados, la voluntad, su capacidad de movilización, la movilización efectiva e interacción estratégica con otros actores. Dicho análisis está condicionado por la apreciación del investigador y los datos que permitan sostener su postura. En esta lógica, un segundo paso en el estudio de los actores es clasificarlos en función de los elementos anteriores. El MAG propone tres niveles de

³¹ El capital simbólico entendido como el prestigio en un campo determinado; el capital económico, concebido como el poderío en función del dinero o las propiedades; el capital social, visto como la calidad de una red social; y el capital cultural, que es el conjunto de conocimientos teóricos o prácticos que pueden movilizarse. En este sentido, de acuerdo con la teoría de los campos sociales, los actores que tienen control sobre importantes capitales en uno de los campos anteriores son más dominantes que aquellos que detentan menos recursos.

clasificación: estratégicos, relevantes y secundarios. El análisis tiene como objetivo principal identificar a los actores estratégicos.

El desarrollo conceptual de Joan Prats, al que recurre el MAG, define a los actores estratégicos como “como todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos”. Por su parte, los actores relevantes se encuentran involucrados en la trama institucional y poseen recursos como para ser estratégicos, pero no los movilizan o se ven dominados en el proceso. Por último, los actores secundarios son aquellos que no cuentan con la capacidad para cambiar las reglas del juego. La siguiente matriz resulta de utilidad para realizar el análisis e identificar a los actores estratégicos.

Clasificación de los actores.				
	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
Estratégicos	+	+	+	+
Relevantes	+	-	-	-
Secundarios	-	-	-	-

Fuente: Hufty, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. In i. F. d. E. Andinos (Ed.), *Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina* (Vol. 25, pp. 77-100). Perú instituto Francés de Estudios Andinos.

La clasificación de los actores nos permitió determinar en los hechos si los actores municipales y/o de carácter no gubernamental fueron igualmente estratégicos que los gubernamentales de índole nacional en el diseño e implementación del PRONAPRED. Con base en lo anterior fue posible identificar el tipo de interacción entre los actores. El MAG parte de la economía institucional clásica y de la antropología social para proponer cuatro tipologías de interacción:

- Colaboración. Son relaciones que se presentan en forma de red, construidas mediante afinidades electivas.
- Negociación. En esta clase de interacciones existe una relación de igualdad de derecho entre los actores, que puede estar garantizada por terceros. La relación puede instituirse desde la persuasión hasta la coerción y, en cualquier caso, se encuentra determinada por el poder de regateo de los actores.

- Dirección. Son relaciones que cuentan con un fundamento administrativo. En este tipo de interacción los actores se encuentran en una situación desigual en términos económicos y jurídicos, en donde uno ordena y otro obedece.
- Repartición. Se relacionan con la distribución de las riquezas. Suponen interacciones de desigualdad entre los actores, en donde los menos favorecidos se ven obligados a respetar las decisiones tomadas por la autoridad.

La identificación de la naturaleza de la interacción entre los actores nos permitió determinar si dichas relaciones fueron de colaboración, las que más se aproximan a los ideales planteados por la seguridad ciudadana, o relaciones de dirección y/o repartición; contrarias con las propuestas de nuestro marco teórico.

Análisis de las normas.

El estudio de los procesos se entiende como el análisis de los procesos de elaboración de las normas, en tanto que consiste primordialmente en la observación de quiénes y con qué recursos de poder definieron las reglas del juego. Dicho estudio es importante considerando que la seguridad ciudadana prescribe determinados comportamientos y expectativas que se consideran deseables a favor de la prevención integral del delito; como la construcción de normas mediante amplios procesos de discusión, aprobación y sanción.

El MAG reconoce la posibilidad de que múltiples sistemas puedan estar en concurrencia y coexistir al mismo tiempo dentro de un territorio, en el marco de una política pública. Por lo tanto, el pluralismo normativo requiere de un análisis diferenciado para identificar los núcleos de interacción entre actores y las relaciones de poder. En este sentido, la metodología permite identificar tres tipos de norma: metanormas, normas constitutivas y normas regulativas.

Las metanormas son las premisas que orientan el contrato social en un sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales. Las Constituciones Políticas son el ejemplo más claro. Por otra parte, las normas constitutivas definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto de estudio. Por otro lado, las normas regulativas definen las reglas de conducta política, social y jurídica, precisando sanciones positivas y negativas. Estos tipos de normas suelen no ser mutuamente excluyentes.

Nosotros identificamos todas las normas en torno del PRONAPRED; especialmente las normas regulativas, en tanto que su análisis reveló la importancia de los actores en función de su capacidad para imponer una sanción, evitarla o modificar las propias normas. Por otro lado, las normas pueden ser construidas en varios estratos gubernamentales, evidenciando el carácter multinivel de la gobernanza.

Espacios de interacción.

El MAG también considera el análisis de los espacios de interacción. Estos espacios son aristas innovadoras para analizar los procesos de gobernanza, en tanto que son arenas tangibles o intangibles, como mesas de negociación o portales en internet, en donde coinciden actores, problemas y procesos, al mismo tiempo. El análisis de los espacios de interacción permitió reconocer las características de los nodos decisorios y las condiciones favorables o desfavorables para un proceso de cambio con respecto al problema público que se intentó resolver: la delincuencia.

Etapas de cambio.

Las etapas de cambio son sucesiones de estados por las que atraviesa un sistema. El análisis de las etapas permite reconocer las secuencias de un punto de interacción o una norma. Esto permite evaluar la naturaleza lineal o recurrente del desarrollo de una política pública.

Fuentes de información en esta investigación.

Para utilizar el MAG, recurrimos a datos cualitativos obtenidos mediante un trabajo de investigación documental. En primer lugar, consultamos y analizamos todo el andamiaje institucional-legal del PRONAPRED, entiéndase como la CPEUM, El Plan Nacional de Desarrollo, Leyes Generales, Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado, Leyes Estatales, Reglamentos Municipales, Convenios de Adhesión, Anexos Únicos, Contratos Establecidos, Informes de Resultados; información fundamental para identificar y caracterizar a los actores nacionales, estatales y municipales de la política pública, sus metanormas, normas constitutivas y normas regulativas, así como sus estratos de elaboración y espacios de interacción. En concreto, profundizamos en la información disponible sobre la operación administrativa del programa en el Estado de México y particularmente en el municipio de Ecatepec. Esta información nos permitió delimitar el análisis sobre la

construcción de las normas, el desempeño de los actores y de los espacios de interacción en torno de nuestro caso de estudio. En el caso de las normas, también fue necesario indagar sobre su proceso legislativo, a través de los Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados o documentos publicados por el Senado de la República o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para efectos del análisis de los resultados del programa, procesamos la información proporcionada por el Anexo Único de Adhesión del Estado de México; los nombres de los proyectos que conformaron el PMP, así como su presupuesto, actividades, productos, indicadores y los medios de verificación planteados. Esta información se consiguió mediante la solicitud de información pública ante la SEGOB, número 0000400190115, a través del sistema INFOMEX de la Plataforma Nacional de Transparencia. También mediante una solicitud información, número 0000400282114, logramos el acceso a los medios de verificación del PMP entregados por parte de las autoridades locales a la SEGOB. Continuando con los resultados, consultamos la incidencia delictiva municipal presentada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los indicadores de percepción de inseguridad, mediante la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI (2013-2014) y el Diagnóstico Participativo Realizado por el IIS de la UNAM, además de otras fuentes de información, como portales en internet, textos especializados, la prensa y entrevistas a actores estratégicos.

Anexo 2. Entrevistas realizadas.

Entrevista al Maestro Alan López Arias, investigador del Programa de Seguridad de México Evalúa A.C.

¿Qué tipo de investigación realizó México Evalúa en torno de las distintas etapas del PRONAPRED (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación) y cuáles fueron sus principales hallazgos y resultados?

Se realizaron dos evaluaciones de diseño sobre el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que son públicas. Específicamente en la parte del subsidio, tiene un subsidio que la federación brinda a los estados y de ahí baja a los municipios. Entonces, México Evalúa primero realizó en 2014 la evaluación del programa en cómo estaba diseñado, considerando los lineamientos del mismo, posteriormente realizó una nueva evaluación de diseño, emitiendo recomendaciones de política pública. Sobre todo, versan en algunos aspectos como los diagnósticos; es decir, sabemos que este programa les pide a las demarcaciones beneficiarias que tengan un diagnóstico criminológico y participativo; sin embargo, uno de nuestros hallazgos más importantes fue los diagnósticos no fueron homogéneos, que había mucha disparidad en su información, que muchos ni siquiera contaron con los requisitos solicitados, y que con base en eso no se podían diseñar intervenciones preventivas. Otro de los hallazgos importantes fue la amplitud o diversidad de acciones que no cuentan necesariamente con un sustento teórico, con una teoría causal detrás, porque son una batería de acciones preventivas muy amplia, que incluyeron talleres de jóvenes para prevenir el consumo de drogas, policía vecinal de proximidad, redes ciudadanas, hasta acciones como entrega de lentes, aparatos auditivos, clubes caninos, que no necesariamente tienen una teoría detrás. También un punto importante que se destacó aquí fue la falta de transparencia para la selección de las demarcaciones, nunca quedó claro o al menos no públicamente como se seleccionaron las demarcaciones, porque entró un municipio y porque no otro. Fue un hallazgo que se mencionó en las dos evaluaciones. También la falta de indicadores, no solamente de gestión, sino de resultados o de impacto, que pudieran darle continuidad o seguimiento y conocer el efecto real del programa sobre el problema público que se pretendió atender. Actualmente estamos en la fase de redacción de dos evaluaciones de procesos del PRONAPRED, una se realizó en Guadalajara, y lo que hicimos aquí fue revisar aproximadamente nueve acciones preventivas, digamos el proceso de la

implementación, la forma en cómo se llevó a cabo, que actores están involucrados, cómo bajaron los recursos, si cumplieron o no con lo que se establece en los documentos oficiales. La otra la realizamos en Nezahualcóyotl, que son aproximadamente siete acciones preventivas. Esperamos que en abril estén listas las publicaciones. Básicamente encontramos muchas inconsistencias, tanto en lo que se realiza, en los tiempos en que se llevan a cabo, en los objetivos planteados, los indicadores es otro punto que sobresale, utilizan puros indicadores de gestión, no de resultados y mucho menos de impacto, digamos los actores que intervienen en algunos casos son el municipio, la policía municipal en Nezahualcóyotl tienen un papel muy importante, en el caso de Guadalajara el municipio casi no tiene un papel preponderante, es más es el gobierno estatal, básicamente los operadores del programa son consultorías o empresas, u ong's que son contratadas por la entidad federativa para implementar estas acciones, los únicos documentos que les piden para demostrar el avance de las acciones preventivas son entregables y los únicos medios de verificación de los indicadores son fotografías, listas de asistencia... se remite a eso.

¿Cómo describirías en términos políticos y administrativos las relaciones tanto directas como indirectas que sostuvieron en la práctica los actores de la política nacional con actores del ámbito estatal, con actores municipales y con actores de la sociedad civil organizada?

Es un subsidio federal, la federación tiene un control sobre a quién se le asigna el presupuesto para actividades preventivas, no queda claro cómo eligió la federación a los municipios beneficiarios. En primera instancia es el actor federal, que se refleja en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, un actor que no existía antes de esta administración, fue creada en 2013 precisamente para operar y coordinar este programa, ellos deciden quién, le dan seguimiento a los programas, verifican los diagnósticos, ellos aprueban las acciones, la SEGOB firma un contrato con la entidad federativa para otorgar el recurso; o sea, el recurso no baja directamente al municipio, es el estado quien recibe el dinero, aunque ya está aprobado previamente en el Diario Oficial de la Federación un monto para cada demarcación, es el estado quien recibe el dinero y quien ministra a su vez a los municipios el recurso. Entonces, digamos que se tratan de una serie de filtros; primero el gobierno federal, luego el estatal y el que tendría que operar directamente sería el municipio, pero como te repito, al menos en los casos que evaluamos nosotros, no es directamente el municipio el que opera las acciones. Aquí interviene la sociedad civil organizada o actores privados como consultorías,

como algunas empresas, que se dedican a implementar las acciones y el municipio coordina con estas organizaciones la implementación de las intervenciones, facilita hasta cierto punto el hecho de que puedan asistir, por ejemplo, a las escuelas cuando se tratan actividades escolares o con los padres de familia, o con las mujeres de la comunidad. El papel del municipio depende mucho de la dinámica, en el caso de Guadalajara el actor preponderante de la operación es el Comité Estatal de Prevención y en el caso de Nezahualcóyotl no, el actor tienen más fuerza en la operación y en la coordinación es el municipio, y directamente la policía municipal; es la que tiene mayor capacidad de decisión sobre la implementación. Ese es el ramo de relaciones entre los tres órdenes de gobierno y los actores de la sociedad civil.

¿Cuál consideras que fue la institución o instituciones con mayor capacidad para establecer el diseño y los esquemas de operación de las acciones de prevención que se implementaron en el ámbito municipal?

Básicamente fue la federación... el gobierno federal... la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Ellos tenían un batería de acciones que tenían que implementar los municipios, éstos decidían cuáles en función de sus diagnósticos. La Subsecretaría diseñó los proyectos, dieron el visto bueno, ellos les dan seguimiento a éstos, reciben los entregables de los operadores, tienen una dirección de evaluación, de capacitación, de planeación... la Subsecretaría es el actor preponderante en todo este programa, el que tiene el mayor control. Otros tramos corresponden a la entidad federativa, y en su mayor o menor medida el operador, el que está en terreno.

¿Entonces podríamos decir que incluso desde el establecimiento de los ocho ejes rectores se está diciendo qué se puede diseñar o no?

Los ocho ejes rectores son como unos lineamientos preliminares que surgieron en 2013, para 2014 ya no estuvieron. Si revisas, los lineamientos del programa como tal, que no son reglas de operación, te darás cuenta que no existen, en su lugar aparecen cinco objetivos específicos, en los cuáles están marcadas las diferentes acciones del programa, y hay vienen las líneas de acción, las estrategias, y cada acción corresponde a un objetivo. Entonces, es precisamente la Subsecretaría la que definió estos objetivos.

¿Entonces de acuerdo con estos casos que estudiaron podemos decir que los municipios tienen un rol esencialmente administrativo?

Sí, hasta cierto punto. Pero depende del caso, el municipio puede tener en mayor o menor medida un control sobre las acciones. Depende mucho de la configuración de la relación entre entidad y demarcación beneficiaria, pero sí puede ir variando. Pero sí se reduce a la cuestión administrativa, porque tiene que cumplir ciertos requisitos, adecuar sus acciones a los lineamientos de la Subsecretaría, las acciones las tiene que encuadrar con los tiempos del presupuesto federal; sí se ve muy limitada la acción del municipio o tiene que estar circunscrita a los tiempos del gobierno federal.

¿Con que clase de recursos consideras que contó este tipo de Subsecretaría para desempeñar su papel?

Con todos. Desde que eliges a las demarcaciones, asignas el presupuesto con cierta fórmula pero decides a quien entregarlo, el seguimiento, el diseño, la implementación, entre comillas la evaluación si hay, no conocimos una pública, pero podría haber, no lo sé, digamos todo el proceso de la política pública de este programa nacional lo coordina y lo lleva a cabo esta Subsecretaría, entonces los recursos son de todo tipo, desde políticos, legales, administrativos, financieros.

¿Consideras que la movilización de los recursos siempre se llevó mediante canales institucionales o llegar a observar alguna práctica informal?

No sabes si se registró una práctica informal, lo que revisamos siempre fue apegado a los documentos y tratamos siempre de hacer un análisis puntual de lo mismo y de resultados a través de la información que solicitamos a la propia Subsecretaría, pero también sería ilusorio decir que todo se mueve a través de la parte legal, no sé hasta qué punto tuvo la influencia, por ejemplo la Subsecretaría o los gobernadores, el gobierno estatal para movilizar los recursos a tiempo, para seleccionar a los operadores; la selección de los operadores es otro punto importante, ¿quién los seleccionaba? Quizá tenían relación con el gobierno, o le dieron preferencia a unos u otros, todo ese tipo de cuestiones escapan siempre a la parte normativa, son aspectos que no necesariamente se pueden ver, creo que aquí otro punto importante es la falta de transparencia o la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas del programa. Había antes una página institucional que establecía los contratos, pero dejó de

funcionar. Eso te habla de la inestabilidad que tuvo la Subsecretaria, el cambio de Subsecretario, los cambios de personal, obviamente fue minando ese trabajo que se venía haciendo con el ánimo de ser transparentes y rendir y cuentas. Hoy en día la información a menos que la pidas por INFOMEX podrás encontrar algo, no sé qué tanto.

En función del propio objetivo del PRONAPRED en su primer año de implementación en el 2013, ¿consideras que el desempeño de los actores fue adecuado o hubieras propuesto algo para hacerlo más eficiente y lograr mayor impacto en las demarcaciones beneficiarias?

Es complicado decir si fue adecuado o no. Adecuando con basé en qué criterios.

Adecuado en función del propio objetivo del programa y de sus fundamentos teóricos: la seguridad ciudadana.

Al menos en el diseño se trató de hacer eso, los lineamientos lo estipulan bien, pero en el primer año el programa como tal no tienen lineamientos, por eso mismo es difícil poder decir si fue adecuado o no, se trató de un proceso de experimentación, hasta cierto punto, porque los lineamientos aparecen en el 2014, en el Diario Oficial de la Federación, volvemos al punto de los ejes rectores, estaban en la documentación oficial preliminar, pero ya no aparecen para 2014, hay como ciertos cambios, ¿qué tan adecuado o no? No lo sé. Lo que yo creo que en el diseño se pudo haber mejorado es acotar las acciones, haber acotado las acciones, haber hecho programas piloto a nivel específico, ver que funcionaba, para comenzar a echar andar este programa, porque si fue muy ambicioso, quisieron incluir a todos los actores de la sociedad, pero no sabes qué tanto se incluyó. Tendríamos que ir al terreno y estudiarlo. El programa sí estipula que por ejemplo el diagnóstico participativo incluya a la ciudadana, se realicen encuestas, se formen grupos de enfoque, se realicen marchas exploratorias y que lo reporten. Pero no sabemos qué tanto se hizo. Puede ser que en la realidad lo que se refleja en el documento sea muy distinto. Ahora, todo el concepto de seguridad ciudadana que incluyeron ellos, también es sumamente complicado entender qué es seguridad ciudadana, es un concepto muy ambiguo, muy amplio... ¿cómo diferenciamos a la seguridad pública de la seguridad ciudadana? No es lo mismo, no parten del mismo lugar, es sumamente complicado y un año no te permite determinarlo. Tenemos que analizar por partes, diseccionar el programa desde el diseño, cómo estuvo estructurado, la forma en que se empezó a operar desde 2013, creo que aquí fue lo complicado, en 2013 tenías unos criterios

y para 2014 cambian un poco, pero tuviste un presupuesto y realizaste acciones, se implementaron, se utilizó el recurso, la gama de acciones es muy amplia, por qué no acotarla.

¿Piensas que los actores municipales, gubernamentales, y de la sociedad civil organizada tienen que participar directamente en la construcción del sistema normativo de una política nacional de prevención del delito?

Sería lo deseable, que participaran. ¿Hasta qué medida? No lo sé. Depende mucho de los intereses del programa, de lo que se plantee. Lo deseable es que el diseño de una política pública esté apegado a una teoría causal, que identifique el problema a resolver, que se base en evidencia empírica y robusta, que defina la manera en cómo se va hacer, por qué determinadas acciones se van a implementar, obviamente los municipios conocen mejor la realidad local y si se va implementar solamente en algunos y no todos pues tendrían que intervenir ellos, también la sociedad civil porque tienes grupos de expertos, tienes organizaciones que son expertas en el tema, universidades que tienen mucho conocimiento desarrollado y pueden contribuir al diseño de las acciones. Sin duda sí, tienen que intervenir, sería lo deseable, que no solamente el gobierno decida e implemente lo que se le ocurrió, tiene que haber un diálogo, una construcción entre diferentes actores, para diseñar estrategias claras basadas en teorías causales, que les permitan diseñar indicadores claros, de gestión, de resultados y de impacto, para que puedan ser evaluables, porque si no, resulta lo que tenemos hoy en día, no podemos hablar tan fácilmente de una batería de acciones tan complejas, que no sabemos si responden o no a la problemática, en este caso los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. No sabemos si realmente los talleres de prevención de las drogas o si la entrega de lentes o si los clubes caninos realmente tuvieron un efecto o no. Además la prevención no es una política que se vea a corto plazo o mediano plazo, no algo que tengas tangible de hoy para mañana o en un año, pero sí podría darse seguimiento al proceso y lo que vamos obteniendo son ciertos resultados, ciertos avances, ciertos productos.

¿Alguna propuesta al respecto para empoderar al ciudadano o la organización civil?

Uno de los puntos importantes es este tipo de evaluaciones. En el caso de México Evaluá hacemos una evaluación externa y eso permite demostrar, al menos, detectar ciertos aspectos

que son críticos o que son urgentes, y también áreas de oportunidad para mejorar el programa, y creo que se pueden realizar desde las universidades, desde la sociedad civil organizada, decir que nos interesan estos problemas, la forma en cómo se están utilizando nuestros recursos pública, en qué se gastan y cómo, porque son cosas que nos atañen y que nos perjudican. Yo creo que hay muchos puntos o muchas áreas desde las cuales se pueden trabajar, la universidad es una de ellas, los centros de investigación son otro, la sociedad civil, creo que por ahí va el asunto.

Para el 2013, en las bases del PRONAPRED ya existía un objetivo, ya estaban los ejes rectores, con base en ese objetivo y los casos que ustedes estudiaron o la información a la que tuvieron acceso, ¿consideras que el programa alcanzó su objetivo en su primer año de implementación?

Es sumamente complicado decir si alcanzó o no. Tú tienes el diseño, el diseño te demuestra algo, pero de eso a que tu veas la realidad es muy complicado. Volvemos al punto, cómo sabemos si hubo cambios o no. Si no tienes indicadores de resultados, es muy complicado, cómo medimos, no lo sabemos, no podemos decir si sí o si no, sería muy aventurado.

Podríamos matizarlo, ¿no?

Podríamos matizarlo con base en las evaluaciones. Lo que encontramos en el diseño son este tipo de cosas y nuestras recomendaciones son éstas. Con base en la implementación encontramos esto, a parte en la actualidad el programa ya no cuenta con subsidio federal.

Esa es otra, ¿qué pasará ahora con el PRONAPRED?

Tienes el programa nacional y se implementan acciones que coordina la Comisión Intersecretarial, que continúa implementando acciones preventivas, ¿qué cosas? Públicamente no se sabe. La Subsecretaría sigue vigilando algunas acciones y capacitando, pero ya no existe el subsidio para que los municipios sigan operando programas específicos. Que los municipios vayan a tomar la batuta y darle continuidad, no lo sabemos. Entonces, sería muy aventurado determinar el éxito del programa. Lo que podemos empezar hacer es diseccionar el programa desde su diseño, qué se puede mejorar, y digamos que se puede hacer

a futuro en materia de política preventiva, que tiene que estar articulada con una política de seguridad con una reforma del sistema de justicia penal, forma parte de un engranaje, que por sí sola la política no va ser suficiente, aunque es necesaria.

¿Cuáles serían algunas de tus propuestas personales de política pública para prevenir integralmente el delito en un municipio de alta incidencia delictiva?

Primero tenemos que hacer diagnósticos locales y claros, de cuáles son los problemas de seguridad que enfrentan. Si tenemos un diagnóstico será más fácil que se puedan diseñar acciones precisas para atenderlo. Si quieres aplicar las mismas acciones para todos será sumamente complicado, no son las mismas situaciones las que se viven en Nezahualcóyotl a las que se viven en las unidades habitacionales de Santa Fé, por ejemplo. No son los mismos problemas de seguridad y no son las mismas condiciones económicas, sociales de cohesión social, de participación ciudadana, tal vez acá son más participativos y allá no, son diferentes realidades, primero es necesario contar con un diagnóstico claro, basado en evidencia, basado también en información estadística oficial clara, que te permita identificar los diferentes problemas. Con base en lo anterior, diseñar estrategias y acciones claras y precisas, también hacer programas pilotos, pilotear en ciertas localidades a ver cómo funciona este programa, si les damos presupuesto u otros insumos, muchas veces tampoco tenemos que inventar el hilo negro, hay experiencias internacionales que han funcionado, que se pueden retomar, que se pueden ir adaptando al contexto mexicano. En otros países, en el caso de jóvenes, han funcionado las terapias de tipo conductual, han demostrado que han sido efectivas por diferentes motivos, quizá pueden ser adaptas al caso mexicano, implementarse en ciertas escuelas y condiciones, tenemos que ver qué funciona y qué no y cómo se puede mejorar. Yo creo que el diagnóstico es importante en las acciones bien diseñadas, los indicadores, que haya claridad en todo el proceso, una teoría causal detrás y se pueda dar seguimiento y se pueda evaluar, el punto es entender qué funciona y que no. En torno a esto versaría una de las propuestas para diseñar políticas o estrategias de prevención que sean basadas en evidencia.

Entrevista al Maestro Gustavo Galicia, Coordinador de Investigación de Pro-Regiones del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, diseñador del Diagnóstico Participativo y del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec en el marco del PRONAPRED en el año de 2013.

¿Cuáles fueron las actividades que realizó tu equipo de trabajo dentro de las etapas del PRONAPRED (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación) en Ecatepec durante el 2013?

En realidad, en ese año, fue el primero que se echa andar el PRONAPRED, a nivel de diagnóstico, el municipio de Ecatepec nos solicita hacer un plan municipal para la prevención social de la violencia y nosotros determinamos un modelo, totalmente de nosotros, no tuvo nada que ver con los lineamientos que en ese momento la Subsecretaría de Prevención o el Secretariado Ejecutivo Nacional estaban colocando. De hecho, te quiero mencionar que el PRONAPRED nace sin reglas de operación, como ya había sucedido con SUBSEMUN. Cuando SUBSEMUN sale en el 2011 para hacer proyectos sí tenían unas reglas de operación muy buenas, y contemplaba la elaboración de 18 proyectos muy bien definidos, no quería decir que así los tenías que hacer, pero eran como las bases mínimas para llevar a cabo esos proyectos; PRONAPRED no, nace sin un lineamiento o una estructura y en ese primer momento nos solicitan a nosotros hacer un plan, lo cual nos llevó a tener dos etapas: una el diagnóstico, el cual mi equipo decide trabajar con indicadores sociales, indicadores elaborados en el 2010 por INEGI, de la base censal, empezamos con 627 indicadores, absolutos y relativos, trabajamos con los dos, para determinar ciertas zonas vulnerables a partir de los indicadores sociales, tales como jóvenes de ciertas edades, 15 a 18, que no están estudiando, que no trabajan, que no tienen ciertas oportunidades, madres solteras de 18 años con ciertas características, en dónde está la concentración de adultos mayores, femenino y masculino, en dónde está la alta concentración de niños de 3 a 5 años que no está en las escuelas y no encontramos con indicadores muy fuertes, a nivel social, y eso fue lo que nos permitió tener un acercamiento a unas primeras zonas, nosotros les llamaos zonas medias, el programa decidió llamarles polígonos de atención, en términos conceptuales no hallamos mayor diferencia, pero se definió como polígono, una vez que tuvimos eso decidimos hacer el cruce con incidencia delictiva, encontramos que existió alta coincidencia entre esos indicadores sociales con altos índices delictivos, decidimos establecer con esos dos criterios los polígonos de atención. De ahí tenemos tres polígonos: Ciudad Cuauhtémoc, un polígono

con alta ruptura social, indicadores muy violentos, una zona que se compone por Ciudad Cuauhtémoc, Barrio I y Barrio II, y Chiconautlán, indicadores sociales como alta concentración de inmigrantes centroamericanos, de otras entidades federativas y de otros municipios del Estado de México, y que esos indicadores por sí mismo no nos dicen nada, hasta que hacemos los recorridos exploratorios, recorridos físicos que nos permiten observar varias cosas; observamos pintas, la parte urbana, el olor, el primer sentimiento que te da al pararte ahí, y bueno encontramos que hay riñas fuertes producto posiblemente de estos indicadores, generadores de identidad, confrontación. Después determinamos el polígono Centro en donde está San Cristóbal y después determinamos un polígono muy cercano en Ecatepec, pero por cuestiones políticas de compromisos se decidió quitar este polígono que estaba cerquita de Neza y se decide desde Presidencia Municipal que se trabaje en el Polígono Sierra, era como el cuarto en importancia, pero no le resta importancia de atención, se le conoce como el polígono de San Andrés La Cañada, que es donde pasa el teleférico en este momento, y que sí requería una pronta atención, pero bueno, te lo mencionó porque el municipio cercano a Neza era todavía más prioritario. Después PRONAPRED decide que se empezará a trabajar en el 2015 otras zonas. Al final las autoridades del municipio no tuvieron la visión de atender este municipio que era importante.

¿Por cuestiones políticas? ¿Partidistas?

Sí, yo diría que por una cuestión incluso partidista. Nosotros tenemos los mapas, te lo podemos mostrar, para que veas lo que arrojó el diagnóstico por parte de la universidad y los municipios que se trabajaron ya por parte del Ayuntamiento. La UNAM no quiso entrar al tema de cambiarlo, no... nosotros entregamos nuestro estudio y ellos tomaron las decisiones. Dentro del diseño del diagnóstico contemplamos estos mapas georreferenciados a nivel AGEB, pero también recorridos exploratorios, encuestas de victimización, en un primer plano, pero en realidad le llamamos multifactoriales, porque quisimos abordar otros ejes, como participación ciudadana, cultura ciudadana, todo lo que tiene que ver con cifra negra, percepción, indicadores incluso de saber si la población tenía la referencia de un problema nacional o de un problema muy local, no es lo mismo preguntar cuál es la percepción sobre las tres problemáticas del país si tú les enumeras secuestro, empleo, educación, cuando las problemáticas económicas tienen otra característica o la educativa con otros elementos,

tratamos de aterrizar más el plano del diagnóstico. Nosotros en ese momento tuvimos toda la libertad de hacer y proponer, realmente no hubo un anexo como los que tú conoces que determinara que pasos se tenían que seguir, nosotros lo propusimos. Te puedo decir que nosotros después nuestro diagnóstico fue uno modelo, que gobernación nunca quiso reconocer, pero al año siguiente eran nuestras líneas... el comentario es para darle dimensión y alcance al trabajo que se hizo en ese momento en Ecatepec como diagnóstico.

¿En cuánto al diseño, implementación y evaluación el IIS-UNAM trabajó en algún aspecto?

No propusimos directamente el diseño. El otro componente fue la búsqueda de los programas federales, estatales y municipales. Consideramos que nuestro plan municipal de prevención estaba muy encaminado en identificar la problemática, con la política pública. Es decir, identificamos los factores de riesgo y los programas que podrían atenderlos, tanto federal como estatal. Estábamos recomendando como operarlo. En realidad, propusimos un programa de gobierno.

Con base en esta experiencia de desarrollar el diagnóstico y el plan municipal de prevención, y también a partir de todo lo que hayan observado y su interacción con otros actores, otras universidades ¿Cómo describirías en términos políticos y administrativos, en términos de relaciones democráticas no democráticas, de líneas de trabajo jerárquicas, rígidas, las relaciones en la práctica de los actores no gubernamentales, autónomos con actores de la política nacional, estatal y municipal?

Se hizo un ejercicio muy interesante. Realmente quien operó este programa fue como el área de planeación, las UIPES, estaba el Licenciado Monroy, quien tuvo a bien una visión de trabajo como el que ya se estaba proponiendo para el PRONAPRED, de tener una visión interinstitucional, que desde el gobierno federal se citó a SEGOB, Hacienda... la Comisión Intersecretarial... lo copiaron, lo tropicalizaron a nivel municipal, y funcionó muy bien. Me parece que es el único ejercicio que fue abierto en donde en algún momento si se trabajó de forma colectiva, pero creo que dependió mucho de la visión del Licenciado Monroy. No era algo propiamente del programa y si lo hubiera operado directamente Leticia Lozano no hubiera tenido esa característica, hubiera sido algo muy burocrático. Ese éxito se lo reconocemos al Licenciado Monroy. En ese momento cuando se operaron los proyectos, si te puedo citar con toda la sinceridad y toda la apertura de que si hubo asociaciones o empresas propuestas directamente por gobernación, ahí el Licenciado Monroy sí tuvo que capotear

mucho y prácticamente ahora que tú conoces los Anexos, el 80% viene directamente de Gobernación y del Secretariado Ejecutivo Nacional, y el otro 20 corresponde a una propuesta del ayuntamiento, no solamente de Ecatepec, podría decirte que de todos los municipios. Digo, en un porcentaje positivo, en algunos proyectos no se le permitió al ayuntamiento meter mano a estas acciones.

¿Cuál fue la institución o instituciones que establecieron los principales lineamientos de diseño y esquemas de operación de las acciones implementadas en Ecatepec? ¿Quién dijo esto se va hacer así y se va operar de esta forma?

En un primer momento, tanto el Secretariado Ejecutivo y todavía más, la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana. En ese momento, me parece que el Licenciado Campa se apoyó mucho de sus otras áreas, en particular de su Doctora Eunice Rendón, para hacer todo este trabajo de planeación, el procedimiento es yo Subsecretaria te solicité a ti estado, a ti municipio, que vengas para que sepas que tienes que hacer, una vez que se dio eso, que se le llaman juntas de conciliación, el Ayuntamiento tropicalizó ese 20%, adaptando sus necesidades, y salen los Anexos Únicos. En un tercer momento, se llama a las empresas y organizaciones que van operar y les dicen, queremos esto... porque además el programa marcaba que las universidades públicas tenían ciertas preferencias, entonces ahí es donde el Instituto de Sociales, Pro-Regiones, tiene una oportunidad a partir de que hizo el plan municipal, y empezó a operar ciertos proyectos culturales, como ajedrez, las ferias de lectura, que fueron propuestas por parte de nosotros, el anexo marcaba ferias culturales, no te decía qué, fue una apuesta complicada porque desde gobernación decían ajedrez no, lectura en Ecatepec no, y con el apoyo de Monroy se queda esa propuesta. A mi parecer tiene un resultado impresionante.

¿Quién dentro del municipio se encargó de establecer el contenido de los Anexos Únicos?

Directamente las UIPES, el responsable directo fue el Licenciado Monroy. Sin embargo, desde el gobierno federal ya te plantean el objetivo, puede ser por comodidad o por línea, pero el estatal no le cambia ninguna coma, lo mismo hace el Ayuntamiento. Luego se complementó con las acciones de las empresas, como el Instituto. A partir de esta ficha hace una propuesta de proyecto, y otros indicadores. Eso no quiere decir que con todos sucedió lo

mismo, a nosotros nos dieron esa libertad, hasta donde sé en algunas no tuvieron acción de nada.

¿De cualquier forma, lo que haya hecho el municipio se vio determinado directamente por lo que decidió SEGOB y el gobierno del estado?

Así es.

¿Podríamos decir que nuestros actores o instituciones dominantes en ese sentido fueron SEGOB, en particular la Subsecretaria, y algunos otros del gobierno estatal?

Sí, te voy a contar. En la estructura está el Secretariado Ejecutivo Nacional y se supone que hay uno estatal, después estaba la Subsecretaria y el similar son los Centros Estatales de Seguridad Pública, y en medio de estos dos están los municipios. Con los dos se lleva una concertación, los proyectos PRONAPRED, los recursos los asigna el secretariado ejecutivo, pero los proyectos los opera el centro estatal, entonces con ellos es donde prácticamente se hace todo el asunto de las fichas y cuestión de diseño. Un primer diseño lo saca el secretario ejecutivo nacional, después lo bajan y el estado y municipios trabajan solo en términos administrativos. Tienen que hacer un contrato o un convenio entre las distintas entidades federativas para bajar el recurso, y lo hacen por separado, tienen por ejemplo el FASP, el FORTASEC, tenían antes SUBSEMUN, antes PRONAPRED, y se hacía un contrato independiente con sus recursos específicos, y todos lo verificables y contratos son con el Centro Estatal, para llevarlos a la Subsecretaria. Ahora la idea, es que en este periodo ya no tenemos PRONAPRED, pero todos los municipios tienen que tener un similar al centro estatal de seguridad pública, para que desde ahí se operen todos los programas, todos los recursos.

¿Con qué clase de recursos políticos, legales, financieros, etcétera, consideras que contaron estas instituciones? ¿Cuál fue lo que más se movilizó?

Lo que es un hecho es que después de operarse los recursos, en el caso de Ecatepec, esta mesa interinstitucional si generaba una movilidad, si tenías un proyecto, no sé, las caravanas culturales, tenías que movilizar a la dirección de movilidad urbana, movías los recursos humanos de la dirección de participación ciudadana, o los COPACIS, seguridad pública, para que vigilara, los proyectos si generaron una movilización de recursos humanos y financieros del propio ayuntamiento.

¿Dentro de la operación del programa los recursos siempre se movilaron dentro de canales institucionales o tuviste conocimiento de prácticas informales?

No lo dudo, pero de lo que me di cuenta es que dentro de esta mesa interinstitucional municipal se discutían los oficios para todo. No dudo que entre el estado y el municipio quizá la movilidad no formal hacia que se llevaran a cabo ciertas cosas, como la presencia del centro de prevención en ciertos eventos para promocionarse, eso no tuve conocimiento. También es muy probable que en el tema económico se suscitarán algunas cosas.

¿Qué institución o instituciones definieron directamente las actividades que desempeñó el IIS-UNAM? Básicamente, ¿a quién le rindieron cuentas?

Al área de la UIPES, al Licenciado Monroy. Ámbito municipal.

¿El trabajo de estas UIPES correspondió a la lógica impuesta por gobernación?

Sí. Hay algo curioso, se hace un tratado entre los gobiernos federales y estatales, y el recurso se queda en el estado. Nunca baja al municipio. Aunque al área usuaria es el municipio, a quién se le rinde cuentas directamente es al ámbito estatal y éste a su vez lo hace con el área federal. El municipal solamente da el visto bueno, por el ejemplo del trabajo que hizo el municipio, pero al final a quien se le entrega es al estado.

¿Con qué clase de recursos contó tu equipo de trabajo para llevar a cabo sus actividades?

Recursos monetarios, fue un trabajo justo en términos económicos, contamos con un capital humano bueno, la oportunidad que tenemos es la de dar servicio social, tener a la mano ciertos recursos muy especializados, pudimos colaborar con institutos de geografía para la elaboración de mapas, con todo un equipo de encuestadores que es parte del instituto de sociales y parte del equipo de Pro-Regiones. El trabajo, como lo marca la metodología, es ir generando redes ciudadanas, que son quienes nos apoyan muchísimo. Si no mal recuerdo, fueron como 700 mil pesos que nos dio el gobierno estatal para hacerle el diagnóstico a Ecatepec. El modelo de diagnóstico lo desarrollamos años atrás y lo implementamos por primera vez en Naucalpan en 2011, después tuvimos el chance de hacer la encuesta estatal de la juventud, eso nos permitió mejorar el modelo, en ese mismo año trabajamos en Guerrero y Nayarit, e hicimos la misma propuesta a las presidencias municipales. Este modelo da para trabajar en distintos municipios, no solo del Estado de México.

Tomando como parámetro el propio objetivo del PRONAPRED, el que se estableció en las bases del mismo, y el enfoque que se intentó implementar, la seguridad ciudadana, ¿consideras que el desempeño de todos los actores involucrados fue el adecuado?

Esto está marcado por dos ejes: 1) el área de los recursos, también con la variante administrativa. Lo que pasa es que hay toda una planeación que me parece correcta, hay concertación del gobierno federal con los estados, y posteriormente hay otra entre los estados y los municipios, y se supone que desde ahí ya está el diseño en tiempo y forma. Entre marzo, abril y mayo es la búsqueda de las empresas que van operar los proyectos, se supone que a partir de junio tendrían que estar operándose los recursos y los proyectos, en algunos casos sucede en otros no, por el tipo de proyecto. Hay proyectos como el mío que lo puedo desarrollar sin necesidad de tener físicamente algo, porque yo ocupé los recursos humanos universitarios, otros proyectos no porque requieren de compra, pero resulta que el recurso que la primera ministración te la bajan en octubre o noviembre, en el mejor de los casos, la segunda o la tercera te la entregan hasta diciembre, esto hace inoperable cualquier proyecto. En el 2013 la primera ministración bajo en septiembre, la segunda como por noviembre y la última en diciembre. Es muy complicado. El tema del recurso se lo colocó al estado y al municipio, no al gobierno federal. Me parece que gobierno federal sí tiene controles de gestión, porque además está Hacienda, pero el estado sí juega un papel importante en la colocación de los recursos, creo que esa parte afectó mucho y afecta a cualquier programa, el tema del recurso viciado de los estados está fuerte. Por el tema social de los proyectos sí existe un ejercicio muy importante, PRONAPRED no fue lo mejor, creo que en comparación los proyectos SUBSEMUN y FORTASEG son mucho más amigables, en términos administrativos, más planeados, sí tienen un impacto social fuerte. El tema de los recursos te obliga ir a la carrera, porque gobernación te obliga a dar resultados, pero no hay dinero en tiempo. En estas alturas nos mandan correos gente de Ciudad Cuauhtémoc, un territorio muy complicado, en donde a las cinco de la tarde todos los negocios tienen que cerrar porque las calles son entregadas a la delincuencia organizada, a las ocho ya no hay nadie, solo hay motonetas... nuestras sesiones tenían que iniciar a las 12 del día y terminar a las 5, más tarde no podíamos trabajar. Ahora con los trabajos que hemos hecho, tenemos pequeños ejemplos que haya una incipiente organización, jóvenes que se organizaron para seguir con el ajedrez, nosotros cumplimos y además compramos materiales, no me los quedé los doné a la comunidad y siguieron con los proyectos, no piden ahora retomarlos, danza, música... creo

que sí se tiene un pequeño impacto, están esos momentos que te hacen cambiar. No sé si lo tengas registrado, pero en 2013 iniciamos un proyecto de recuperación del espacio público en Cuauhtémoc, ese proyecto estuvo interesante, nos costó más de un año hacerlo, hicimos un recorrido con todas las autoridades, un día antes hubo una riña, era un espacio totalmente deteriorado, en donde las noches se drogaban, agujas, sexo al aire libre, aun lado una escuela primaria, nos costó un trabajo de confianza, donde quién nos dio la autorización fue la mamá del dealer, que buscaba sacar de ese contexto a sus nietos. ¿Sabes cómo empezamos? La señora vende comida y entonces comenzamos a ir diario, y charla tras charla, se generó esa confianza, sentimos prácticamente que la mamá hizo ver al hijo y nos dieron la utilización para trabajar, en ese momento se generan cosas, la cancha divide a dos colonias, se disputaban el espacio, y a partir de las actividades culturales y deportivas se generaron rivalidades sanas. En el último año sigue habiendo venta de droga y pleitos, pero cuando menos no hay riñas. Ahora existe una generación de niños que ya no se corrompe tan fácilmente.

Eso es interesante, es una lástima que la propia dinámica del PRONAPRED no permita evaluar este tipo de cosas.

Solo les importan los números.

¿Consideras que los actores municipales y de la sociedad civil organizada tienen que participar en la construcción del sistema normativo de una política nacional de prevención del delito?

Claro y te voy a dar el mejor ejemplo. En los últimos dos años, PRONAPRED pone una evaluación donde ellos generaron encuestas, una encuesta de más de 300 preguntas, y con unos indicadores difíciles y un muestro complicado, quisieron ser representativos, pero no lo van a lograr. En Ecatepec tenemos una población de unas 80 mil personas, el muestro requiere de más de 4000, con una batería de preguntas de 300, eso te lleva hacer un trabajo de entrevista de 30 a 40 minutos, en zonas de alto riesgo, cuando en realidad tienen que hacer trabajos de no más de 10 minutos, tienes que salir corriendo, digo tenemos las evidencias de los asaltos que le hicieron a la gente, a una compañera, que fue a encuestar por esta evaluación. asaltada y golpeada... que desconoce SEGOB y que no le importa, porque desconocen el territorio y la población a ellos solo les interesan los números. Al final, es encuestamos más de 200 mil personas, pero el método no va a funcionar. Es importante en

el diseño la colaboración de la academia y la sociedad, muchos proyectos se nutren, porque este sector son las más cercanas a la población a cabio de las empresas. Pueden proponer un mejor esquema de trabajo y de indicadores.

Más allá del trabajo del IIS, ¿consideras que el PRONAPRED alcanzó su objetivo en su primer año de implementación en Ecatepec?

No. Se hicieron esfuerzos impresionantes, pero no creo que se haya cumplido ni un 50% del objetivo, quizá con suerte el 20%. Se tuvieron muchas dificultades porque, aunque existía esta mesa, faltaba la integralidad del programa; es decir, se trabaja por separado. Lo que yo hice como diagnóstico, le pudo haber servido a otros proyectos. Además, faltó demasiado la participación ciudadana, cada empresa intentó conseguir a sus propios beneficiarios, el trabajo no fue cooperativo. El Estado de México está muy cooptado, no tenemos ley de participación ciudadana y los COPACIS les sirve a puros fines partidistas. Teníamos momentos en que la gente nos pedía cosas para participar, láminas, dinero, etc. Es muy complicado, el funcionamiento de estos programas en el caso mexiquense depende mucho de usos y costumbres, de una cultura política en particular.

¿Cuáles fueron los actores municipales determinantes para la implementación del programa?

En términos administrativos facilitaron, en primer lugar, Monroy y sí el Presidente Municipal, pero después. Luego Leticia Lozano se encargó de la operación administrativa; fue el actor bisagra, solo en términos administrativos. Hubo algunos actores con poca participación, pero determinante. Como el Director del DIF, que facilitó el uso de sus instalaciones, algunos líderes locales de los tres polígonos, generando confianza, involucrarlos, creo que ellos nos dieron mucho más en términos de aplicación del proyecto que la administración del municipio.

Entrevista con el Licenciado Roberto Campa Cifrián, Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación en el periodo 2013-2015.

¿Cuáles fueron las actividades que desempeñó la Subsecretaría de Prevención dentro de las etapas del PRONAPRED (diagnóstico, diseño, implementación y/o evaluación) en el año de 2013?

Bueno, en primer lugar, fue necesario crear la propia Subsecretaría, esto implicó construir y poner en marcha todo un aparato burocrático federal; establecer las instancias desconcentradas que funcionaron a nivel estatal, y; delinear el marco jurídico, así como todas las líneas de acción operativas, tanto de la institución como del programa. Posteriormente, comenzó al interior de la dependencia, con otros actores federales y de la política estatal, la negociación política y la discusión técnica para seleccionar a las primeras demarcaciones participantes, 57 en un primer momento, posteriormente se ampliaron. En este proceso también se establecieron indicadores para determinar los polígonos de intervención a partir de la identificación de factores de riesgo. De igual forma, trabajamos con los gobernadores, los presidentes municipales y los legisladores federales para formalizar los convenios de colaboración que permitieron el flujo de los recursos y el diseño y evaluación de los anexos únicos, que fueron documentos en donde se puntualizaron las acciones de prevención, cronogramas, indicadores y medios de verificación, en fin, toda la sustancia del programa y que representó el compromiso de los estados y municipios en materia de prevención. Finalmente, nos encargamos de la evaluación del trabajo de los estados y los municipios al final del primer año del programa.

¿Con qué clase de recursos contó la Subsecretaría para llevar a cabo sus actividades en el marco del PRONAPRED y cuáles fueron los principales canales para movilizarlos?

Existió un recurso político muy importante, ya que el programa fue una iniciativa del Presidente, esto nos dio un empuje considerable para trabajar en buenos términos con las demarcaciones beneficiarias gobernadas por el revolucionario institucional, pero también por otros partidos políticos, pues al final se trató de un programa de interés social y de beneficio común. También contamos con recursos financieros considerables, aunque en años posteriores fueron recortados, dos mil quinientos millones de pesos si la memoria no me falla. Obviamente existieron recursos humanos importantes, no solamente en la parte directiva sino también en el ramo administrativo.

¿Cuáles fueron las instituciones o actores gubernamentales que mayor incidencia tuvieron en la definición de los ocho ejes rectores del PRONAPRED y sus esquemas de implementación?

Internamente, para la definición de los ocho ejes rectores, fue muy importante el trabajo de la Doctora Eunice Rendón, quien además ocupó un cargo directivo dentro de la Subsecretaría. Eunice participó en una exitosa experiencia de prevención en Aguascalientes, eso enriqueció el contenido del programa de forma importante. También en el ámbito gubernamental se involucraron varias Secretarías de Estado, que formaron parte de la Comisión Intersecretarial, recuerdo especialmente importante la participación de la Secretaría de Salud y de Desarrollo Social. Fuera del ámbito gubernamental hicimos una labor muy importante para contactar e invitar a organizaciones de la sociedad civil organizada y también a las universidades públicas del país con mayor renombre y recursos para aportar en el tema de la prevención, quienes brindaron su punto de vista sobre los mencionados ejes rectores y también sobre los esquemas de operación, de igual forma muchas instituciones no gubernamentales se involucraron en la implementación del programa.

¿Cómo describiría en términos políticos y administrativos las relaciones que sostuvo en la práctica la Subsecretaría de Prevención con otros actores de la política nacional, el ámbito estatal, municipal y la sociedad civil organizada, en el marco de la implementación del PRONAPRED en el año de 2013?

En términos generales la relación fue buena, tanto en el campo político como en lo administrativo, desde luego que existieron retos que sortear; por ejemplo, uno de los objetivos fue hacer del PRONAPRED una política pública híbrida, lo cual implicó acompañar todos los programas federales, estatales y municipales de seguridad para no comenzar desde cero y tomar lo mejor de cada uno. Hubo casos que fueron más complicados que otros a nivel estatal, pero la claridad en cuanto a la normatividad del programa nos permitió rodear las diferencias políticas que se pudieron haber presentado y que el funcionamiento de la maquinaria administrativa apuntara hacia un objetivo concreto, que fue bajar recursos federales para implementar microprogramas de prevención social.

Señor Subsecretario ¿observó que la movilización de los recursos, principalmente políticos y financieros, por parte de los actores involucrados en el programa se llevó a cabo siempre dentro vías institucionales o tuvo conocimiento de la existencia de algunas prácticas informales a nivel estatal o municipal? En ese caso, ¿cuáles fueron esas prácticas y que hizo la Subsecretaría para contenerlas?

Sí tuvimos conocimiento de prácticas informales, de corrupción en concreto. Nosotros prácticamente no nos involucramos en la operación de los programas una vez que autorizamos la entrega de los recursos financieros, la contratación de personal y el ejercicio de los recursos en general les correspondió a las autoridades locales, tanto estatales como municipales. Solamente en un caso tuvimos incidencia directa en ese aspecto, se trató de un programa deportivo en donde involucramos a reconocidos ex futbolistas mexicanos, como Luis Hernández, entre otros, que se ocuparon de formar valores sociales en muchos jóvenes en varios estados como en Nuevo León y Aguascalientes, el programa fue más que simplemente ponerlos a jugar fútbol; sin embargo, durante los procesos de evaluación nos dimos cuenta que sucedieron casos de corrupción, pues los gastos no correspondían con los montos entregados, aquí los operadores hicieron un chanchullo porque contrataron a familiares que medio sabían jugar fútbol, no solo se trató de una especie de nepotismo, sino que el monto del contrato fue menor, entonces ¿a dónde se fue el resto del recurso? Evidentemente se trató de un caso de corrupción por parte de los operadores y de desvío de recursos. En esos casos, a través de las Comisiones Estatales, informamos a los gobiernos locales para que tomaran cartas en el asunto, vaya que emitieran sanciones o rescindieran contratos y fueran más cuidadosos con sus operadores. Particularmente en el caso de Veracruz tuvimos muchos problemas para darle seguimiento al ejercicio del gasto en ciertos polígonos.

¿A qué actor o institución le rindió cuentas directamente la Subsecretaría de Prevención en el marco de la implementación del PRONAPRED?

Bueno, en primer lugar, a la Auditoría Superior de la Federación, en cuanto al ejercicio de los recursos financieros, por eso fue importante la entrega de todos los medios de verificación relativos, como contratos o planeaciones presupuestales en general. Lo cierto es que también le rendimos cuentas directamente a la población a través de la sociedad civil organizada; existieron organizaciones bastante críticas del programa, en concreto México Evalúa, con quienes nos sentamos a discutir en varias ocasiones sobre el contenido y la lógica del PRONAPRED, mostrando cifras y transparentando muchísimos documentos relativos al ejercicio de la propia política pública.

Entonces, ¿la Subsecretaría contó con total autonomía con respecto al PRONAPRED?

El Secretario de Gobernación nos otorgó un importante margen de maniobra para hacernos cargo del programa.

¿Considera que los actores municipales y de la sociedad civil organizada y no organizada tienen que participar directamente en la construcción del sistema normativo de una política nacional de prevención del delito? ¿Por qué?

Totalmente... uno de los principales logros del programa fue involucrar a la sociedad en la construcción de su diseño. Estoy convencido que un componente importante de la prevención es colaborar intensamente con la población, pues en las comunidades se encuentra un cúmulo de información importante para identificar factores de riesgo y también para innovar al respecto. El tema de la proximidad es importante y decidimos darle un lugar prioritario, incluso cuando nos tocó entregar la administración de la Subsecretaría, muchas organizaciones no gubernamentales reaccionaron de forma virulenta, puesto que la continuidad del buen trabajo realizado se percibió como comprometida. Te pongo un ejemplo, la semana pasada estuve en Ciudad Juárez y tengo la satisfacción personal de que todavía hoy en día existen comunidades en donde no se registran eventos delictivos, todo gracias al trabajo comunitario que comenzó con el PRONAPRED, ahora desarrollan otras dinámicas, por su puesto, pero la esencia es la misma: la participación ciudadana en el ámbito local, que eventualmente se refleja en la construcción del aparato normativo como lo denominas, pero también en los diseños, implementación y en los mecanismos de evaluación.

Tomando como parámetro el propio objetivo del PRONAPRED y del enfoque teórico que buscó implementar -la seguridad ciudadana- ¿Considera que el PRONAPRED alcanzó su objetivo principal en su primer año de implementación?

Es un tema complicado, porque la prevención es un proceso de largo aliento, sin embargo, el balance sobre el primer año del programa fue positivo porque nos permitió crear la infraestructura federal, estatal y municipal para comenzar a intervenir territorialmente desde una postura no punitiva, sino social y directamente con las personas, tanto con potenciales víctimas como con sectores en condiciones de riesgo delictivo. Además, me gustaría destacar que en todas aquellas demarcaciones en donde se implementó el programa la incidencia delictiva decreció claramente.

Finalmente, considerando su amplia experiencia en la política mexicana y en la instrumentación del PRONAPRED, ¿cuáles serían sus propuestas personales de política pública para prevenir integralmente el delito en un municipio de alta incidencia delictiva como Ecatepec de Morelos?

Una parte importante sin lugar a dudas es disminuir el grado de impunidad e implementar una profunda reforma en el aparato judicial de las entidades que sufren una importante descomposición social como el Estado de México y particularmente en el municipio de Ecatepec, y en realidad podríamos hablar de la necesidad de esta reforma en todos los niveles de gobierno; sin embargo, esto resolvería una parte del problema, pero no todo. En muchos de los casos que tuvimos oportunidad de conocer, nos dimos cuenta que varios jóvenes antes de tener conflictos con la ley estuvieron inmersos en procesos de descomposición social, sufriendo violencia doméstica, abandono familiar, tuvieron problemas con alcohol o con drogas, entonces... una parte importante para prevenir el delito y la violencia es atendiendo el origen multicausal de la problemática, trabajando socialmente y de forma directa con las personas, con las comunidades. En esa línea estarían mis propuestas.

Fuentes de consulta.

Acero, Hugo (2002), “Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001”, *Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad?*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, pp. 451-473.

Acero, Hugo (2005), “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”, *Ciudad y seguridad en América Latina*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 133-150.

Aguilar Villanueva, Luis (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Palabras en libertad.

Aguilar Villanueva, Luis (2014), *Antologías de política pública*, México, Editorial Porrúa.

Almazán, José Antonio (2015), Poder y Seguridad Nacional, *Estudios Políticos*, 187-190.

Arellano Ríos, Alberto (2009), *Estado e inseguridad pública en México*, México, Estudios Sociales.

Arriaga, Irma (2002), “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, *Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad?*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, pp. 109-139.

Arriagada Luco, Camilo (2006), Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes, *EURE*, 32(97), 37-48.

Ayos, Emilio Jorge (2010), Individualización y prevención social del delito en Argentina: la reactualización de las clases peligrosas, *Revista Katálysis*, 13 (2), 220-228.

Ayos, Emilio Jorge (2012), “Comunidad, cultura y prevención social del delito: formas de territorialización en la intersección de la política social y la política criminal”, *Papeles de trabajo-centro de estudio interdisciplinarios en etnolingüística y antropología socio-cultural*, 24.

Ayos, Emilio Jorge (2014), Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente, *Estudios socio-jurídicos*, 16 (2), 265-312.

Ayos, Emilio Jorge & Nicolás, Dallorso (2011), Inseguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: políticas sociales y políticas de prevención social del delito, *Política criminal*, 6 (11), 1-18.

Bárcena Coqui, Martha Elena, La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, 9-31.

Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bardach, Eugene (2014), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, *Antología de Política Pública*, México, Porrúa Editorial.

- Barrón, Manuel (2011), Enredos contra la inseguridad: la policía única estatal, *Memoria de la mesa redonda: mando único policial*, México, Cámara de Diputados.
- Beltrame, Florencia (2013), La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuestras estrategias de control del delito en Argentina, México, *Sociológica*, 28 (80), 189-208.
- Brantingham, Jeffrey & Frederick (1976), A conceptual model of crimen prevention, *Crime & delinquency*, 22 (3), 284-296.
- Buvinic, María Angélica (1996), *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco para la acción*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Canto Chac, Manuel (2007), “Participación ciudadana: la gobernanza de las ciudades complejas”, *Democracia y gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, pp. 140-159.
- Carrión, Fernando (2002), “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, *Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad?*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, pp. 13-58.
- Carrión, Fernando (2005), La seguridad ciudadana en América Latina y Europa, *Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, 12.
- Carrión, Fernando (2006), Editorial, *Ciudad Segura*, 12, pp. 2-5.
- Carrión, Fernando (2009), *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.
- Clarke, Robert (1980), Situational crime prevention: theory and practice, *British journal of criminology*, 20, 136-147.
- Clarke, Robert (1983), Situational crime prevention: its theoretical basis and practical scope, *Crime and justice: an anual review of research*, 4, 225-256.
- Clarke, Robert (1992), Introduction, *Situational crime prevention: successful case studies*, Guiderland, New York, Harrow and Heston.
- Clarke, Robert (1995), Situational crime prevention, *Building a safer society: strategic approaches to crime prevention*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Clarke, Robert (2008), La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito, *Claves del gobierno local*, 6, 196-234.
- Cohen, Ernesto & Rolando, Franco (2005), *Gestión social. ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Siglo XXI.
- Cunjama López, Eduardo (2015), *Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de los modelos teóricos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Dammert, Lucía (2005), “Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito”, *Ciudad y seguridad en América Latina*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 51-83.

Dahl, Robert (1997), *La poliarquía: participación y oposición*, México, Tecnos.

Dammert, Lucía (2007), “El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnósticos y respuestas de la policía”, *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 21-65.

DOF (2006), *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, [En línea]. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm [2016, 27 de octubre].

DOF (2009), *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_170616.pdf [2015, 29 de septiembre].

DOF (2012a), *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México [En línea]. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012 [2015, 20 de febrero].

DOF (2012b), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, México [En línea]. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=30/01/2013 [2015, 30 de enero de 2015].

DOF (2013a), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México [en línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 [2015, 16 de enero].

DOF (2013b), *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito*, México [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013 [2015, 30 de marzo].

DOF (2013c), *Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de México*, México [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305893&fecha=08/07/2013 [2015, 22 de febrero].

DOF (2014), *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, México [en línea]. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5343085 [2015, 19 de enero].

DOF (2016a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México [n línea]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/constitucion/constitucion.pdf> [2015, 20 de enero].

DOF (2016b), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México [En línea]. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf [2016, 13 de noviembre].

DOF (2017), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017*, México [En línea]. Disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016 [2017, 06 de enero].

Eklblom, Paul (2005), *Designing products against crime*, Cullomptom, Willian Publishing.

El Universal, Estado de México (22 de octubre de 2013), *Jardines de Morelos, cuna de la delincuencia*, México [En línea]. Disponible en: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/estado-de-mexico/39383.html>

El Universal (11 de febrero de 2013). *Deja un muerto balacera en Ecatepec*, México [En línea]. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/902415.html>

El Universal (16 de noviembre de 2014), *Ecatepec, en primeros lugares de inseguridad*, México, [En línea]. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/ecatepec-en-primeros-lugares-en-inseguridad-1054542.html>

Estrada Rodríguez, Luis (2014), “El Estado como garante de la seguridad”, *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Excélsior (26 de marzo de 2013), *Asesinan a pareja, tras persecución, en Ecatepec*, México, [En línea]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/03/26/890860>

Excélsior (18 de febrero de 2013), *Asaltan en Ecatepec a... ¡policías! Un comando se lleva 16 armas*, México, [En línea]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/02/18/884842>

Franco Corzo, Julio (2012), *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE.

Gabaldón, Luis (2007), “Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial”, *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 253-275.

Gaceta Municipal (2013), Bando Municipal 2013 de Ecatepec de Morelos, México [En línea]. Disponible en: <http://www.ecatepec.gob.mx/Bando/Bando%20Municipal%20ok.pdf> [2015, 27 de mayo].

Gamboa, Claudia (2010), *Análisis de la iniciativa de mando único policial presentada por el ejecutivo federal ante el Senado de la República*, México, Cámara de Diputados.

García del Castillo, Rodolfo (2011), *La encrucijada de los servicios urbanos, Ciudades mexicanas, desafíos en concierto*, México, Fondo de Cultura Económica.

Garza Salinas, Mario (2002), “Políticas públicas y seguridad en el marco de acción del Estado”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 99-124.

González, Patricia (2003), *La seguridad ciudadana*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Guatemala.

González Placencia, Luis (2012), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad. 11 estudio en materia de seguridad ciudadana*, México, Editorial Porrúa.

Gottsbacher, Markus (2013), “De la seguridad Estado-céntrica a la seguridad incluyente”, *Paz, seguridad y desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 223-246.

Heller, Herman (1998), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.

Herrera, Antonio (2002), “La prevención de los delitos: elementos fundamentales en la seguridad pública”, *La administración de la seguridad pública y las policías en México*, 106, 73-91.

Hobbes, Thomas (1992), *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hufty, Marc (1999), *La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, París, Institut universitaire d'études du développement, Presses Universitaires de France.

Hufty, Marc (2006), Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación, Brasil, *Saúde Pública*, 22, 35-45.

Hufty Marc (2009), “Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza”, *Gobernabilidad y Gobernanza en los territorios de América Latina*, Perú, Instituto Francés de Estudios Andinos, pp. 77-100.

IJJ-UNAM (2010), *Texto original de la constitución política de 1917 y de las reformas publicadas en el diario oficial de la federación del 5 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009*, México, [En línea]. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

INEGI (2010), *Censo población y vivienda*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI (2010), *Seguridad pública y justicia. Principales indicadores*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI (2013), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*, México [en línea]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/> [2014, 27 de mayo].

INEGI (2014), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*, México [en línea]. Disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/> [2015, 30 de abril].

INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*, México [en línea]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/> [2016, 30 de septiembre].

INEGI (2016), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*, México [en línea]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/> [2017, 06 de enero].

Jaime Treviño, Edna (2011), *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Jaramillo Minchel, María Cecilia (2012), *Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile: estudio comparado en cuatro municipios de la región metropolitana*, tesis de maestría, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Jeffery, Ray (1997), *Prevención del crimen mediante el diseño ambiental*, Beverly Hills, Sage Publications.

Jessop, Bob (1998), L' essor de la gouvernance et ses risques d' echec. Le cas du développement économique, *Revue internationale des sciences sociales*, 155.

Jessop, Bob (2006), The State and State-Building, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press.

Kaplan, H.M, (1978), *Crime prevention through environmental design: final report on commercial demonstration*, Orgeon, Airlington, Westinghouse Electric Corp.

Káram, Adolfo (2012), *La unificación de mandos de las policías federales en México como una estrategia de seguridad pública. Hacia un modelo de policía federal en México*, México, Editorial Porrúa.

Keane, John (1994), *Democracia y sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial.

Kelsen, Hans (1979), *Compendio de la teoría general del Estado*, Barcelona.

Kelsen, Hans (2004), *Teoría general del Estado*, México, Ediciones Coyoacán.

Kooiman, Jan (1993), *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage.

Lasswell, Harold, (1951), The policy orientation, *The policy sciences*, Standford University Press.

Lima Malvido, María Luz (2002), “Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública”, *Los desafíos de la seguridad pública*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 169-185.

Lima Malvido, María Luz (2015), *Buenas prácticas en prevención del delito y justicia penal en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Lindblom, Charles (2014a), “La ciencia de salir del paso”, *Antologías de Política Pública*, México, Editorial Porrúa.

Lindblom, Charles (2014b), “Todavía tratando de salir del paso”, *Antologías de Política Pública*, México, Editorial Porrúa.

Lozano, Rafael (2006), *Informe nacional sobre violencia y salud*, México.

Majone, Giandomenico, (1998). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Mayntz, Renate, (2001), *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, CLAD-Reforma y Democracia*.

Martínez Arias, Sergio (2009), *La seguridad después del 11-s: conceptos, agenda e institucionales de seguridad en la región Asia Central*, Tesis de doctorado, España, Universidad Complutense de Madrid.

Medina Mora, María Elena (2011), *La agresión y la violencia. Una mirada multidisciplinaria*, México, El Colegio Nacional.

Meltsner, Arnold, (2014), “La factibilidad política y el análisis de políticas”, *Antologías de Políticas Públicas*, México, Editorial Porrúa.

Merino, Mauricio (2007), *Para entender el régimen municipalista en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra.

Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

México Evalúa (2014), *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Morillas, Pol (2006), Génesis y evolución de la expresión seguridad humana, *CIDOB afers Internacionals*, 74, 47-58.

MVSNoticias (01 de septiembre de 2012), Calderón toca el nivel más bajo de aprobación en su gestión, México, [En línea]. Disponible en: http://www.noticiasmvs.com/?fb_xd_fragment#!/noticias/calderon-toca-el-nivel-mas-bajo-de-aprobacion-su-gestion-61.html [2015, 23 de octubre].

Newman, Oscar (1972), *Defensible space: crime prevention through urban desing*, New York, Macmillan.

Núñez, Ernesto (20 de noviembre de 2016), “Prevención: historia de un abandono”, *El Universal*, México, pp. 12-15.

Ojeda Segovia, Lautaro (2006), ¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate, *Ciudad Segura*, 12, 4-9.

ONU (2009), *Guía para la prevención social hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Chile, Organización de las Naciones Unidas.

Pérez, Gabriela (2005), *Diagnóstico sobre seguridad pública en México*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación.

PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

Prats, Joan (2001), “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico”, *Instituciones y desarrollo*.

Rau, Mancarena (2005), “Prevención del crimen mediante el diseño medioambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria”, *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 85-106.

Rico, José María (2005), “Prevención del delito mediante el diseño medioambiental. Un llamado de acción comunitaria”, *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 17-50.

Riveros Serrato, Héctor (2006), *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana*, Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Robles, Diego (1999), Prevención del delito y futuro de la policía, *Reis*, 85, 85-94.

Rodríguez Sumano, Abelardo (2011), “Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y amenazas en México”, *Más allá del terrorismo. Globalización, seguridad y desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 27-77.

Rousseau, Jean Jaques (2000), *El contrato social o principios de derecho político*, México, Editorial Porrúa.

Sabet, Daniel (2013), “El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México”, *Foro internacional*, 53, 253-280.

Sagant, Valerie & Margaret, Shaw (2010), *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, Canadá, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

Salazar, Felipe (2007), “La prevención situacional del delito en espacios urbanos: rol del gobierno local”, *Seguridad y violencia desafíos para la ciudadanía*, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile, pp. 191-212.

Salgado Ibarra, Juan (2010), *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sartori, Giovanni (1987), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (2007), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016), *Incidencia delictiva municipal del fuero común 2011-2016*, México [en línea]. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [2016, 10 de diciembre].

SEGOB (2013a), *Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de comisión intersecretarial*, México, Secretaría de Gobernación.

SEGOB (2013b), *Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013*, México, obtenido a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400190115, a través del Sistema INFOMEX.

SEGOB (2013c), *Medios de verificación entregables del Plan Municipal de Prevención de Ecatepec, 2013*, México, obtenidos a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400282114, a través del Sistema INFOMEX.

SEGOB (2013d), *Acta de la primera sesión extraordinaria de la comisión de la comisión interinstitucional para la prevención social de la violencia y la delincuencia del Estado de México*, México, [En línea]. Disponible en: <http://nosmuevelapaz.org/>

SEGOB (2013e), *Acta de instalación del gabinete municipal del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos para la prevención social de la violencia y la delincuencia*, México [En línea]. Disponible en: <http://nosmuevelapaz.org/>

Selmini, Rossella (2009), “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, 41-57.

Sharp, Gene (2009), “En torno a la definición de seguridad nacional”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.

Silva Forné, Arturo, (2011), Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México, *Revista Mexicana de Sociología*, 73, 445-473.

Skolnick, Jerome Herbert & David Bayley (1986), *The new blue line: police innovation in six american cities*, New York, Free Press.

Soberanes Díez, José María (2015), *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Stein, Ernesto (2013), *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Tapia, Medardo (2014), *Alternativa municipal al mando único policial contenida en la iniciativa de decreto presidencial por el poder ejecutivo federal a la cámara de senadores en noviembre de 2014*, México, Consejo Directivo de la Red de Investigaciones en Gobiernos Locales Mexicanos.

Thorup, Cathryn (2009), “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, *En búsqueda de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.

Torres Robles, Diego (1999), *Prevención del delito y futuro de la policía*, Revista Española de investigaciones sociológicas, 85-94.

Vanderschueren, Franz (2009), *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Chile, Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Van Dijk, Jan & de Waard, Jaap (1991), A two-dimensional typology of crime prevention projects; with a bibliography, *Typology of crime preve.*

Vela, David (19 de febrero de 2015), “Ecatepec, más violento que Ciudad Juárez, Matamoros...”, *El financiero*, México [en línea]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ecatepec-mas-violento-que-matamoros-y-ciudad-juarez.html> [2015, 25 de febrero].

Viggiano Austria, Alma Carolina (2009), *Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que contiene el texto de la Ley General para la Prevención Social de la Delincuencia*, México, [En línea]. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/11/asun_2618360_20091130_1260374666.pdf [2016, 15 de diciembre].

Vargas Hernández, Brayant Armando (2014), *La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Vargas Hernández, Brayant Armando & Varela Amaya, Marisol Ximena (2017), “La prevención de la violencia social en México y Colombia desde un enfoque de la seguridad ciudadana”, *Globalización y Drogas: México y Colombia, una comparación, 2006-2012*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Weber, Max (1979), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

Zermeño y García Grandos, Sergio (2013), *Diagnóstico participativo de Ecatepec de Morelos, Estado de México*, México, PRORegiones, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Zicardi, Alicia (2007), “Sobre la participación ciudadana de las políticas públicas del ámbito local”, *Democracia y gobernabilidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa.