

The cover features a silhouette of a man and a woman in profile, facing each other. The background is a vibrant, abstract composition of overlapping geometric shapes in shades of blue, purple, orange, and red. The title 'REVISTA INCLUSIONES' is printed in large, bold, white capital letters across the center of the image.

# REVISTA INCLUSIONES

NUEVA MIRADA SIGLO XXI

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 8 . Número Especial

Enero / Marzo

2021

ISSN 0719-4706

**CUERPO DIRECTIVO**

**Director**

**Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda**  
Universidad Católica de Temuco, Chile

**Editor**

**Alex Véliz Burgos**  
Obu-Chile, Chile

**Editor Científico**

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**  
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

**Editor Europa del Este**

**Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev**  
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

**Cuerpo Asistente**

**Traductora: Inglés**

**Lic. Pauline Corthorn Escudero**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Portada**

**Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**COMITÉ EDITORIAL**

**Dra. Carolina Aroca Toloza**  
Universidad de Chile, Chile

**Dr. Jaime Bassa Mercado**  
Universidad de Valparaíso, Chile

**Dra. Heloísa Bellotto**  
Universidad de Sao Paulo, Brasil

**Dra. Nidia Burgos**  
Universidad Nacional del Sur, Argentina

**Mg. María Eugenia Campos**  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dr. Francisco José Francisco Carrera**  
Universidad de Valladolid, España

**Mg. Keri González**  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Dr. Pablo Guadarrama González**  
Universidad Central de Las Villas, Cuba

**Mg. Amelia Herrera Lavanchy**  
Universidad de La Serena, Chile

**Mg. Cecilia Jofré Muñoz**  
Universidad San Sebastián, Chile

**Mg. Mario Lagomarsino Montoya**  
Universidad Adventista de Chile, Chile

**Dr. Claudio Llanos Reyes**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Dr. Werner Mackenbach**  
Universidad de Potsdam, Alemania  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín**  
Universidad de Santander, Colombia

**Ph. D. Natalia Milanesio**  
Universidad de Houston, Estados Unidos

**Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Ph. D. Maritza Montero**  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

**Dra. Eleonora Pencheva**  
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

**Dra. Rosa María Regueiro Ferreira**  
Universidad de La Coruña, España

**Mg. David Ruete Zúñiga**  
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

**Dr. Andrés Saavedra Barahona**  
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

**Dr. Efraín Sánchez Cabra**  
Academia Colombiana de Historia, Colombia

**Dra. Mirka Seitz**  
Universidad del Salvador, Argentina

**Ph. D. Stefan Todorov Kapralov**  
South West University, Bulgaria

**COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

**Comité Científico Internacional de Honor**

**Dr. Adolfo A. Abadía**

*Universidad ICESI, Colombia*

**Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Martino Contu**

*Universidad de Sassari, Italia*

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**

*Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil*

**Dra. Patricia Brogna**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Horacio Capel Sáez**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Javier Carreón Guillén**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Lancelot Cowie**

*Universidad West Indies, Trinidad y Tobago*

**Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar**

*Universidad de Los Andes, Chile*

**Dr. Rodolfo Cruz Vadillo**

*Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México*

**Dr. Adolfo Omar Cueto**

*Universidad Nacional de Cuyo, Argentina*

**Dr. Miguel Ángel de Marco**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Emma de Ramón Acevedo**

*Universidad de Chile, Chile*

**Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía**

*Universidad Autónoma de Madrid, España*

**Dr. Antonio Hermosa Andújar**

*Universidad de Sevilla, España*

**Dra. Patricia Galeana**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dra. Manuela Garau**

*Centro Studi Sea, Italia*

**Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg**

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia*

*Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos*

**Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez**

*Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia*

**José Manuel González Freire**

*Universidad de Colima, México*

**Dra. Antonia Heredia Herrera**

*Universidad Internacional de Andalucía, España*

**Dr. Eduardo Gomes Onofre**

*Universidade Estadual da Paraíba, Brasil*

**Dr. Miguel León-Portilla**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Miguel Ángel Mateo Saura**

*Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España*

**Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros**

*Diálogos em MERCOSUR, Brasil*

**+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández**

*Universidad del Zulia, Venezuela*

**Dr. Oscar Ortega Arango**

*Universidad Autónoma de Yucatán, México*

**Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut**

*Universidad Santiago de Compostela, España*

**Dr. José Sergio Puig Espinosa**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dra. Francesca Randazzo**

*Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras*

**Dra. Yolando Ricardo**

*Universidad de La Habana, Cuba*

**Dr. Manuel Alves da Rocha**

*Universidade Católica de Angola Angola*

**Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza**

*Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*

**Dr. Miguel Rojas Mix**

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades  
Estatales América Latina y el Caribe*

**Dr. Luis Alberto Romero**

*CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dr. Adalberto Santana Hernández**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Juan Antonio Seda**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva**

*Universidad de Sao Paulo, Brasil*

**Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso**

*Universidad de Salamanca, España*

**Dr. Josep Vives Rego**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Comité Científico Internacional**

**Mg. Paola Aceituno**

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile*

**Ph. D. María José Aguilar Idañez**

*Universidad Castilla-La Mancha, España*

**Dra. Elian Araujo**

*Universidad de Mackenzie, Brasil*

**Mg. Romyana Atanasova Popova**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Dra. Ana Bénard da Costa**

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal*

*Centro de Estudios Africanos, Portugal*

**Dra. Alina Bestard Revilla**

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,  
Cuba*

**Dra. Noemí Brenta**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Ph. D. Juan R. Coca**

*Universidad de Valladolid, España*

**Dr. Antonio Colomer Vialdel**

*Universidad Politécnica de Valencia, España*

**Dr. Christian Daniel Cwik**

*Universidad de Colonia, Alemania*

**Dr. Eric de Léséulec**

*INS HEA, Francia*

**Dr. Andrés Di Masso Tarditti**

*Universidad de Barcelona, España*

**Ph. D. Mauricio Dimant**

*Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel*

**Dr. Jorge Enrique Elías Caro**

*Universidad de Magdalena, Colombia*

**Dra. Claudia Lorena Fonseca**

*Universidad Federal de Pelotas, Brasil*

**Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo**

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*

**Dra. Carmen González y González de Mesa**

*Universidad de Oviedo, España*

**Ph. D. Valentin Kitanov**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Mg. Luis Oporto Ordóñez**

*Universidad Mayor San Andrés, Bolivia*

**Dr. Patricio Quiroga**

*Universidad de Valparaíso, Chile*

**Dr. Gino Ríos Patio**

*Universidad de San Martín de Porres, Perú*

**Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. Vivian Romeu**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. María Laura Salinas**

*Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

**REVISTA  
INCLUSIONES** M.R.  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**Dr. Stefano Santasilia**

*Universidad della Calabria, Italia*

**Mg. Silvia Laura Vargas López**

*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México*

**Dra. Jaqueline Vassallo**

*Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*

**CUADERNOS DE SOFÍA  
EDITORIAL**

**Dr. Evandro Viera Ouriques**

*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

**Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez**

*Universidad de Jaén, España*

**Dra. Maja Zawierzeniec**

*Universidad Wszechnica Polska, Polonia*

## Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



**LA REVISIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN MÉXICO.  
EL CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO (PRONAPRED)**

**THE REVIEW OF A PUBLIC POLICY FOR CRIME PREVENTION IN MEXICO.  
THE CASE OF THE NATIONAL CRIME PREVENTION PROGRAM (PRONAPRED)**

**Dr. Mijael Altamirano Santiago**

Instituto Politécnico Nacional, México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5194-2944>  
maltamiranos@ipn.mx

**Drdo. José Luis Palacios Arzate**

Universidad Autónoma del estado de México, México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4260-190X>  
jlpalacios@gmail.com

**Dr. Oscar Francisco Díaz Lira**

Escuela de Gobierno-ITESM, México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7565-4260-551X>  
diaznatural@gmail.com

**Fecha de Recepción:** 20 de noviembre de 2020 – **Fecha Revisión:** 28 de noviembre de 2020

**Fecha de Aceptación:** 20 de diciembre de 2020 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2021

**Resumen**

La delincuencia en México y la violencia que genera a su alrededor es una problemática multicausal, cuyos efectos son resentidos por toda la sociedad. Los altos niveles de inseguridad y la aparición de nuevas realidades criminales, provocaron que este tema se insertara con mayor decisión en la agenda pública desde la administración de Felipe Calderón. A la llamada “guerra contra el narcotráfico” le sucedió un cambio de estrategia, en donde se contempló apostar por un modelo de prevención social del delito, que habría de representar una nueva política pública a fin de distinguir la administración federal del presidente Enrique Peña Nieto, aunque en el fondo tuviera el mismo significado, cauce y alcance sin introducir nada innovador que integrara nuevos actores, referentes o espacios. Esta política pública denominada Programa Nacional de Prevención del Delito constituye una insignia para socavar, limitar, inhibir, el flagelo que representa la delincuencia en todo el territorio nacional; empero, su desarrollo se vio limitado ante una serie de deficiencias que comprometieron su continuidad.

**Palabras Claves**

Delincuencia – Política – Prevención – Recursos – Sociedad, violencia

**Abstract**

Delinquency in Mexico and the violence it generates around it is a multi-causal problem, whose effects are resentful throughout society. The high levels of insecurity and the emergence of new criminal realities, caused this issue to be inserted more decisively in the public agenda since the administration of Felipe Calderón. The so-called "war against drug trafficking" was followed by a change of strategy, which included betting on a model of social crime prevention, which would represent a marked distinction in the federal administration of President Enrique Peña Nieto. The National Prevention Program was the flagship policy, which sought to promote local implementations



**La revisión de una política pública de prevención del delito en México. El caso del Programa Nacional de Prevención... pág. 219**

by allocating resources to the states and municipalities of the country. Its development was questioned before a series of deficiencies that compromised its continuity.

### **Keywords**

Delinquency – Policy – Prevention – Resources – Society – Violence

### **Para Citar este Artículo:**

Altamirano Santiago, Mijael; Palacios Arzate, José Luis y Díaz Lira, Oscar Francisco. La revisión de una política pública de prevención del delito en México. El caso del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED). Revista Inclusiones Vol: 8 num Especial (2021): 218-233.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported  
(CC BY-NC 3.0)

Licencia Internacional



## Introducción

La prevención del delito en México ha sido una acción gubernamental que ha cobrado especial atención en la dinámica institucional en sus tres niveles, aunque a decir verdad dicho impulso a este tema no es nuevo y menos aún una tarea improvisada, tal como se observa a través de la revisión histórica de los programas públicos y privados en torno a esta materia. Hasta antes de 2013, no se le había considerado como un elemento relevante en las estrategias de seguridad, las cuales se distinguieron por ser carácter restrictivo y reactivo, no así preventivo.

Es posible observar que la administración 2006-2012, se priorizó el tema de seguridad sobre cualquier otro asunto público. El combate frontal al crimen organizado recibió el mayor grado de apoyo, lo cual fue objeto de críticas y posiciones encontradas, debido a que la estrategia tomó como eje primordial atender los efectos más que las causas que propiciaron el aumento en los índices delictivos<sup>1</sup>. Para ello se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDPC) y en 2012 se expidió la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual se encuentra vigente al día de hoy.

La actual administración federal 2012-2018, ha pretendido distinguirse de su predecesor en diversos temas, entre ellos: la estrategia con la que ha buscado hacerle frente a la delincuencia y el crimen organizado, una problemática que ha cedido poco terreno y que, por el contrario, se ha exacerbado en algunos rubros<sup>2</sup>. En este sentido, el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) fue presentado en el 2013, como el eje central de la política de seguridad, con la cual se puso de manifiesto que el gobierno privilegiaría la prevención social sobre el combate armado.

La complejidad de la delincuencia en México debido a su naturaleza multicausal, ha representado un reto para la estrategia nacional de prevención, la cual desde su primer ejercicio presentó una serie de limitaciones y deficiencias que a la postre traerían complicaciones operativas. Dentro de las problemáticas más relevantes se observan: la falta de formulación de diagnósticos adecuados, la dificultad para identificar factores de riesgo y vincularlos con las acciones de los programas, la opacidad en la determinación de los criterios de selección de las demarcaciones participantes y la distribución en la asignación de recursos.

A pesar de ello con el transcurso del tiempo había sido posible observar una mejora paulatina; sin embargo, a cuatro años de haberse puesto en marcha la estrategia, se decidió descartar dentro de la asignación de recursos en el presupuesto de egresos 2017.

Aunque las autoridades encargadas de fomentar la prevención y la participación ciudadana, aseguran un impasse del PRONAPRED hacia una fase de consolidación en donde la sociedad civil tiene que apropiarse de la estrategia y asumir su corresponsabilidad, el cese del programa deja una sensación de lo inconcluso; de aquello que no llegó a buen término y que es necesario retirar de la escena pública. Este artículo tiene por objeto exponer un análisis sobre los componentes del PRONAPRED, a fin de hacer notar por un

<sup>1</sup> Claudio Morales Oyarvide, "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del estado, orden local y fracaso de una estrategia", Asposta, Revista de Ciencias Sociales, num 50 (2011): 1.

<sup>2</sup> Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. Evaluación del Cumplimiento de las Promesas de Campaña de Enrique Peña Nieto en Materia de Seguridad y Justicia (2013): 4-5.

lado; los que pueden ser considerados como aciertos, y por otro, aquellos que son áreas de oportunidad y deben ser mejorados. Este trabajo se realiza mediante la utilización de un marco conceptual preventivo, mismo que ha sido abordado en la región latinoamericana; así como de diversas evaluaciones al diseño y contenido de la política de prevención mexicana.

### **La política pública en materia de prevención del delito: El caso de PRONAPRED**

El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) 2013-2018 es una política pública de orden nacional, la cual prevé la dirección y coordinación de los esfuerzos en materia de prevención de los tres órdenes de gobierno. Para su entendimiento, es conveniente partir del concepto preventivo que el programa integra, el cual ha sido expresado como: “el conjunto de políticas públicas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como combatir las distintas causas y factores que la generan”<sup>3</sup>.

Observamos que el programa entiende la prevención desde un enfoque basado en el respeto a los derechos humanos y de atención especial a grupos vulnerables, así como de equidad de género. Dicha política ha sido construida a partir de bases teóricas y conceptuales coincidentes con una reciente corriente preventiva, de ahí que albergue tipologías y clasificaciones provenientes de la literatura existente sobre el tema.

### **Objetivos del PRONAPRED**

Como toda política pública, el PRONAPRED cuenta con un objetivo general y con objetivos específicos. El objetivo general es “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”<sup>4</sup>.

Asimismo, la estrategia nacional de prevención del delito cuenta con cinco objetivos específicos, de los cuales se desprenden todas las líneas de acción y los ejes rectores que habrán de coordinar los esfuerzos en los tres niveles de gobierno. Que a decir, son los siguientes:

a) Promover el desarrollo de competencias ciudadanas y la corresponsabilidad social para la prevención social de las violencias y la delincuencia, b) Implementar estrategias de prevención social de las violencias y la delincuencia en comunidades y poblaciones prioritarias y en condiciones de vulnerabilidad c) Implementar estrategias de prevención y atención de adicciones a drogas basados en la perspectiva de salud pública y derechos humanos, d) Impulsar y articular intervenciones socio-urbanas en los espacios públicos para la inclusión social, la convivencia y la seguridad ciudadana, f) Promover estrategias que contribuyan a la generación de empleos y proyectos socio-productivos orientados a la prevención social<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Secretaría de Gobernación. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. (2012). Artículo 2.

<sup>4</sup> Secretaría de Gobernación. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. (2014).

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación. Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial. (2013), 20-22

## Método

Antes de exponer sobre los criterios de selección de las demarcaciones participantes, hay que afirmar que el estudio está basado en un método analítico-descriptivo y método comparado<sup>6</sup>, en su vertiente de *case study* que posibilite dar cuenta del significado, alcances y cauce de la política pública como es el PRONAPRED.

Para tal fin debe necesariamente fundarse bajo los referentes delineados por diversos autores<sup>7</sup>, tales como: Bardach, Mèny y Thoënic, Aguiar, Lahera, Kauffer, Dye, Larrue, Lowi, entre otros, quienes proponen una sucesión de pasos a seguir para el impulso de políticas públicas más acabadas (en su forma y en su contenido).

Esta sucesión de pasos como bien lo expone Bardach<sup>8</sup>, se rige bajo un esquema sistémico: i) definición del problema, ii) Obtención de información, iii) Construcción de alternativas, iv) Selección de criterios, v) Proyección de los resultados, vi) Confrontación de costos, vii) ¡Decida! y viii) Cuente su historia, que dicho sea de paso agrega valor al proceso de toma de decisiones y configura una política pública revestida de legitimidad, imparcialidad, probidad y racionalidad. De ahí que es posible afirmar que cada país dependiendo de su visión respecto a la política pública (más no necesariamente a sus alcances), configura las acciones de gobierno.

Expuesto así el método, es menester señalar que la selección de las demarcaciones participantes, aun cuando el PRONAPRED es un programa federal, su incidencia está acotada a cierto número de localidades a lo largo del país. Para el 2013 —año en el que comenzó la ejecución del Programa— se seleccionó un grupo de atención compuesto por 57 demarcaciones, 48 municipios, dos delegaciones políticas del Distrito Federal (hoy

---

<sup>6</sup> Mijael Altamirano y Abigail Martínez, “El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales”, Mundo Siglo XXI. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, num 7 Vol: 25 (2011): 55-63. <https://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v07/25/05.pdf>; Todd Landman, Política Comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación (Madrid: Istmo, 2016); Arend Lijphart, “Política comparada y método comparado”, En S. Mantilla y F. Cisneros, Revista Latinoamericana de Política Comparada num 1 (2008). Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. Recuperado el 19 de octubre de 2020, de: [http://politicacomparada.com/ediciones\\_anteriores/Vol%201,%20Revista%20Lat.%20de%20Politica%20Comparada.pdf](http://politicacomparada.com/ediciones_anteriores/Vol%201,%20Revista%20Lat.%20de%20Politica%20Comparada.pdf); Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, La comparación en las ciencias sociales. (España: Alianza Editorial, 1994); Graciela Tonon, “La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales”, Kairos. Revista de Temas Sociales num 15 Vol: 27 (2011): 1-12. Recuperado el 6 de noviembre de 2020, de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3702607.pdf>.

<sup>7</sup> Eugene Bardach, Los ocho pasos para el análisis. Políticas Públicas de. Un manual para la práctica. Miguel Ángel Porrúa/CIDE. México. (2013); Luis F. Aguiar, La hechura de las políticas (México: Miguel Ángel Porrúa, 1992); Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 12th ed. (New Jersey: Prentice-Hall, 1975); Edith Kauffer, “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, Ecofronteras, num 16 (2002); Eugenio Lahera, Introducción a las Políticas Públicas (Santiago: FCE, 2002); Eugenio Lahera, “Política y políticas públicas”, Serie Políticas Sociales, num 95 (2004); Corinne Larrue, Analyser les politiques publiques d’environnement (Paris: L’Harmattan, 2000); Yves Mény & Jean Claude Thoënic, Politiques publiques (Paris: Presses Universitaires de France, 1989); Theodore J. Lowi, “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, Worlds Politics, num 16 (1964): 677-715.

<sup>8</sup> E. Bardach, Los ocho pasos...

Ciudad de México) y 7 zonas metropolitanas pertenecientes a dos o más municipios; para el 2014, el número de demarcaciones efectivas que participaron fueron 73; para el 2015, se intervinieron 80; y para el 2016, se seleccionaron 82 demarcaciones<sup>9</sup>.

Chapa y Ley han expresado que, tanto para el 2013 como 2014, la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana establecieron como criterios de selección para escoger a las demarcaciones prioritarias los siguientes: el número de habitantes, la cobertura territorial de las instituciones, el índice delictivo y cantidad de homicidios por cada cien mil habitantes<sup>10</sup>. Debido a lo anterior, es posible observar que no existe una metodología definida para determinar cuáles deben ser las localidades a beneficiar con los recursos del programa. ya que el número de habitantes e incluso los altos índices delictivos son insuficientes para determinar dónde debe recaer la prioridad en términos de prevención del delito, pues las causas no están contempladas.

### Los recursos del PRONAPRED

El PRONAPRED es un programa de origen federal, encargado de organizar y coordinar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, por lo que los recursos con los que opera son de dicha naturaleza. En las bases del programa se señala que los recursos bajo ninguna circunstancia pueden ser tratados de otra manera, aún cuando los encargados de su utilización sean los Estados y municipios del país.

Desde su creación e instrumentación a partir del 2013, el PRONAPRED ha estado integrado por ocho ejes: seguridad ciudadana; juventudes; mujeres; grupos en condiciones de vulnerabilidad; convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana; cultura ciudadana y cultura de la legalidad; cultura de la paz y; urbanismo social y acupuntura socio-urbana<sup>11</sup>. Cabe señalar que en ningún documento oficial se ha expuesto detalladamente la naturaleza y los contenidos de cada eje, salvo su breve definición conceptual en un glosario de la versión preliminar del programa.

Es posible distinguir que en los ejes rectores figura una clara sectorización de la población a atender; juventudes, mujeres y población en condiciones de vulnerabilidad. Pensamos que la decisión de esta atención prioritaria, radicó en su posición de riesgo frente a la comisión de actos violentos y delictivos, además de que en el caso de las juventudes, el papel de víctima y victimario es recurrente.

### Resultados

La prevención situacional por medio del apartado “Urbanismo Social y Acupuntura Socio-urbana” recibió el primer año de la instrumentación el 29.60%, casi una tercera parte del total disponible, lo mismo sucedió en el 2014, en donde nuevamente la construcción y

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (15/02/2016).5-8. Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (27/12/2014). 6-7. Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (14/02/2014). 4-6.

<sup>10</sup> Lilian Chapa Koloffon y Sandra Ley, “Prevención del delito en México ¿Cuáles son las prioridades?” México Evalúa. México. (16/06/2015).

<sup>11</sup> Diego de la Mora Maurer, El presupuesto en tiempos violentos. FUNDAR. Sin embargo. (27/01/2014). 2.

rehabilitación de espacios públicos sumó el 25.2% del total. La dimensión de la cantidad asignada a este rubro tiene que ver con los altos costes que implica la realización de obra<sup>12</sup>.

El segundo eje distintivo es el conocido como “Juventudes”, ya que en 2013 le fue asignado un aproximado de 18.75% sobre el total de los recursos. Para 2014, se observa un crecimiento, pues se estima que el 32.9% de las acciones del programa estuvieron destinadas a la atención de este sector social vulnerable<sup>13</sup>. En este sentido, es importante señalar que, a diferencia de esfuerzos públicos anteriores, el PRONAPRED dirigió una atención prioritaria a este grupo social.

Por último, el tercer eje que resaltó en 2013 por su posición en la asignación presupuestaria fue “Convivencia, Cohesión Comunitaria y Participación Ciudadana” con 16.37%. Asimismo, para 2014 se observa que el 29.4% de los programas ejecutados por los municipios de las demarcaciones prioritarias, estuvieron encaminados al fortalecimiento comunitario<sup>14</sup>.

En el mismo sentido, se recupera que las acciones implementadas con el apoyo del PRONAPRED han estado enfocadas en tres grandes categorías preventivas: en la prevención situacional, en la de tipo social y la comunitaria. En este sentido, observamos que: la prevención situacional ocupó el 30% de las acciones en el año 2013, en tanto que en el 2014 se ubicó en 37%; la prevención social por su parte, ejecutó un 44.4% en el primer año del programa, incrementando en 2014 para situarse en 72.8%; y la de orden comunitaria registró 25.1% en 2013, para quedar en 23.5% en 2014.

Se observa que en el primer año (2013) de implementación del PRONAPRED se le destinaron el monto de 2,456 millones de pesos; el 2014, la suma fue 2,666 millones de pesos; el 2015, la asignación osciló en 2,734 millones de pesos; y para 2016, la suma alcanzó 2,015 millones de pesos<sup>15</sup>. Ya en el 2017, este Programa no fue incluido en el Presupuesto de Egreso de la Federación (PEF) de ese año.

Como se puede apreciar, a lo largo de la instrumentación del PRONAPRED la prevención social ocupó el mayor número de acciones institucionales y la asignación de recursos en general fue creciente, situación que se puede afirmar es la correcta dado que los referentes comparativos en la materia recomiendan este tipo de intervenciones. En efecto es así, según Gilling al ofrecer mejores oportunidades para atacar de raíz el problema delincencial, principalmente entre la niñez y la juventud, al abordar de forma primordial las motivaciones de la conducta<sup>16</sup>.

### **El proceso para el otorgamiento de recursos de las demarcaciones prioritarias**

El procedimiento a través del cual accedieron a los recursos del programa aquellos estados y municipios considerados como demarcaciones prioritarias fue el siguiente:

<sup>12</sup> Lilian Chapa Koloffon y Sandra Ley, “Prevención del...”

<sup>13</sup> Lilian Chapa Koloffon; Leonel Fernández Novelo y Sandra Ley, “Prevención del delito en México ¿Dónde quedó la evidencia?” (México: México Evalúa, 2014), 36.

<sup>14</sup> Lilian Chapa Koloffon y Sandra Ley, “Prevención del...”

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (15/02/2016).

<sup>16</sup> Daniel Gilling, *Crime prevention theory, policy and politics* (London: UCL. London, 1997).

En primer lugar, el establecimiento de Comisiones Interinstitucionales Estatales para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), instalándose en cada entidad federativa, cuya función principal fue la de facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en torno al PNPSVD. La elaboración de los diversos planes locales de prevención, en coordinación con los tres ejes de gobierno. Dichos órganos se encargaron de la distribución de recursos apegándose a ejes rectores. Cabe señalar, que las reglas de operación del programa establecieron que dichos planes debían basarse en diagnósticos sociales y criminógenos existentes. En esta parte del proceso se contempló poner los planes locales de prevención a consideración de las Comisiones Estatales para que éstas dieran sus observaciones al respecto.

Una vez que los planes locales de prevención fueron desarrollados, el flujo de seguimiento del PRONAPRED integró una fase de revisión respecto de la observación de los comentarios de las comisiones estatales, para posteriormente enviarlos a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Interinstitucional. Una vez recibidos, fueron sometidos a un proceso de análisis en el cual se determinó su viabilidad y relevancia, así como su congruencia con los objetivos del programa. Aquellos proyectos que fueron aprobados, se les notificó la primera ministración de los recursos presupuestados, la cual consistió en el 70% de lo aprobado, para lo cual se requirió la firma del convenio de adhesión y el anexo único correspondiente y la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para la administración de los recursos recibidos.

Por último, el proceso de otorgamiento de los recursos contempló la entrega final del 30% restante en los últimos meses de cada año de su ejercicio, desde el 2013 hasta el 2016. Cabe señalar que para que se diera dicha entrega, las reglas de operación del programa exigieron que los estados y municipios beneficiados demostraran haber cumplido en tiempo y forma con los compromisos establecidos en su plan local de prevención. Asimismo, se solicitó que demostraran haber comprometido al menos el 50% de lo recibido en la primera ministración, lo cual permitía observar que no existió subejercicio en la utilización de los recursos<sup>17</sup>.

Fomentar que las autoridades locales se encarguen de la instrumentación de las acciones fue algo adecuado, pues según Lavrakas, este nivel de gobierno es el idóneo debido a su proximidad con la sociedad, de la cual deriva su conocimiento e influencia<sup>18</sup>. Sin embargo, creemos que fue un error no haber dotado primeramente a los organismos municipales de los conocimientos y capacidades básicas para ejecutar estrategias preventivas, lo cual se evidenció en las deficiencias de diseño e implementación de las acciones.

### **Problemáticas de las acciones preventivas del PRONAPRED**

Tanto a nivel de diseño como de implementación, los proyectos auspiciados por el PRONAPRED han demostrado tener puntos débiles, los cuales desde el inicio de la estrategia despertaron preocupación por su repercusión en los resultados del programa.

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (15/02/2016).

<sup>18</sup> Paul J. Lavrakas, "Community-based crime prevention: citizens, community organizations and the police". Lawrence B. Joseph, (ed.) Crime, communities and public policy (Chicago: University of Chicago, Center for Urban Research and Policy Studies, 1995).

Dichos problemas se encuentran en la fase de creación de diagnósticos; la identificación de problemáticas determinantes del delito existentes y su vinculación con los objetivos del Programa; la determinación de actores relevantes que participan y; la tarea de realizar ejercicios de seguimiento y evaluación de las acciones.

### La formulación del diagnóstico

De forma general, se encontró una incidencia en el desarrollo defectuoso de diagnósticos, tanto de factores de riesgo como criminógenos en las demarcaciones prioritarias. La Organización de las Naciones Unidas, considera al diagnóstico como el proceso de recolección, análisis e interpretación 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. El objetivo es entregar los antecedentes necesarios para diseñar una estrategia de intervención confiable, capaz de solucionar o mitigar el problema o necesidad que motiva la acción<sup>19</sup>.

Según las evaluaciones al Programa realizadas por Chapa y Ley, los planes locales de prevención en 2013, comenzaron siendo en su mayoría, proyectos propuestos por los gobiernos locales, que obedecían a una serie de ideas de los encargados del diseño y la implementación, construidas sobre suposiciones o intuiciones, lejanas de la realidad, en donde la mayoría de ellos no presentó propiamente un diagnóstico, sino una justificación del proyecto<sup>20</sup>. Ya para el ejercicio 2014, se observó una mejora en la calidad de este ejercicio de análisis previo, pero siguió siendo insuficiente para ser utilizado como herramienta operativa que permitiera abordar de forma adecuada el tratamiento de los factores de riesgo.

A fin de poder elaborar un diagnóstico adecuado, se identifica como requisito *sine qua non* conocer a profundidad dos aspectos<sup>21</sup>:

1. las condiciones de las comunidades y la presencia de problemáticas determinantes para el delito en las mismas y; se debe efectuar un análisis contextual, a fin de entender las condiciones que prevalecen, y derivado de esa información decidir sobre las comunidades a intervenir en caso de estrategias de prevención secundaria, o la presencia generalizada de factores de riesgo en donde se decida implementar acciones de nivel primario. Coincidimos en que la determinación de las problemáticas determinantes del delito o factores de riesgo debe apreciarse desde la perspectiva de su coexistencia, pues esta relación es la que acelera el despliegue de conductas criminales.
2. La forma en que están compuestos los grupos vulnerables de jóvenes que en ellas habitan. La elaboración de un diagnóstico completo requiere el entendimiento del elemento objetivo, es decir, de la población que será beneficiada con la instrumentación del programa, ya sean jóvenes, mujeres, grupos vulnerables, con capacidades diferentes, etcétera. En este sentido, la puesta en marcha de un

<sup>19</sup> UNICEF, Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación. (2010).

<sup>20</sup> Lilian Chapa Koloffon y Sandra Ley, "Prevención del..."

<sup>21</sup> Carlos Vázquez González. "Factores de riesgo de la conducta delictiva en la infancia y adolescencia". Curso de Experto Universitario en Delincuencia juvenil y Derecho penal de menores" (Madrid: Capítulo 5 Colex, 2003).



programa de prevención, obliga al diseñador de la política a definir y conocer mediante un análisis previo, las características de la población, así como la condición en la que se encuentra. La idea de ello es poder establecer una línea basal que sirva como punto de partida para el comienzo del ejercicio de seguimiento y evaluación.

De ahí que se observe que es importante tomar en cuenta las siguientes herramientas: bases de datos de instituciones nacionales de los tres órdenes de gobierno, bases de datos de organizaciones de cooperación internacional, Informes oficiales de instituciones públicas mexicanas, Informes y datos ofrecidos por las OSC, encuestas nacionales y locales sobre los factores de riesgo y entrevistas con autoridades y líderes locales. Es importante señalar que dichas herramientas no son limitativas, pues los diseñadores de los programas deben incorporar todos los mecanismos que puedan aportar información relevante para conocer a profundidad la problemática, sus factores asociados y los individuos.

De igual forma, es conveniente fijar un espacio de tiempo para dedicarse a elaborar los diagnósticos, pues observamos que en los programas de prevención incluidos en el PRONAPRED, su elaboración fue al vapor, pues consistían en un apartado más para llenar dentro de su respectivo formulario. En este sentido, consideramos que se debe destinar al menos seis meses a esta tarea de evaluación previa.

### **La identificación de factores de riesgo**

Se observa de la existencia en México de factores de riesgo de orden personal, familiar, asociado al grupo de pares, de tipo social comunitario, socioeconómicos y, los definidos por la teoría como facilitadores del delito<sup>22</sup>. Debido a esta situación, un gran número de mexicanos se encuentran actualmente influenciados por el contexto en el que viven; entornos donde coexiste la pobreza, violencia, falta de educación y de empleo, entre otras. Es importante poner de relieve que dichas condiciones existen tanto en el territorio rural del país, como en los espacios urbanos. A pesar de que en el objetivo del PRONAPRED se menciona claramente la intención de identificar y dar tratamiento a los factores de riesgo determinantes de la delincuencia en el país, se aprecia que en la práctica, los implementadores han tenido grandes problemas para realizar dicha tarea.

Un ejemplo es el proyecto denominado “Rescatando tus tradiciones”, con el cual se buscó impactar las juventudes del Estado de Durango, su diagnóstico estuvo conformado únicamente por un conjunto de afirmaciones, en donde señalan que: *“la pérdida de las tradiciones ha generado que los niños y jóvenes se vean inmiscuidos cada vez más en actos vandálicos y delictivos; por la influencia de la tecnología moderna, mediante juegos electrónicos y/o digitales que incitan la violencia, además de la desintegración familiar y deserción escolar, provocando desinterés de aquellos juegos tradicionales, que son una forma de convivencia social y familiar”*. En base a lo anterior, las autoridades locales decidieron que el objetivo del proyecto sería promover los juegos tradicionales mexicanos, así como involucrar a los niños, jóvenes y adultos en actividades culturales, e incrementar la unión familiar y vecinal para reconstruir el tejido social<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Macarena Cea; Paulina Ruiz y Jean Pierre Matus, “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica”. Política criminal num 2 (2006): 1-34. Disponible en: [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf) (recuperado: 15 de junio de 2011).

<sup>23</sup> Lillian Chapa Koloffon y Sandra Ley, “Prevención del...”

Ahora bien, se ha demostrado que las actividades culturales en efecto, son capaces de disminuir el efecto delictivo entre los jóvenes<sup>24</sup>, pero en este caso no se ofrece ninguna relación causal, ni datos que la apoyen. Asimismo, se responsabiliza a los videojuegos violentos del aumento de la delincuencia juvenil, sin que exista algún estudio de por medio, o información que sostenga dicha idea, lo cual refleja una ocurrencia simplemente. De igual forma, se observa que en ningún momento se planteó de forma clara de qué manera la promoción de juegos tradicionales y actividades culturales servirían para impactar los factores de riesgo que se propuso atender.

Es importante señalar que en torno al desarrollo del PRONAPRED también existieron proyectos de prevención que formularon adecuadamente sus diagnósticos, identificando de mejor manera los factores de riesgo, así como su vinculación con los objetivos y acciones del programa. Sin embargo, estos fueron muy escasos en los cuatro años que ha estado operando la estrategia federal. Debido a ello, consideramos que en lo sucesivo, todos los proyectos de prevención del delito en México, deberían poner un cuidado riguroso en atender esta problemática tan frecuente, pues de ello dependen las probabilidades de éxito de los programas.

### **La determinación de actores relevantes**

Para la implementación de un programa de prevención del delito eficaz, resulta necesario realizar una identificación exhaustiva de actores que estarán involucrados en el desarrollo del programa<sup>25</sup>, esto incluye: el financiamiento, la realización de diagnósticos, instrumentación de actividades y la evaluación de las mismas. Observamos que en el marco de aplicación del PRONAPRED, se otorgó una participación elemental de los órganos públicos y fueron los municipios de las demarcaciones prioritarias los encargados de efectuar los proyectos, prescindiendo en cierta medida del apoyo interinstitucional que pudieran ofrecer otros actores clave del gobierno, así como de OSC. Sin embargo, es importante hacer notar que desde el año 2014 en adelante, en los lineamientos del programa se integró como objetivo; incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de los actores sociales. A pesar de ello, consideramos que lograr esta coordinación social no es fruto de una disposición reglamentaria, sino de un cambio en la percepción preventiva que verdaderamente involucre a dicho sector.

Lunecke afirma que en materia de prevención y seguridad, la acción exclusiva del Estado como garante de este bien público ha sido rebasada, o mejor dicho, no es la adecuada<sup>26</sup>. Luego entonces, en México se requiere que las políticas preventivas incorporen una asociación de actores más eficaz, ya que observamos que la mayoría de los programas que se han instrumentado en el país mediante el apoyo del PRONAPRED fueron más bien acciones aisladas, emanadas del ente gubernamental, que comúnmente tiene recursos pero poco conocimiento de la problemática a atender al no estar en contacto directo con la ciudadanía y; por otro lado, se encuentran las acciones realizadas desde la sociedad civil, que suelen ser ejercicios basados en estudio y análisis, pero con un impacto reducido al no contar con los recursos suficientes.

<sup>24</sup> UNICEF, Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación. (2010).

<sup>25</sup> Paul J. Lavrakas. "Community-based..."

<sup>26</sup> Alejandra Lunecke, La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa comuna segura (2005). 1-21.

En este sentido, consideramos que en caso de que el PRONAPRED continúe, deberá revisarse cuidadosamente bajo qué términos se llevará a cabo la participación del gobierno federal, en donde si la ministración de recursos ya no será posible, entonces la colaboración tendrá que basarse en proveer facilidades a los gobiernos locales y a la sociedad civil en torno a la instrumentación de los programas preventivos, tales como: capacitación, fortalecimiento de las instituciones municipales, vinculación intersectorial, etc., y en apoyar de forma decidida en el proceso de apropiación de las políticas mediante la participación ciudadana que se pretende.

En su caso, los gobiernos estatales deberán actuar no solo como gestores de los recursos federales, tal como sucedió en el marco del PROPAPRED, sino como facilitadores en la articulación de las actividades de prevención, lo cual deberán realizar poniendo a disposición las diferentes áreas de su estructura; salud, educación, deporte, empleo, etc. En este mismo sentido, consideramos que el gobierno municipal es el implementador preventivo idóneo, dado que conoce mejor que cualquier orden público las necesidades y las prioridades de su población, así como también tiene la posibilidad de identificar y coordinar la participación social local. Sin embargo, observamos que una generalidad de los municipios mexicanos es que tienen deficiencias institucionales que habría que buscar fortalecer, a fin de poder dirigir una instrumentación efectiva.

Se plantea también la necesidad de trabajar de la mano con el sector productivo del país, con la finalidad de construir mecanismos de fomento del empleo entre los individuos situados en condiciones de riesgo, consideramos que este eslabón puede consolidar el avance conseguido dentro de una estrategia preventiva integral, brindando a lo beneficiarios de los programas certeza y un espacio de aplicación de las herramientas para la vida.

Por lo que respecta a las agencias de cooperación internacional, consideramos que su participación debe consistir en la entrega de recursos económicos, poner a disposición personal capacitado para instrumentar los programas, realizar evaluaciones externas, entre otras. Reconocemos que en México ya se encuentran trabajando algunas de estas agencias, principalmente la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), sin embargo, su cooperación ha sido muy reducida, pues se ha visto acotada a la participación en pequeños programas en ciudades de la frontera norte de México, a diferencia de lo que ha sucedido con países como Colombia y Panamá, en donde dicho organismo internacional ha tenido un rol más relevante.

### **La evaluación de las actividades**

En la instrumentación de los proyectos preventivos, es importante la generación de indicadores y mecanismos de evaluación adecuados, ya que esto permite la medición del avance conseguido. Los indicadores son instrumentos para medir los resultados de un programa o política; puede ser en forma cualitativa o cuantitativa. Estos reflejan los cambios en las variables que el programa busca afectar, y permiten la medición de los resultados de forma oportuna y costo-efectiva.

Lamentablemente, se ha encontrado que la mayoría de los encargados del diseñar e implementar los proyectos del PRONAPRED a nivel local, no han sabido construir indicadores adecuados, y como se verá más adelante, se han dejado llevar por la mala práctica de generar solo indicadores de gestión en lugar de aquellos que reflejen los resultados. Según el cálculo de Chapa y Ley en la muestra de los programas locales de

prevención, solo el 27.5% de los proyectos cuenta con indicadores y metas que permitan conocer el avance de los mismos<sup>27</sup>.

Un ejemplo de una deficiente formulación de indicadores fue coincidentemente uno de los que mayor asignación de recursos recibió, se trata del proyecto “Recuperación de espacios públicos” en su versión aplicada en el polígono de Tijuana, en Baja California. En este caso se observó que los indicadores no se encuentran relacionados con el objetivo del proyecto, el cual fue priorizar mediante un enfoque preventivo, el tratamiento de las violencias y la delincuencia, con la recuperación de los espacios públicos del polígono, a través de la promoción de acciones para la unión comunitaria, fortaleciendo la convivencia saludable y la seguridad ciudadana.

Los indicadores fueron tres: espacios recuperados; señalamiento y paradas de autobuses y; construcción. Asimismo, se observa que para todos, el medio de verificación es el mismo: reporte de obra. Como se puede apreciar, el objetivo del proyecto expresa que lo que se busca, es el fortalecimiento de la convivencia saludable y la seguridad ciudadana, a través del rescate de espacios públicos. No obstante, los indicadores buscaron medir cuántos espacios han sido recuperados, así como cuántos señalamientos y paradas han sido construidas, los cuales son claramente indicadores de gestión, que en todo caso, servirán para medir cuánto recurso se gastó en la construcción, pero no para dimensionar el incremento de la seguridad ciudadana, o la cohesión social y la convivencia familiar.

Por otro lado, un ejemplo de la construcción efectiva de indicadores es el proyecto denominado “Talleres para la formación de líderes comunitarios para la prevención social de las violencias y la delincuencia”, el cual se implementó en un polígono de la ciudad de Celaya en el estado de Guanajuato. En concreto, los indicadores se centraron en reflejar la generación efectiva de liderazgo, así como el desempeño del mismo y aquellos aspectos que faltaría reforzar.

Se observa que el seguimiento y evaluación han sido un elemento débil de los programas preventivos, no solo en México, sino en la región latinoamericana, sin embargo, representan componentes indiscutibles que toda política pública debe tener. Esta condición en los proyectos del PRONAPRED ha dificultado poder apreciar los resultados obtenidos. Estamos de acuerdo en la idea de que el costo de no evaluar, es mayor que el de hacerlo, pues no contar con información relevante, comúnmente conlleva a seguir implementando políticas erróneas que a la postre se convierten en un desperdicio de recursos.

## Conclusiones y discusión

Se identificó que en el diseño de la política pública denominada PRONAPRED no existió una metodología adecuada para determinar cuáles deben ser las localidades a las que el programa debe atender con prioridad, puesto que los tres criterios de selección existentes no son congruentes, tanto con el objetivo general como con los objetivos específicos del programa. La consideración anterior se debe a que las causas y los factores de riesgo no están contemplados. Se observa también que los ejes rectores que conforman el PRONAPRED no quedaron definidos con claridad ni en el ejercicio 2013 ni en los años subsecuentes, lo cual ha dificultado que los gobiernos locales generen de forma adecuada proyectos efectivos, sumando un reto más a su capacidad institucional de por sí limitada.

<sup>27</sup> Lilian Chapa Koloffon; Leonel Fernández Novelo y Sandra Ley, “Prevención del...”

Respecto al diseño de los proyectos locales instrumentados por los municipios y estados del país que participaron en el programa, se encontró una tendencia en el desarrollo defectuoso de diagnósticos, lo que imposibilitó identificar y conocer a profundidad los factores de riesgo presentes en las demarcaciones prioritarias. Dicha situación representa un error de origen, que a la postre provocó otras problemáticas tanto a nivel de diseño como de implementación. Por lo anterior, se concluye que el PRONAPRED ha sido un programa con una organización a nivel de documentos oficiales, pero que a la hora de su implementación dejó muchos aspectos sin controlar.

Mediante la recuperación de información en torno a los programas, se ha observado que casi la totalidad de ellos no cuentan con un proceso de evaluación eficaz, puesto que se ha seguido la tendencia de construir solo indicadores de gestión, los cuales lo que hacen es medir el número de recursos erogados, o bien el número de beneficiarios atendidos, pero que no reflejan los resultados. Se ha identificado también que los programas provenientes del sector público (en cualquiera de los tres ordenes de gobierno), son los que comúnmente suelen dejar de lado una verdadera evaluación de resultados y seguimiento de actividades, así como una incorrecta formulación de objetivos. Por el contrario, aquellos programas instrumentados desde las organizaciones de la sociedad civil, mostraron tener mayor claridad a la hora de realizar diagnósticos y establecer objetivos.

En resumen, la puesta en marcha del PRONAPRED fue la primera estrategia nacional de prevención social del delito en México, ya que si bien, con anterioridad se habían producido esfuerzos aislados, no existía un programa de dicha magnitud. Consideramos que la idea de poner en marcha una política tan amplia y con un presupuesto de más de 9 mil millones de pesos a lo largo de sus cuatro años de implementación, pudo haber dado mejores resultados.

Ante el escenario final del PRONAPRED, marcado por su exclusión financiera del presupuesto de egresos 2017, se aprecia un cambio de dirección, justificado por la necesidad de que el sector social se apropie de las políticas preventivas, en aras de demostrar su corresponsabilidad en la solución a los problemas de inseguridad y violencia. Sin embargo, esta “consolidación” de la estrategia solo puede ser posible cuando los pasos que le preceden se han realizado de manera efectiva. El tener gobiernos locales con capacidades endebles en términos de prevención delictiva, y una sociedad civil carente de oportunidades de financiamiento, reduce de forma significativa las posibilidades de instrumentar políticas públicas exitosas, de ahí la idea de que la prevención del delito en México se encamine a ser una tarea inconclusa.

## **Bibliografía**

Aguilar, Luis F. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa. 1992.

Altamirano, Mijael y Martínez, Abigail. “El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales” (Artículos y Miscelánea). Mundo Siglo XXI. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional num 7 Vol: 25 (2011): 55-63.

Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis. Políticas Públicas de. Un manual para la práctica. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE. 2013.

La revisión de una política pública de prevención del delito en México. El caso del Programa Nacional de Prevención... pág. 232

Cea, Macarena; Ruiz, Paulina y Matus, Jean Pierre. "Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica". Política criminal num 2 (2016): 1-34. [http://www.politicacriminal.cl/n\\_02/d\\_4\\_2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf).

Chapa Koloffon, Lilian y Ley, Sandra. Prevención del delito en México ¿Cuáles son las prioridades? México: México Evalúa. 2015.

Chapa Koloffon, Lilian; Fernández Novelo, Leonel y Ley, Sandra. Prevención del delito en México ¿Dónde quedo la evidencia? México: México Evalúa. 2014.

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 2012.

de la Mora Maurer, Diego. El presupuesto en tiempos violentos. FUNDAR. SINEMBARGO.MX. (27/01/2014): 1-2.

Diario oficial de la federación Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (14/02/2014).

Diario oficial de la federación Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (26/12/2014).

Diario oficial de la federación Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del PRONAPRED. (15/02/2016).

Dye. Thomas R. Understanding Public Policy, 12th ed. New Jersey: Prentice-Hall. 1975.

Gilling, Daniel. Crime prevention theory, policy and politics. London: UCL. 1997.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Evaluación del Cumplimiento de las Promesas de Campaña de Enrique Peña Nieto en Materia de Seguridad y Justicia. 2013.

Kauffer, Edith. "Las políticas públicas: algunos apuntes generales". Ecofronteras num 16 (2002): 2-5.

Lahera, Eugenio. "Política y políticas públicas". Serie Políticas Sociales, num 95 CEPAL. (2004).

Lahera, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas. Santiago: FCE. 2002.

Landman, Todd. Política Comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Istmo. 2016.

Larrue, Corinne. Analyser les politiques publiques d'environnement. Paris: L'Harmattan. 2000.

Lavrakas, Paul J. "Community-based crime prevention: citizens, community organizations and the police". Lawrence B. Joseph, (ed.) Crime, communities and public policy. Chicago: University of Chicago, Center for Urban Research and Policy Studies. 1995.

La revisión de una política pública de prevención del delito en México. El caso del Programa Nacional de Prevención... pág. 233

Lijphart, Arend. "Política comparada y método comparado". En Mantilla, S. y Cisneros, F. Revista Latinoamericana de Política Comparada. Centro Latinoamericano de Estudios Políticos num 1 (2008): 213-242.

Lowi, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". Worlds Politics, num 16 (1964). 677-715.

Lunecke, Alejandra. La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa comuna segura. 2005. 1-21.

Mény, Yves & Thoëmig, Jean Claude. Politiques publiques. Paris: Presses Universitaires de France (PUF) 1989.

Morales Oyarvide, Claudio. "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del estado, orden local y fracaso de una estrategia". Asposta, Revista de Ciencias Sociales num 50 (2011): 1-35.

Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo. La comparación en las ciencias sociales. España: Alianza Editorial. 1994.

Secretaría de Gobernación. Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial. 2013.

Secretaría de Gobernación, Programa Nacional para la Prevención Social de la Delincuencia "Atención a trata de personas en el PNPSVD". 2014.

Tonon, Graciela. "La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales". Kairos. Revista de Temas Sociales num 15 Vol: 27 (2011): 1-12. Recuperado el 6 de noviembre de 2020, de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3702607.pdf>.

UNICEF. Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación. 2010.

Vázquez González, Carlos. "Factores de riesgo de la conducta delictiva en la infancia y adolescencia". Curso de Experto Universitario en Delincuencia juvenil y Derecho penal de menores". Madrid: Capítulo 5 Colex. 2003. 121-168.

**REVISTA**  
**INCLUSIONES** M.R.  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**CUADERNOS DE SOFÍA**  
**EDITORIAL**

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.