

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN MÉXICO:
ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN
SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA 2014- 2018

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

KARLO GIOVANNI ARCINIEGA ROSAS

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JUAN SALGADO IBARRA

CIUDAD DE MÉXICO

FEBRERO 2017

A mis 3 madres, por creer en mí, R, L y A.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Corrientes teóricas de la prevención del delito	9
Escuelas fundantes de la criminología: La Escuela Clásica y la Escuela Positivista.....	11
Teorías individuales del delito	17
Teorías sociales del delito	24
La teoría de la prevención del delito	36
Capítulo II. La prevención del delito en el sistema jurídico nacional.....	60
El Sistema Nacional de Seguridad Pública	67
Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo	88
Capítulo III. Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	98
Objetivos y consideraciones preliminares.....	98
Diagnóstico del PNPSVD	109
Conclusión.....	132

Índice de tablas.....	140
Siglas y abreviaturas	141
Bibliografía	143
Anexos.....	150

Abstract

En esta tesis se analiza el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 en el entendido de que éste representa un pilar para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas enfocadas a la prevención de la delincuencia en México. En este sentido, la presente busca identificar la congruencia de dicho Programa a la literatura en la materia, al sistema jurídico mexicano y a algunos estándares mínimos emitidos por el gobierno mexicano respecto de las políticas públicas. La aportación epistemológica de esta tesis radica en la identificación de tres criterios; teórico, jurídico y administrativo, para la estructuración efectiva de las políticas públicas en materia de prevención del delito para el caso de México así como en el establecimiento de un vínculo entre dichos criterios con el objetivo de identificar parámetros que permitan perfilar de manera inicial insumos para la evaluación, el diseño, desarrollo y cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia. Durante el desarrollo de este trabajo se identificaron deficiencias tanto en la dimensión teórica, como jurídica y operativa de la política pública, primordialmente respecto a confusiones conceptuales, poca claridad en atribución de competencias y la selección errónea de indicadores para la determinación de los objetivos y metas del programa.

Introducción

Es un tema recurrente, desde hace varios años a la fecha, escuchar hablar sobre la creciente inseguridad en el país, las riñas entre cárteles por controlar plazas, el alza en la incidencia delictiva, el surgimiento de los grupos de autodefensa a lo largo del país, la narco-cultura como un elemento de identidad de cierto sector de la población, el debate sobre el llamado combate directo al narcotráfico y, en general, el debilitamiento tanto del tejido social como de las instituciones del Estado ante la corrupción generada por la delincuencia organizada.

En este sentido, la administración del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, privilegió explotar mediáticamente el combate directo al narcotráfico como una especie de cruzada de recuperación del espacio público, de la seguridad y de la salud. Es debatible si la estrategia de combate al narcotráfico durante la administración de Calderón se limitó al enfrentamiento directo; a la persecución y procesamiento de líderes de las estructuras delictivas del narcotráfico, o si también consideró, de manera tardía, una política integral de prevención y atención a los delitos contra la salud.

De cualquier manera, la administración del Presidente Enrique Peña Nieto decidió cambiar de rumbo. Tanto en el discurso oficial como en la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se presentó a la prevención social de la violencia y la delincuencia como la principal estrategia para atender el creciente problema de

inseguridad en toda la nación, por tanto, resulta relevante estudiar la teoría de la prevención del delito, el marco jurídico nacional sobre el tema y los instrumentos de política pública con los que cuenta la administración para cumplir la meta nacional “México en Paz” A partir de este análisis, se pretende diagnosticar la solidez en la fundamentación, tanto teórica como metodológica, de políticas públicas en la materia.

A propósito de lo anterior, resulta adecuado esclarecer que el PND y los programas que de él emanan tienen una fuente constitucional que los vincula tanto a la autoridad como a los ciudadanos en virtud del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Además son los principales instrumentos de política pública sobre los cuales el Estado fija los objetivos y metas de cada administración contruidos de acuerdo a la voluntad popular. En este sentido, pese a que generalmente, los programas de esta naturaleza no son plenamente debatidos por los agentes de la sociedad, su existencia es de vital importancia para el desarrollo nacional toda vez que representan el punto de encuentro entre el *deber ser* y el *ser* de la nación pues en él convergen los anhelos de la voluntad popular plasmados en nuestra constitución y los medios y objetivos para su cumplimiento. El PND y sus programas deberían constituir la teoría y la praxis del desarrollo nacional.

En el desarrollo de esta tesina, se cuestionará la validez del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la

Delincuencia (PNPSVD) de conformidad con la teoría de la prevención del delito, el sistema jurídico y la misma metodología del Programa con el objeto de señalar un camino hacia la justiciabilidad de los derechos de los ciudadanos involucrados directamente al ejercicio de las funciones de seguridad pública del Estado; el presente trabajo de investigación busca señalar las fortalezas y debilidades del programa con el objeto de brindar herramientas para el diálogo democrático entre los gobernados y el Estado respecto a la instrumentación de políticas públicas en materia de prevención del delito.

Una última consideración preliminar respecto al diagnóstico que se presenta en el trabajo de investigación radica en recordar que el objeto del presente es el analizar el PNPSVD en los mismos términos que la Administración Pública Federal presenta, así como contrastarlos con la teoría consolidada en materia de prevención del delito. Además, es importante señalar las barreras temporales y materiales sobre la profundidad de análisis del PNPSVD. Lo anterior como consecuencia de la imposibilidad de evaluar plenamente el programa debido a la extensión y tiempo del trabajo de esta tesina y en segundo lugar por la misma imposibilidad de evaluar el PNPSVD en sus propios términos; conforme el lector avance en la lectura, podrá notar las deficiencias teóricas y estructurales del Programa.

Ahora bien, el delito es tradicionalmente conceptualizado en la doctrina del derecho penal como la conducta típica, antijurídica, culpable y punible de conformidad con un sistema jurídico vigente¹. Es necesario que se cumplan estas características para que el derecho penal sea aplicable a la conducta que se pretende sancionar. Sin embargo, la teoría de la prevención del delito va más allá del estudio cerrado y sistemático de estos elementos; es compleja y multidisciplinaria, existen posturas económicas, psicológicas, sociológicas e incluso biológicas que buscan explicar e inhibir las conductas delictivas. Es precisamente esta naturaleza interdisciplinaria la que nos permite problematizar en torno a la teoría de prevención del delito.

Además, como se planteará con las teorías criminológicas, el desarrollo de la disciplina de prevención del delito contribuye al desarrollo integral del individuo. Si bien, la seguridad pública y especialmente, la seguridad ciudadana busca tutelar bienes jurídicos como la vida, la propiedad, y el orden público, la prevención del delito permite establecer un diálogo con otras dimensiones que la persona debe tener cubiertas para su adecuado desarrollo. Al respecto, el documento final de la Cumbre 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Desarrollo habló sobre la seguridad humana, comprendida no sólo como la seguridad pública sino como un concepto multidimensional:

Francisco Muñoz Conde, *Teoría General del Delito*, Tirant Lo Blanch, 2007.¹

“Seguridad humana 143. Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General. “²

En este sentido, se pueden identificar factores que permiten determinar criterios para su constitución como la incidencia delictiva, percepción de inseguridad, satisfacción de sus necesidades básicas y la garantía de bienes jurídicamente tutelados. Desde luego, no es la intención del presente trabajo el realizar un análisis exhaustivo sobre la relación entre seguridad humana y la prevención del delito en materia de seguridad pública. Sin embargo, resulta relevante señalar que existen varios caminos en común que ambos paradigmas buscan atender y recurrentemente cruzan por la naturaleza interdisciplinaria de la prevención del delito. Como consecuencia de ello, las políticas públicas en materia de prevención del delito suelen confundirse con políticas de desarrollo social.

² A/RES/60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Delimitado lo anterior, es menester presentar al lector la estructura de este trabajo de investigación, el cual tiene por objeto diagnosticar el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) de acuerdo a la teoría de la prevención del delito y el sistema jurídico mexicano. Concretamente, el objeto del trabajo de investigación es identificar los problemas normativos, teóricos y de política pública contenidos en el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia que inciden en el desarrollo de proyectos en materia de prevención del delito a nivel nacional.

La estructura del trabajo de investigación se divide en tres capítulos y la presentación de conclusiones. En el primer capítulo se expone el marco teórico sobre el cual se basa el trabajo de investigación; se abordará un acercamiento conceptual de la criminología, problematizando sobre la influencia jurídica y de otras ciencias sociales durante su construcción. Lo anterior implica que se presente un resumen sobre el desarrollo histórico de la teoría de la criminología, dividido entre teorías individuales y sociales del delito, así como de la teoría de la prevención del delito y sus variantes, la prevención social del delito, prevención comunitaria del delito y prevención situacional del delito para más adelante contrastar sus diferencias y similitudes.

En el segundo capítulo de la tesina se realiza un análisis jurídico sobre el marco normativo en materia de seguridad pública. Para ello,

se presenta el camino por dos vías, la del ejercicio de las funciones de seguridad pública³ y la instrumentación de políticas públicas para el desarrollo nacional, ambos en el contexto de la prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior resulta de vital importancia toda vez que el artículo 26 constitucional, al sentar las bases del desarrollo establece direcciones sobre el desarrollo de las políticas públicas en México por lo que las funciones de seguridad pública, concretamente de prevención del delito, no pueden verse aisladamente.

El tercer capítulo tiene por objeto analizar el PNPSVD de acuerdo a lo expuesto en los dos capítulos anteriores. Resulta relevante analizar el programa toda vez que es el primer instrumento de política pública con el que cuenta la autoridad para desarrollar funciones de prevención del delito Paradójicamente la prevención del delito es una corriente teórica muy pragmática; es gracias a instrumentos de esta índole con los que se diagnostican las directrices de la actuación de la Administración Pública contenidas en el PNPSVD. Además, es el primer instrumento de gestión pública en el que se manifiesta tanto el marco jurídico nacional como la teoría de la prevención del delito, por lo que resulta relevante

³ Al respecto problematizaré en el capítulo normativo sobre la función de la seguridad pública y los bienes jurídicamente tutelados en el sistema jurídico mexicano.

analizar cómo el Estado aterriza los elementos jurídicos y teóricos relevantes en torno a la prevención del delito.

Finalmente, se presentarán las conclusiones de esta tesina en las cuales analizaré los éxitos y fracasos en torno a los primeros pasos del Estado para implementar políticas públicas en materia de prevención del delito en función del apego de la normatividad aplicable y el mismo Programa a la teoría así como la validez metodológica del PNPSVD añadiendo algunos ejemplos de proyectos realizados por diversos actores de la Administración Pública en materia de prevención del delito.

Capítulo I. Corrientes teóricas de la prevención del delito

El presente capítulo tiene por objeto establecer un marco teórico para el trabajo de investigación el cual se centra en evidenciar que la criminología es un área de estudio interdisciplinaria, además de presentar la evolución de las distintas corrientes de pensamiento, específicamente entre las corrientes de pensamiento fundantes de la criminología, la escuela positivista y la escuela clásica para más adelante distinguir entre las teorías individuales y sociales del delito con el objeto de resaltar el camino metodológico e histórico de la criminología hacia la prevención del delito y finalmente, se expondrá sobre la prevención del delito y sus dimensiones.

De acuerdo a Paul Rock, la criminología es una disciplina ecléctica que encuentra su razón de existencia en el estudio del crimen; la criminología busca, fundamentalmente, identificar las causas del crimen y para cumplir su objetivo puede usar diversas herramientas de otras disciplinas del mundo social como la sociología, el derecho, la psicología e incluso la economía:

Criminology is defined principally by its attachment to an empirical área: it is the study of crime that gives unity and

*order to the Enterprise, not adherence to any particular theory or social science.*⁴

En este sentido, se vuelve relevante reconocer que la criminología no tiene un rumbo claro en cuanto a su tradición epistemológica y ésta ha sido una de sus mayores críticas. Sin embargo, los mismos académicos en esta área reconocen que esto puede ser también una oportunidad para la innovación y especialización de la disciplina; gracias a ello, los estudios que realizan no terminan constreñidos a una sola interpretación lo cual, enriquece la construcción del conocimiento:

Thus constituted, the development of sociological criminology over the last few decades is at once marked by discontinuities and continuities. It may be represented as a staggered succession of interchanges with different schools and disciplines which do not always meld well together...Scholars this tend to frequently to be more accomodating in practice than in principle, and if there is an ensuing gap between a professed purity of theory and an active pragmatism of procedure, it may well be masked by the obliteration of sources or the renaming of ideas. Seemingly distinct sociological theorists are open to

⁴ P. Rock. *Criminology as an eclectic discipline* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012), p 70.

*continual merging and blurring as the practical work of criminology unfolds, and in that process may be found opportunities for theoretical innovation.*⁵

Escuelas fundantes de la criminología: La Escuela Clásica y la Escuela Positivista

Ahora bien, de acuerdo a Jeffery, el nacimiento de la criminología como ciencia social se remonta a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, cuando grupos de notables empezaron a estudiar los problemas relacionados al delito, al orden y las penas. Esta etapa de la criminología es comúnmente referida en la doctrina como “escuela clásica”⁶. Por otro lado, una segunda etapa generalmente reconocida por la doctrina es la “escuela positivista” que se centró, gracias a la actuación del sector público mediante la creación de manicomios, penitenciarías y nuevos cuerpos policiales, en el análisis cuantitativo del crimen buscando identificar los patrones y tendencias en relación a este fenómeno social llevando a esta corriente doctrinal al desarrollo de perfiles criminológicos. Algunos de los autores de la escuela positivista llegaron a pensar

⁵ P. Rock. *Criminology as an eclectic discipline* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012), p 34.

⁶ Clarence, R. Jeffery, “The Historical Development of Criminology” 50 J. Crim. L. & Criminology 3 (1959-1960) p. 4. Última fecha de consulta 21/05/16 en:
<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4793&context=jclc>

incluso, que el estudio estadístico les permitiría predecir la incidencia delictiva:

*We can count in advance how many individuals will soil their hands with the blood of their fellows, how many will be swindlers, how many poisoners, almost as we can number in advance the births and deaths that will take place.*⁷

Finalmente, Paul Rock señala que la palabra criminología empezó a usarse a mediados de 1850 y para finales del siglo XIX se enseñaba en las universidades de Italia, Alemania, Francia y Austria. El verdadero carácter multidisciplinario de la criminología se adoptaría con la introducción de los cursos de criminología en *Oxford University* y *London School of Economics*.⁸

Recordando a las escuelas fundantes de la criminología:⁹ la escuela positivista y la clásica, ésta se caracteriza por estar más relacionada al derecho penal mientras que la escuela positivista criticaba tal postura puesto que afirmaba que el derecho penal era contingente y arbitrario de acuerdo a los valores de cada sociedad o

⁷ Radzinowicz, L. and Hood, R. *The emergence of Penal Policy in Victorian and Edwardian England*, (Oxford: Clarendon Press 1990) p. 51.

⁸ P. Rock. “*Sociological theories of crime*” en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012), p 41.

⁹ Clarence, R. Jeffery, “The Historical Development of Criminology” 50 J. Crim. L. & Criminology 3 (1959-1960) p. 4. Última fecha de consulta 21/05/16 en:

<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4793&context=jclc>

gobierno. La escuela positivista proponía el estudio empírico para identificar las causas del delito, con personajes como Lombroso o Ferri que, en sus inicios buscaron identificar el perfil del delincuente mediante la determinación de factores biológicos como el físico, la edad y el género. Esta postura más adelante traería consecuencias como la discriminación racial y la estigmatización de ciertos grupos sociales. Independientemente de esto, la escuela positivista tuvo el acierto de reconocer que la criminología no podía quedar circunscrita al derecho penal y que debería buscar responder a la pregunta sobre cuáles eran las causas del delito más allá de modificar la concepción del delito y la aplicación de sus penas, como proponía la escuela clásica.

Jeffery, en *The Historical Development of Criminology*¹⁰, propone una clasificación de las corrientes de pensamiento en la criminología y establece los antecedentes históricos en el desarrollo de la criminología. El primer gran conflicto al que se enfrentó la criminología fue entre la escuela clásica y la positivista. De acuerdo con Jeffery, los exponentes más representativos de la escuela clásica de pensamiento son Cesare Beccaria y Jeremy Bentham quienes creían que la criminología debía encargarse primordialmente de señalar los abusos del Estado y las arbitrariedades en el sistema de

¹⁰ Clarence, R. Jeffery, "The Historical Development of Criminology" 50 J. Crim. L. & Criminology 3 (1959-1960). Última fecha de consulta 21/05/16 en: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4793&context=jclc>

justicia, en este sentido, adquiriría mayor relevancia el sistema jurídico y las sanciones relacionadas al delito, es decir, la criminología debía centrarse en el estudio del crimen. Los estandartes de la escuela clásica eran claros, la certeza jurídica y la libertad individual.

La escuela positivista, encabezada por Lombroso, Garofolo, Ferri y Goring buscaba trasladar el positivismo de las ciencias naturales al estudio de la criminología para identificar el perfil del criminal y consecuentemente, creían que su estudio debía centrarse en el ofensor. De acuerdo con el mismo Jeffery, uno de los debates fundamentales entre estas escuelas de pensamiento radicaba en la conceptualización de crimen; mientras la escuela clásica la acotaba a las disposiciones de un sistema jurídico vigente, los positivistas creían que ésta no era suficiente ya que podía ser contingente y arbitraria por lo que Garofolo le dio una dimensión sociológica al crimen, como la ofensa a la moral de la comunidad. Retomando esta línea de ideas, la escuela sociológica señaló que debía conceptualizarse al delito como las conductas antisociales ya que esto implica comprender dentro de la definición tanto a los supuestos legales como a los valores reinantes de una sociedad. Desde luego, tal definición parte de la premisa de que el crimen conlleva conductas socialmente indeseables. Por lo anterior, es relevante señalar que las corrientes de pensamiento han, en su mayoría, reconocido los alcances de la criminología y la sociología no como disciplina normativa sino categórica.

La diferencia fundamental entre estas escuelas de pensamiento radica en que la escuela clásica partía de la premisa de que el individuo es libre y que el Estado, utilizando al derecho como herramienta, debía limitarse a sancionar las consecuencias de ciertas conductas de la misma manera en que la mayoría de los códigos penales al día de hoy no prohíben el homicidio, sino que le imputan una sanción a la comisión de tal conducta. Por otro lado, la escuela positivista consideraba que tal conceptualización no era suficiente para el estudio de la criminología, era necesario identificar las causas del delito con la certeza del método científico independientemente de las arbitrariedades o contingencias del sistema jurídico y los valores de una sociedad o intereses de un Estado en un tiempo y lugar determinados.

Es en este contexto de tensión entre liberalismo individual de la escuela clásica y la aproximación paternalista y determinista de la escuela positivista es que se hace evidente el primordial objeto de estudio de cada corriente teórica: la escuela clásica asumió como su objeto de estudio al crimen y sus causas, mientras que la corriente positivista centró su objeto de estudio en el criminal. En función de la distinción del objeto de estudio central de cada teoría se aprecia el desarrollo interdisciplinario de la criminología.

Para Manheim,¹¹ la criminología no sólo está constreñida al estudio del comportamiento del individuo en un sentido legal, además estudia las conductas antisociales que escapan a la regulación jurídica. Si se acepta este supuesto, sería válido asumir que no sólo existen factores jurídicos que permiten estudiar el comportamiento criminal, sino también factores físicos, psicológicos y económicos que pueden considerarse para identificar por qué y cómo se cometen los crímenes.

De alguna manera esta aproximación interdisciplinaria de la criminología permite expandir el área de conocimiento en la que puede contribuir. Según la doctrina clásica, la criminología debe contribuir a la determinación del cómo inhibir la incidencia delictiva. Gracias a la escuela positivista se pueden estudiar factores inicialmente exógenos al campo jurídico para identificar las causas del crimen, sus efectos y los factores que inciden en su manifestación.

Ahora bien, delimitadas las dos escuelas fundantes de la criminología, se desarrollará un estudio general sobre las distintas corrientes teóricas dentro de la criminología atendiendo a un criterio

¹¹ Herman Mannheim, *Group Problems in Crime and Punishment*,(London: Routledge and Kegan Paul Ltd. , 1955), p. 261.

comúnmente aceptado en la disciplina, la distinción entre las teorías individuales y sociales del delito.¹²

Teorías individuales del delito

Las teorías individuales del delito se enfocan primordialmente en el estudio del individuo y sus características particulares para explicar el crimen. Lombroso, influenciado por la teoría evolutiva fue de los primeros en plantear el perfil del criminal¹³. Desde luego, esta teoría fue rebasada con el paso de los años y actualmente, las teorías individuales del delito atienden no sólo a la fisionomía, sino a los rasgos psicológicos e incluso patológicos del criminal.

Una corriente de pensamiento en las teorías individuales del delito es la psicología criminal, Clive R. Hollin en *Psychology and Crime: An introduction to Criminological Psychology* parte de la premisa de que la relación entre psicología y criminología se encuentra inevitablemente asociada al trabajo de criminólogos como Lombroso, Garofolo y Fering,¹⁴ autores que ya mencionamos como algunos de los padres de la escuela positivista, y que la teoría conductual de Freud es particularmente importante para comprender

¹² Acudo este criterio al parecerme el más didáctico para comprender el escenario de la epistemología de la criminología, además, usar otro criterio resultaría en una labor exhaustiva que rebasa el propósito de la presente tesina.

¹³ Sandra Macerí y Verónica Da Re. “La antropología criminal de lombroso como puente entre el reduccionismo biológico y el derecho penal (primera parte)”, Límite. Revista de filosofía y psicología, volumen 3 n. 17 (2008) p. 109.

¹⁴ Clive R. Hollin *Psychology and Crime: An introduction to Criminological Psychology*, en *Oxford Handbook of Criminology* Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p15.

la relación entre crimen y psicología. Hollin señala que más allá de Pavlov, fue la obra de Skinner la más referente en la tradición conductual, al demostrar empíricamente la relación entre la conducta, el ambiente y sus consecuencias.¹⁵

Respecto al trabajo de Skinner, el ambiente opera en el individuo para aumentar o disminuir la frecuencia de cierta conducta, esta contingencia puede ser positiva o negativa. Concretamente, las contingencias positivas o negativas se resumen en un sistema de premios o castigos ante la manifestación de una conducta. De esta manera, la teoría conductual se entiende como una contingencia de tres términos: condiciones antecedentes, conducta y consecuencia.¹⁶

Jeffery identifica otra teoría llamada determinismo,¹⁷ la cual establece que existen factores sean biológicos, psicológicos o sociales que por sí solos o en su conjunto generan las conductas criminales, es decir, existe una relación directa entre la manifestación de estos factores y el delito. Sin embargo, la teoría tiene sus límites en tanto una de sus mayores críticas es que la teoría nos da explicaciones generales muy limitadas sobre el delito toda

¹⁵ Ídem, pág 4.

¹⁶ Skinner Burrhus Frederic. The behavior of organisms: an experimental analysis (Oxford: Appleton-Century, 1938) última fecha de consulta: 21/05/2016 disponible en: <http://s-f-walker.org.uk/pubsebooks/pdfs/The%20Behavior%20of%20Organisms%20-%20BF%20Skinner.pdf>;

Skinner Burrhus Frederic. About behaviourism (London: Jonathon Cape, 1974)

¹⁷ Clarence, R. Jeffery, "The Historical Development of Criminology" 50 J. Crim. L. & Criminology 3 (1959-1960) p 11.

vez que no todos los delincuentes tienen alguna afectación psicológica.

Pese a la creciente relación entre psicología y criminología, la Escuela de Chicago¹⁸ y el estudio de la criminología en el ambiente determinando al individuo llevó a un distanciamiento entre ambas disciplinas; mientras una corriente psicológica estudiaba el cambio de paradigma hacia lo conductual, donde el individuo actúa en respuesta a estímulos en un escenario específico, la otra se enfocó en estudiar al ofensor analizando la relación entre su psique y el crimen desde una perspectiva sociológica. Sobre la primer corriente se fue fortaleciendo el desarrollo de las teorías sociológicas de la criminología; si ciertos elementos sociales crean las condiciones para el crimen, para reducir la incidencia delictiva, lo que debe cambiar es el ambiente y estas condiciones, no el individuo.

La corriente de la psicología que decidió analizar al individuo desarrollaría estudios sobre la personalidad de los individuos para identificar los perfiles criminales. Al respecto, Hans Eysenck desarrolló varios estudios que consolidaron la teoría psicológica del crimen¹⁹ la cual busca explicar el crimen de acuerdo a la

¹⁸ Clive R. Hollin *Criminological Psychology* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 86-87.

¹⁹ Eynseck H. J. *Crime and Personality* (London: Routledge & Kegan and Paul 1964); Eynseck H. J. *Personality and Crime: Where do we stand?* en *Psychology Crime & Law 2: 143-52*); Eynseck H. J. *A factorial study of psychoticism as a dimensión of personality* en *Multivariate Behavioural Research: 15-31*.

convergencia de factores biológicos, sociales e individuales. La premisa sobre la que descansa el desarrollo de su teoría es que, genéticamente existen diferencias entre los individuos respecto al sistema nervioso autónomo y cortical. Estas diferencias se relacionan con la manera en la que cada individuo se condiciona de acuerdo al estímulo del ambiente. Eysenck identifica 3 dimensiones de la personalidad; extraversión que resulta en los extremos de introversión o extroversión, neuroticismo de neurótico a estable y psicoticismo de la misma manera.

Respecto a los resultados de esta teoría, los estudios no son concluyentes, cierta literatura manifiesta que existe una relación fuerte en la predicción de que los criminales tendrán un alto puntaje de neuroticismo y psicoticismo sin embargo, los puntajes de extraversión varían, otros estudios no reportan ninguna diferencia entre los puntajes de los perfiles de ofensores y no ofensores, finalmente un tercer grupo considera que los que reportan que los grupos de ofensores tienen un puntaje bajo en extroversión.²⁰

Más allá de la veracidad de la teoría, el diagnóstico de Eysenck parece adecuado; las personas, mediante el condicionamiento, influenciada por factores biológicos (la personalidad), aprenden a socializar controlando los impulsos. Esto obliga a cuestionar si la conducta humana está biológicamente condicionada o si los

²⁰ Criminological Psychology, Clive R.Hollin, Oxford Handbook.

individuos, como agentes racionales, deciden su destino en función de incentivos.

Otra forma de explicar el delito es de acuerdo al *social information processing*, si bien, no es una teoría criminológica como tal, la corriente psicológica de la criminología la ha usado como una herramienta pues permite identificar aspectos cognoscitivos que influyen en el crimen. El modelo más reconocido es el de Crick y Dodge²¹ que consta de seis etapas. Las primeras dos refieren a la forma en que codificamos e interpretamos las señales sociales en un contexto específico de interacción social. Durante la tercera etapa, la persona receptora reacciona y establece las metas derivadas de las etapas anteriores, en la cuarta el individuo juzga la manera más adecuada para responder a la situación. La penúltima etapa consiste en la decisión de respuesta requiere del desarrollo de habilidades cognitivas ya que estudiará las posibles consecuencias de su actuación y realizará la selección de medios para cumplir con el fin propuesto. La sexta y última etapa consiste en la ejecución de las acciones que el individuo decidió realizar en respuesta al estímulo, lo anterior requiere habilidades sociales que le permitan obtener el resultado deseado.

²¹ Crick, N. R. and Dodge, K. A. "A review and reformulation of social information-processing mechanisms in children's social adjustments" en *Psychological Bulletin*, 115: 74-101.

Ahora bien, existen estudios que sugieren que las personas agresivas perciben menos señales sociales que el resto de los individuos y que es más probable que perciban algunas de estas señales como hostiles. Otros estudios demuestran que las personas violentas perciben menos soluciones a los conflictos interpersonales (como resultado de percibir una señal como hostil) y se presentaron dos posturas: 1) Slaby y Guerra²² consideran que la reacción violenta del individuo se debe a que éste considera tal acción legítima al enfrentarse a un ambiente hostil y 2) Howells, plantea que el individuo violento no desarrolló habilidades interpersonales para comportarse de una manera menos violenta y considera que la violencia es la forma de resolver sus problemas interpersonales.²³

Considerando la dificultad de establecer perfiles del criminal, Clive R. Hollin señala que las teorías psicológicas modernas han recobrado fuerza gracias al cambio de rumbo; se estudia la conducta criminal más allá de la personalidad y los factores cognitivos de cada individuo. Esto ha llevado a la teoría del *reasoning criminal*. Recordando el inicio de esta discusión en la que se planteó el estudio de Skinner sobre evidencia empírica que mostrase la relación del condicionamiento en función del estímulo del ambiente al individuo generando patrones criminales, el *reasoning criminal* intenta

²² Slaby, R. G. and Guerra, N. G. "Cognitive Mediators of Aggression in Adolescent Offenders: 1 Assesment" en *Developmental Psychology*, 24:580-88.

²³ Howells, K. "Social skills training and criminal and antisocial behaviour in adults" en *Handbook of Social skills training, vol. 1: applications across the life span*, 185-210 (Oxford, Pergamon Press 1979)

explicar al crimen como una oportunidad que le es presentada al ofensor debido a las circunstancias del ambiente. En este sentido, la motivación personal de satisfacer los deseos lleva al criminal a actuar siempre y cuando tenga cierta utilidad esperada al realizar el crimen:

“I do not see any relevant difference between dentistry and prostitution or car theft, except that the latter do not require a license... The frequency of rape, or of mugging, is essentially determined by the expected comparative net advantage, just as is the rate of dentistry and burglary. The comparative net advantage consists in the satisfaction (produced by the money or by the violative act itself) expected from the crime, less the expected cost of achieving it, compared to the net satisfaction expected from other activities in which the offender has the opportunity to engage. Cost in the main equals the expected penalty divided by the risk of suffering it.”²⁴

De lo anterior, queda claro que de acuerdo a esta teoría la principal motivación del ofensor es el beneficio personal que obtendrá de cometer un crimen. Sin embargo, es importante señalar que si bien esta teoría se presenta en la frontera de las teorías

²⁴ R. Hollin, Clive. *Criminological Psychology*, en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 100.

psicológicas e individuales del delito, dentro de las teorías sociológicas, la teoría de la elección racional robustece esta postura.

En conclusión, las teorías psicológicas del delito según Clive se encuentran en su mayoría rebasadas debido a que su objeto de estudio ha sido el perfil del criminal “psicológicamente perturbado”; los criminales o individuos con desórdenes patológicos representan a la minoría de los ofensores, si las teorías psicológicas buscan mantenerse vigentes, deben centrarse en identificar los elementos comunes en el comportamiento de los individuos, de la naturaleza humana, no sólo en el estudio de los casos extremos que no son representativos de una sociedad.

Teorías sociales del delito

Las teorías sociológicas del delito retoman la cercanía de la criminología con la sociología para explicar que el individuo está condicionado en mayor o menor medida a un sistema social en el cual, la estática del arreglo social estratificado lleva como consecuencia al conflicto entre los comportamientos anómalos del sistema. La teoría de la anomia es un claro ejemplo de lo anterior y fue concebida a partir del desarrollo que Durkheim hizo sobre el tema. Émile Durkheim entendió la anomia como la manifestación del individuo *deviant*, aquel que no sigue la norma y no encaja en

el orden social a consecuencia de la solidaridad mecánica.²⁵ Más adelante, se atendería a la acepción de la falta de norma en el cual, el orden del sistema social se ve comprometido. Esto, aunado al debilitamiento del tejido social puede ayudarnos a entender las razones y factores que determinan a los llamados “Estados fallidos”, donde la falta de normas y de su aplicación efectiva llevan al sistema social al colapso en función del caos generado. Durkheim estudia a la sociedad francesa en la época industrial, donde se desarrolla una solidaridad mecánica, carente de la reflexión personal de los individuos. En yuxtaposición a la etapa de evolución de una sociedad industrializada en la que la división del trabajo permitiría una solidaridad orgánica donde el individuo reflexionara personalmente sobre cómo su labor especializada en la cadena de producción contribuiría al bien común.

En este contexto, donde la sociedad industrializada oprimía a los individuos como autómatas en una cadena de producción sin poder controlar o satisfacer sus deseos personales es que sobresalen algunos “desviados” respecto al arreglo social y político. Estas teorías encuentran una explicación influenciada primordialmente de un discurso político e ideológico de finales del siglo XIX, el comunismo y socialismo. En este sentido, el materialismo histórico

²⁵ Durkheim, É. *The division of labour in society*, (London: Mac Millan Press Ltd. 1984) p. 304-8, 339-40 última fecha de consulta: 22/05/16 disponible en: <http://14.139.206.50:8080/jspui/bitstream/1/1970/1/Durkheim,%20Emile%20-%20The%20Division%20of%20Labour%20in%20Society.pdf>

influenció en gran medida el desarrollo de estas teorías. Gracias a ello, se importaron conceptos históricos como hechos sociales a la criminología.

La doctrina reconoce a Durkheim como el padre de la teoría de la anomia la cual responde a distintas acepciones, la más evidente, la falta de normas, sin embargo también correspondía a la incapacidad del individuo de “amoldarse” a la estructura social. Es este estudio ambivalente de la anomia lo que hace peculiar a la teoría de Durkheim; su reconocimiento de las (in)capacidades del individuo y del sistema social para satisfacerlos. De acuerdo a Rock, existe también, una variación sobre la teoría de la anomia, la llamada teoría de la tensión²⁶ la cual postula que la incidencia delictiva, es una consecuencia directa a la falta de cumplimiento de las metas personales en un contexto social, como por ejemplo, el sueño americano. Esta teoría, criticada por aislar varios elementos exógenos a la estructura social, puede ser una herramienta teórica útil para explicar fenómenos del narcotráfico en México como niños y jóvenes sicarios.

Ahora bien, Rock también señala que la teoría de la anomia se vio robustecida por el trabajo de Robert Merton durante el siglo XX, un estadounidense que estudia la anomia en una sociedad

²⁶ P. Rock “sociological theories of crime” en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012)

estadounidense donde el *american dream* atribuía el éxito o fracaso de los individuos a sus decisiones personales, más allá de llevar a la inconformidad del orden político. Al estudiar a aquellos “desviados” del orden social establecido, logró establecer diversas categorías o perfiles; *the innovator, the retreatist, the rebel and the ritualist*.²⁷ Es gracias a esta clasificación y a la refinación de la teoría, que la anomia permite comprender la complejidad del desarrollo de organizaciones delictivas y a los “desviados” como actores sociales; vindicadores de ciertos grupos sociales contra el sistema.

Otra teoría de corriente sociológica es la del control social la cual plantea una pregunta de investigación distinta a la que tradicionalmente se haría de la criminología; no se trata de preguntarse ¿por qué la gente comete delitos? sino del ¿por qué no lo haríamos?²⁸ Más allá de la evidencia empírica que pudiera plantear esta teoría, parte de la premisa de que cometer delitos o conductas antisociales resulta práctico para el individuo y la construcción de la teoría está muy relacionada con la corriente Freudiana de controlar los impulsos.

Con el objeto de responder a la pregunta de por qué la gente no delinque, Rock refiere a Hirschi, uno de los exponentes de la teoría

²⁷ R. Merton *Social structure and social structure*, Glencoe, III: Free Press.

²⁸ P. Rock, “Sociological Theories of Crime,” en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 49-50.

del control social quien menciona que los individuos delinquen cuando el vínculo de éstos hacia la sociedad se encuentra debilitado.²⁹ A la par, menciona cuatro elementos que vinculan al individuo con la sociedad y consecuentemente, a cumplir las normas: *attachment*, *commitment*, *involvement* y *belief*³⁰.

Rock señala que el desarrollo de esta teoría, gracias a la obra de Gottfredson, se centró en el estudio del auto-control y los impulsos³¹, toda vez que los crímenes generan una gratificación directa y simple de los deseos del delincuente; en consecuencia, el delito es más propenso a presentarse entre aquellos que no pueden o saben posponer la placentera satisfacción de sus deseos.

De cualquier manera, esta teoría ha sido rebasada en los últimos años toda vez que no le da suficiente relevancia a los elementos contingentes que pueden determinar el comportamiento humano en un momento específico, es decir, existen tantas variables contingentes a lo largo de la vida del individuo que es imposible predecir el comportamiento criminal de las personas de acuerdo a las circunstancias presentes, pues de hacerlo estaríamos estigmatizando y condicionando a los individuos.

²⁹ Hirschi, T. *The causes of Delinquency*, (Berkeley, California: University of California Press 1969)

³⁰P. Rock, "Sociological Theories of Crime," en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 50.

³¹ Ídem.

Otras teorías planteadas por Rock parten de las bases teóricas de la economía para desarrollar sus argumentos, tal es el caso de la teoría de la elección racional, donde el criminal estudia su costo de oportunidad de realizar la conducta. Para el autor, encuentra su fundamento en las teorías utilitarias de Adam Smith, Jeremy Bentham, Cesare Beccaria, y James Mill.³² Basado en la premisa de que el hombre es racional y actúa conforme a incentivos, el individuo realizará toda clase de acciones para maximizar su utilidad personal, desde luego, estas lecciones carecen de un sentido moral o social que lo determinen.

Ahora bien, Paul Rock señala otra teoría sociológica del crimen, la Escuela de Chicago la cual aportó evidencia empírica sobre el desarrollo orgánico de las ciudades y comunidades, introduciendo la variable del espacio en el estudio de la criminología³³. Lo anterior implicaría, el desarrollo de la teoría de la prevención situacional del delito. De acuerdo a esta corriente de pensamiento, conforme las ciudades crecen, se desarrolla un crecimiento orgánico y espontáneo que diferencia en el espacio a la población según las funciones que desempeñan. Esta teoría cobrará especial importancia en el desarrollo de la teoría de la prevención del delito influyendo diversas corrientes de pensamiento.

³² *Ibidem*, p. 52.

³³ *Ídem*, p. 55.

Los estudios de la Escuela de Chicago consistieron en identificar la más alta incidencia delictiva dividiéndose la ciudad en cinco zonas principales; el epicentro; el distrito comercial como la zona inmediata exterior; una zona de transición conformada primordialmente por áreas domésticas para obreros; áreas domésticas de clase media y los suburbios.

Los resultados del trabajo de investigación de la Escuela de Chicago señalaron que la zona de transición era la más conflictiva; primordialmente faltaban controles sociales formales, había pobreza, existían cambios rápidos de movimiento poblacional, faltaban instituciones sólidas, y no se generan lazos fuertes entre el individuo y su comunidad, salvo en relación a su raza, por lo que existían relaciones impersonales que identificaban al individuo con la comunidad. Más adelante, con la corriente de ecología social, Shaw y McKay identificaron que si bien, en este aparente desorden social, existía una coherencia interna culturalmente adoptada y que la delincuencia era un atributo de esa vida social. El problema que surge con esta teoría es que podríamos cuestionarnos si no permite de alguna manera etiquetar a los ciudadanos en función de las áreas en las que habitan.

Rock señala que la criminología funcionalista pertenece a la rama de las teorías sociales del delito.³⁴ Fundada por Talcott Parsons, su postura se centraba en entender la desviación y el control como

³⁴ Ídem, p 63.

fuerzas que mantienen un orden social, la forma de estudiar este orden social es con la teoría de sistemas para estudiar las consecuencias objetivas del crimen, más allá de responder a las intuiciones del sentido común en torno al crimen. Los funcionalistas estudian al sistema, es decir, al conjunto de elementos en torno al crimen en términos de control y desviación, más allá de estudiar un fragmento o *outcome* como el crimen; es plausible y válido declarar que la educación y la religión determina la cohesión social, pero el crimen también lo hace la pregunta es ¿cómo probarlo? De ahí la importancia de analizar al sistema en su conjunto.

Para Rock, la teoría del *labelling* adquiere vital importancia en la criminología moderna toda vez que la práctica interpretativa da forma al orden social; el diálogo entre significante y significado permite construir realidades. De esta manera, el lenguaje repercute en el mundo social puesto que al nombrar a las cosas, hechos y conceptos, inevitablemente surgen consecuencias y es precisamente por esta acción entre el lenguaje, los símbolos y los actores sociales que los actos criminales o antisociales son procesados, juzgados, contruidos y controlados de conformidad con la concepción de la cultura colectiva en un lugar y momento determinados. Al respecto, Rock señala una de las citas paradigmáticas en la criminología sociológica a cargo de Becker:

From this point of view, deviance is not a quality of the act the person commits, but rather a consequence of the application by

*others of rules and sanctions to an “offender.” The deviant is one to whom that label has successfully been applied; deviant behavior is behavior that people so label.*³⁵

Lo anterior adquiere mayor relevancia en el contexto del creciente poder de los medios masivos de comunicación y la politización de las políticas públicas en materia de seguridad.

Finalmente, la teoría de la cultura y la subcultura parte de la premisa de que el delincuente, forma un estilo de vida en torno al delito, aprendido por otros en iguales condiciones y alimentado por agentes del sistema social.

*The crucial condition for the emergence of new cultural forms is the existence, in effective interaction with one another, of a number of actors with similar problems of adjustment.*³⁶

Estos actores, interactuando con otros agentes del sistema social como los medios de comunicación, fomentan el etiquetamiento social y los discursos del terror entorno al delito como una estrategia simbólica.

Es en estas teorías en que el etiquetamiento social recobra fuerza, ya no con factores fisiológicos o psicológicos, sino con elementos

³⁵ Becker, H. “Outsiders- defining deviance” Última fecha de consulta: 22/05/16 disponible en:

http://leeclarke.com/courses/intro/readings/becker_definingdeviance.pdf

³⁶ Cohen, A. *Delinquent boys*. (Glencoe: Free Press 1957) p 59.

que determinan la identidad de la subculturas y tienen un posicionamiento ideológico como base, tal es el caso de los punks en Inglaterra durante los años 70's, los maras salvatruchas en Norteamérica y Centroamérica entre los 80's y 90's y la narcocultura en México cerca del año 2010.

Otra interpretación sobre este mismo punto es retomar el fenómeno social del delito explicado como un hecho social normal e incluso saludable como una fuga de escape ante la presión del sistema social en el individuo. En este sentido, el delito, con su carga política, puede redimirse adquiriendo otro significado entre ciertos sectores de la sociedad, precisamente porque, como mencionamos anteriormente, el control y la desviación entran en conflicto manteniendo el equilibrio del sistema social.

En esta línea de ideas, es primordial señalar que lo que distingue a la criminología cultural es el estudio del crimen y la desviación desde un estudio cualitativo; no sólo desde las causas materiales del delito como la desigualdad y la pobreza sino que también incluye el estudio de las emociones y la experiencia intersubjetiva del criminal. La premisa sobre la que descansa el desarrollo de las teorías culturales es que algunos individuos se sienten reprimidos en una sociedad aprisionante que privilegia el desarrollo de la persona, donde la pobreza no sólo es percibida como un problema de desigualdad social sino también de injusticia y la inseguridad del ser:

*“Crime and transgression in this new context can be seen as the breaking through of restraints, a realization of immediacy, and a reassertion of identity and ontology. In this sense, identity becomes woven into rule-breaking.”*³⁷

Otro elemento relevante que mencionar sobre la criminología cultural es que se encarga de estudiar de qué manera, los medios masivos de comunicación y la mediatización en general constituyen y reinventan la concepción del delito y la sociedad en la modernidad al internalizar y generar entretenimiento del crimen, por ejemplo la cultura hip-hop, campañas publicitarias misóginas o franquicias de videojuegos como *Grand Theft Auto*. En realidad, las teorías culturales buscan retomar las bases de la criminología sociológica, reconociendo el discurso positivista de las estructuras sociales y refinando el argumento de acuerdo a los valores de la sociedad moderna.

Una vez que mencionamos, a grandes rasgos, las corrientes de pensamiento en el estudio de la criminología, me parece relevante recordar una reflexión de Ian Loader y Richard Sparks en la que

³⁷ Hayward K and Young G. *Cultural Criminology* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 123.

mencionan una serie de elementos que deben considerarse para entender la epistemología de la criminología moderna, a saber³⁸:

1) La politización del crimen. Los políticos tienen incentivos a mantener en campaña y durante su administración, políticas de seguridad electoralmente atractivas, las víctimas del delito se vuelven actores políticos como el caso de la Sra. Wallace en México y finalmente, la agenda en materia de seguridad queda, sino subordinada, sí condicionada a la opinión pública y a los medios masivos de comunicación.

2) El regreso del Estado punitivo, en el marco del aumento de la inseguridad y demandas sociales para mantener el orden, el Estado ejerce sus funciones como fiscal no sólo por la persecución de la justicia sino para enviar un mensaje de orden y control a la población frente a grupos marginales, terroristas y sectores de la población en general que puedan presentar conductas antisociales.

3) Una revolución silenciosa en el control del crimen, gracias a la sociología, al uso de evidencia empírica y a la atención multidisciplinaria del crimen, las conductas antisociales y la prevención de riesgos.

³⁸ Loader I and Sparks R. *Situating Criminology* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 13.

4) Pluralización del desarrollo de políticas públicas y de la seguridad, se ha formado una cultura de gobernanza en el tema de seguridad en los países occidentales en donde diversos actores, tanto públicos como privados, nacionales e internacionales, participan en las funciones de seguridad.

5) La globalización de las estrategias de seguridad y de desarrollo de políticas de combate al crimen en un mundo interconectado por actores internacionales que no sólo difunden, sino que forman y determinan las políticas públicas en materia de seguridad para adaptarse a un contexto específico.

La teoría de la prevención del delito

La prevención del delito, por definición, busca anticipar la comisión de delitos o de hechos que aumenten el riesgo de que estos sucedan; se trata de fomentar intervenciones tempranas y surge en el contexto de la democratización y la gobernanza de los Estados así como en la politización y difusión de la seguridad entre los ciudadanos e incluso las amenazas modernas globales como el terrorismo.

Por otro lado, la prevención del delito ha permitido la diversificación de las funciones de seguridad entre nuevos agentes como la seguridad privada y las policías comunitarias han contribuido a la democratización de un espacio que

tradicionalmente se ha comprendido como la materia en la que el Estado ejerce un monopolio.

Establecido lo anterior, cabe señalar que de acuerdo al *Routledge Handbook of European Criminology*, para Hebberecht y Duprez existen 3 corrientes ideológicas para atender la seguridad; desde la corriente neoliberal, la seguridad se entiende como una lógica de manejo de riesgos desde una perspectiva individual; la socialdemócrata parte de la premisa de la solidaridad colectiva con la cual se presume que la seguridad se asocia a la redistribución igualitaria de los recursos tanto políticos como económicos; finalmente, la corriente moral conservadora parte de la premisa de que la seguridad se obtiene gracias al control formal, ejercido por una autoridad moral y al informal ejercido sobre individuos y comunidades desmoralizadas³⁹.

Ahora bien, la corriente moderna de gobernanza ha expandido la esfera pública, renovado el concepto de ciudadanía asociándolo con el aumento de la participación política del individuo y la conciencia de éste respecto a sus conductas, de esta manera con el paso del tiempo agentes no estatales han ganado oportunidades de participar activamente en el *policing* de la seguridad pública:

³⁹ Hebberecht, P. and Duprez, D. *Prevention and Security Policies in Europe*. (Brussels: VUB Press. 2002)

“Individuals and non-state organizations are configured as active participants in their own government, and increasingly governance involves the reshaping of institutions in ways that encourage individuals to regulate themselves.” (Braithwaite 2000)⁴⁰

No pasa inadvertido que un modelo de gobernanza, de democratización del *policing* presume la cohesión entre los miembros de una comunidad y que los individuos que la conforman comparten un código moral compartido que les permite cooperar. Uno de los más grandes retos de esto es evitar que la moral de una mayoría viole los derechos de una minoría, es ahí cuando el Estado como autoridad suprema resguarda las fronteras entre la autodeterminación de las comunidades y los derechos individuales.

Establecido lo anterior podríamos entender a la seguridad como un bien público, sin embargo, en distinción a otras materias, las repercusiones de considerarlo de esta manera influyen en otros bienes socialmente deseables como la libertad, la justicia o la privacidad. Si bien, la seguridad efectiva es una condición necesaria para el desarrollo de otros bienes socialmente deseables, es un hecho que viene con un precio aparejado como sacrificar cierto grado de libertad para obtener más seguridad y viceversa.

⁴⁰ Braithwaite, J. *Repentance Rituals and Restorative Justice, The Journal of Political Philosophy, Volume 8, Issue 1 March 2000 Pages 115–131*

Partiendo de esta premisa es que florece la prevención del delito la cual, en una etapa inicial y teóricamente muy restringida se enfoca en alterar el mundo social y material con el propósito de modificar conductas, concretamente de desincentivar la comisión de alguna conducta antisocial.

En esta etapa inicial de desarrollo, la prevención del delito se encuentra disociada a los contextos políticos o influencias ideológicas, sin embargo, el análisis del desarrollo histórico de la prevención del delito requiere del reconocimiento de éstos como factores que pueden alterar los hechos que se manifiestan en el mundo social. Crawford y Evans, por ejemplo, señalan que podemos encontrar los indicios de la prevención del delito en las funciones regulatorias, como promover la paz y tranquilidad social y asegurar el comercio seguro y eficiente, que diversas instituciones en Europa Occidental desempeñaban entre el siglo XVI y XIX.⁴¹

De acuerdo a lo anterior, para estos autores, la prevención del delito es una concepción moderna asociada al *policing* y a las ambiciones del Estado que se fundó y consolidó con la concepción de que tenía el monopolio legítimo de la fuerza. Concretamente, desde el siglo XVIII con la concepción liberal de Bentham del hombre racional determinando la mejor conducta para obtener

⁴¹ Crawford, A y Evans K. *Crime prevention and community safety* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012) p 770.

beneficios y evadir castigos. De esta manera el Estado liberal moderno desarrolló sus funciones entorno al *policing* y esto, aunado a la profesionalización de los cuerpos policiales propició el nacimiento de la prevención del delito, el cual, en un primer momento, se concentró en las actividades que la policía realizaba.

Al respecto, los autores señalan que por lo menos para el caso de Inglaterra, si bien el discurso oficial menciona que la prevención del delito es el primer objetivo de las políticas que desarrollan, en la práctica siempre ha sido delegada como un objetivo secundario.

Sin embargo, los autores reconocen que en los últimos años la prevención del delito ha remergido, Garland señala por ejemplo:

*“Over the past two decades... a whole new infrastructure has been assembled at the local level that addresses crime and disorder in a quite different manner... The new infrastructure is strongly oriented towards a set of objectives and priorities—prevention, security, harm-reduction, loss-reduction, fear-reduction— that are quite different from the traditional goals of prosecution, punishment and criminal justice.”*⁴²

Crawford y Evans señalan algunos factores que fomentaron el desarrollo de la prevención del delito, tales como los efectos de las encuestas de victimización, las cuales demostraron a los Estados que

⁴² Garland D. *The culture of control: Crime and Social order in contemporary society*, (Oxford, Oxford University Press 2001) p 16 -17.

muchos de los delitos o actos antisociales escapaban del brazo de la ley, el aumento de estadísticas y bases de datos enfocados en estudiar la incidencia delictiva, la necesidad en general de los gobiernos para reconfigurar la identidad de los gobernados mediante la unión a las instituciones como el Estado, la familia y la comunidad como el centro o la estructura básica del tejido social y un periodo de austeridad de los gobiernos en los años 70 que los obligó a replantear estrategias más eficientes de políticas públicas en materia de control del crimen.⁴³

Wilson en *Thinking about Crime* planteó una propuesta más pragmática a la criminología; dejar de enfocar su estudio a las causas sociales y estructurales del delito al ser difícilmente comprobables y enfocarse en analizar, desde una perspectiva de *policing*, métodos para reducir la posibilidad de delinquir y aumentar las de aprehender a los ofensores.⁴⁴

Ahora bien, Adam Crawford y Evans señalan que Ekblom identificó una serie de elementos que nos llevan a entender a la criminología a la luz de la prevención del delito; más allá de los términos jurídicos, reconociendo la carga sociológica del mismo, a los elementos lo rodean: la predisposición al delito; la falta de recursos para evitar la incidencia delictiva y para cometer delitos;

⁴³ Crawford, A y Evans K. *Crime prevention and community safety* en *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, (New York, NY: Oxford University Press, 2012).

⁴⁴ Wilson, J. Q. *Thinking about crime* (New York: Vintage 1975).

tendencia a desobedecer la ley; infractores en situaciones que propician la infracción, el objeto del delito, el entorno en que se encuentra el objeto del delito, la presencia de agentes del Estado o la comunidad.⁴⁵

De acuerdo a Evans y Crawford, existen diversas estrategias en torno a la prevención del delito; las que se centran en el ofensor, la de la prevención situacional del delito, la prevención social del delito, la comunitaria del delito y, en cierto sentido, menciona la aproximación cultural del delito.⁴⁶

Respecto a las estrategias enfocadas en el tratamiento del ofensor encontramos las prácticas más antiguas del derecho penal como una forma de castigar y rehabilitar al ofensor; estrategias de castigo y disuasión. Como se mencionó previamente, está asociada a la concepción clásica de la criminología donde el individuo es un actor racional de acuerdo a Bentham y Beccaria, o bien, existe una predisposición genética al delito, de acuerdo con Lombroso.

Ahora bien, la prevención situacional se enfoca en detectar el delito, y las condiciones que propician que el delito suceda. La

⁴⁵ Ekblom, P. "Less Crime by Design", (The Annals, 1995, 539; 114-129).

⁴⁶ La aproximación cultural del delito no será abordada en este trabajo de investigación toda vez que en realidad carece del rigor y valor teórico de las otras perspectivas. Al respecto Karen Evans señala que en la época del resurgimiento del ala derecha conservadora con Thatcher, el crimen fue asociado con la *new poverty*; el desempleo, las pocas oportunidades sociales y financieras propiciaban la conducta delictiva. Para más información, consultar Evans, K. *Crime prevention in the twentieth century* en *Crime Prevention a Critical Introduction*.

apuesta es simple: el delito no puede eliminarse, lo que se puede hacer es controlarlo y esto se puede entender, en términos económicos, con un análisis costo-beneficio de cometer el crimen. Por ello, el Estado debe aumentar el costo del ofensor para reducir los incentivos que éste tiene para delinquir. Algunos ejemplos concretos de esto implicarían alterar el espacio físico como poner luminarias en callejones oscuros para reducir los asaltos y violaciones, instalar cámaras de seguridad en las entradas de las casas, o incluso aumentar las bardas de los hogares para evitar los robos a casa habitación.

Es importante destacar que si bien, estas alteraciones se dan tanto en lugares públicos como en propiedad privada, la tendencia es alterar los vecindarios y la propiedad privada. De acuerdo con Newman, esto responde a la lógica de que los individuos tienen más incentivos a proteger sus espacios privados y no los públicos. Para reforzar la validez de esta estrategia, recordemos la famosa tesis de Wilson y Kelling *broken windows* donde las manifestaciones de áreas descuidadas o desordenadas generan sentimientos de miedo y abandono en las comunidades, lo cual lleva a la comisión de delitos en esas zonas.

Sin embargo, la validez de esa tesis y de la prevención situacional también ha sido cuestionada varias veces, pese a ellos, se considera que es una estrategia que ofrece soluciones inmediatas, prácticas y baratas para reducir el delito.

Autores como Skogan, señalan que existe evidencia empírica que la avala, autores como Taylor y Bowling señalan lo contrario. Sin embargo, hay un caso muy interesante; la ciudad de Nueva York en los años 90's bajo la administración de Rudolph Giuliani bajó su incidencia delictiva. Cabe señalar que el Dr. Juan Salgado menciona que en los años 90's la mayoría de las ciudades estadounidenses mostraron una baja en la incidencia delictiva, así que no puede atribuírsele todo el éxito a Giuliani. Otro caso exitoso es dado por Bowling, el cual menciona que las riñas por motivos de narcomenudeo y su comercialización en la vía pública disminuyó, limpiando las calles de este fenómeno delictivo. En la Ciudad de México también se presenció en tiempos de la administración de Ebrard, con cateos en zonas "peligrosas" como Iztapalapa y una especie de toque de queda para detener a jóvenes. Otra estrategia se vio en Guadalajara para controlar actividades como limpiar vidrios en la vía pública y comerciantes ambulantes. El problema es que en ambos casos, la aplicación de las estrategias fue inadecuada, por lo que no puede diagnosticarse la efectividad de esta teoría para el caso de México.

En realidad, el impacto de esta corriente es altamente cuestionada por los teóricos. Crawford, señala que si esta estrategia ha tenido cierto éxito se debe principalmente a que el discurso político del Estado ha privilegiado la noción de la propiedad privada y la responsabilidad que el individuo tiene para cuidar sus bienes y prevenir los delitos.

Otra estrategia es la prevención social del delito la cual considera que las causas del delito pueden encontrarse en la lógica del funcionamiento de las sociedades. En este sentido, el objetivo es fortalecer el vínculo entre el individuo y los valores del grupo social al que pertenecen. Parece partir de la teoría de la anomia pues estudia la influencia de las estructuras sociales en la incidencia delictiva toda vez que al fortalecer el vínculo del individuo con su sociedad reducimos la posibilidad de tener *outlaws* que no se rijan por el mismo código moral que el resto de la sociedad. En este sentido, esta dimensión se asocia con el desarrollo de políticas públicas para núcleos sociales y sectores focalizados de la sociedad; por ejemplo, la atención a escuelas, familias y jóvenes.

Una de sus mayores críticas es la distinción entre las políticas enfocadas a la prevención social del delito y aquellas que son únicamente asistencialismo de parte del Estado. Además, se ha criticado que las políticas se instrumentan en torno a la población juvenil y de bajo nivel socioeconómico; es decir, a gente con problemas de pobreza, exclusión y pocas oportunidades de desarrollo. Otra crítica severa es la efectividad de esta estrategia toda vez que no se ha podido comprobar su efectividad como herramienta de prevención del delito.

Ahora bien, la prevención comunitaria del delito busca identificar los vecindarios con alta incidencia delictiva y fomentar la participación directa de sus integrantes en las políticas

preventivas. En México tenemos ejemplos concretos de ello como los programas de vecino vigilante, por ejemplo.

La ventaja de esta aproximación es que las políticas públicas tienden a ser más efectivas toda vez que atienden a las demandas concretas del caso específico, de la localidad y no sólo a los objetivos de una política nacional de prevención del delito. Esto se vuelve particularmente relevante en países como México donde la realidad social de distintas entidades, municipios e incluso colonias varía abismalmente.

Al respecto, Karen Evans señala que la prevención comunitaria del delito propició una mayor diversidad de actividades enfocadas a la prevención así como la posibilidad de evaluarlas adecuadamente. Sin embargo, una desventaja de esta perspectiva es que no considera que los intereses comunitarios pueden ser cooptados por los líderes comunitarios y limitarse a intereses más bien particulares y no a metas objetivas que permitan la reducción del crimen en la localidad. Este argumento se fortalece considerando el ejercicio político de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS) quienes trabajan alineados a la agenda del gobierno municipal en turno y funcionan, en su mayoría, como una herramienta política para la movilización de los ciudadanos que residen en las colonias populares en beneficio de los gobiernos municipales.

De acuerdo a Farrington, Loebber y Ttofi durante los años 90 la corriente criminológica se enfocó en identificar los factores de riesgo en la comisión de delito. Una vez identificados, se implementan métodos preventivos.⁴⁷

Algunos de estos factores se clasificaron como individuales y corresponden a la hiperactividad e impulsividad del individuo. Hay estudios que predicen los comportamientos delictivos de niños y jóvenes, por ejemplo: arrestos por violencia entre los 11 y los 22 años, sobre todo con hombres en cuyos partos sus madres presentaron complicaciones.⁴⁸ Otro grupo de estudios señalan que un bajo coeficiente intelectual y el bajo nivel escolar predicen comportamientos delictivos.⁴⁹

Sin embargo, Farrington, Loebber y Ttofi señalan que esto puede deberse a que los niños que tienen poca capacidad de abstracción les suele ir mal en las pruebas de coeficiente intelectual y la escuela en general y tienden a cometer ofensas principalmente por su falta de capacidad de prever las consecuencias de sus actos y esto puede estar relacionado a un déficit en las funciones ejecutivas

⁴⁷ Risk and Protective Factors for offending, Oxford Handbook of Crime prevention. Loebber, Rolf and David P. Farrington . 1998. Eds. Serious and violent juvenile offenders: risk factors and successful interventions. Thousand Oaks, CA: Sage.

⁴⁸ Pratt, Travis C., Francis T. Cullen, Kristie R. Blevins, Leah Diagle, and James D. Unnever. 2002. "The relationship of attention déficit hyperactivity disorder to crime and delinquency; a meta-analysis " International Journal of Police Science and Management 4:344-60.

⁴⁹ (Hogh y Wolf 1983)

del cerebro, ubicada en los lóbulos frontales. No sobra señalar que estos estudios se relacionan a las teorías de predisposición genética de Lombroso.

Otro factor de riesgo para la incidencia delictiva, de acuerdo a Farrington, Loebber y Ttofi, documentado en la literatura son los familiares, tales como la supervisión parental durante la niñez o el caso de madres jóvenes y abuso de menores. Sobre el primer caso, estudios como el de Robins en St. Louis de 1979⁵⁰ demuestran que la pobre supervisión parental, falta de disciplina y una actitud de rechazo predicen comportamientos delictivos.

Respecto al caso de madres jóvenes, los autores señalan que el embarazo adolescente predice desenlaces indeseables para los hijos; pocos logros académicos, comportamientos antisociales en la escuela, consumo de drogas y coito a temprana edad. Un estudio de Morash y Rucker (1989) manifiesta que las madres adolescentes se encontraban a asociadas con factores como familias pobres, asistencia del Estado, ausencia del padre biológico, pobre supervisión de los hijos y sus hijos estaban asociados a pobres logros escolares y delincuencia. También las madres jóvenes que tenían varios hijos tenían mayor probabilidad de tener hijos ofensores, al igual que las madres que se casaban siendo

⁵⁰ Robins, Lee N. 1992. "Sturdy Childhood Predictors of Adult Outcomes: Replications from Longitudinal Studies" en "Stress and Mental Disorder, edited by J. E. Barrett, R.M. Rose, and Gerald L. Klerman. New York: Raven Press.

adolescentes, tenían más probabilidades de que sus hijos fueran ofensores a la edad de 32 años.⁵¹ Por otro lado, un estudio de 2008, Pittsburg Youth Study, realizado por Loeber señala que las madres mayores tenían un efecto positivo, no de riesgo como las jóvenes.

Otros elementos a considerar en factores de riesgo familiares son los conflictos de los padres y pertenecer a un *broken home*; de acuerdo a varios estudios, los niños que ven más violencia son más propensos a cometer delitos violentos y de propiedad. Los estudios, en general señalan que los niños con estos antecedentes tienden a ser antisociales y violentos. Sin embargo, de acuerdo a un estudio de Cambridge llevado a cabo por Juby y Farrington en 2001, si bien los jóvenes provenientes de *broken homes* eran más propensos a cometer delitos, lo eran menos respecto a aquellos de familias “intactas” pero con severos conflictos familiares.

En una tercera dimensión de factores de riesgo se ubican los sociales, los cuales consisten en el nivel socioeconómico: de acuerdo a Farrington, un ingreso familiar bajo y un hogar pobre predicen ofensas tanto en edad joven como adulta. En realidad, los estudios parecen mostrar resultados donde existe una correlación entre pobreza y delincuencia mediando las habilidades de supervisión de los padres sobre los hijos. Otro elemento perteneciente a este factor es la influencia de los semejantes del

⁵¹ Kolvin et al. 1990.

infractor; la amistad con delincuentes influye en la comisión de delitos.

La duda que surge al respecto es si es más probable que se cometa el crimen acompañado o solo. Un estudio de Cambridge encontró que un factor que protege a ese riesgo es la amistad con personas socialmente activas, así como la ausencia de amistades con delincuentes. Desde luego, la conclusión general de estos estudios es que el hecho de pertenecer a una pandilla criminal en la adolescencia es un factor de riesgo para más violencia en el futuro, de acuerdo a Herrenkohl⁵²

Finalmente, otro factor que incide desde la perspectiva social es el vecindario o comunidad en la que el individuo se desarrolla. Sampson, Raudenbush y Earls estudiaron la influencia de la comunidad en la violencia en el proyecto “Project on Human development in Chicago Heighborhoods.”⁵³ Lo que encontraron es que los factores más comunes de riesgo se encuentran en grupos sociales en desventaja económica, la concentración migratoria, la inestabilidad de residencia y bajos niveles de cohesión social. En esta tesitura, existen estudios que manifiestan que justo en estos escenarios de pobreza y desigualdad, la participación de la

⁵² Herrenkohl, T. L., Maguin, E., Hill, K. G., Hawkins, J. D., Abbott, R. D., & Catalano, R. F Developmental risk factors for youth violence. *Journal of Adolescent Health*, . (2000);6:176–186.

⁵³ <https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/PHDCN/about.jsp>

comunidad y su cohesión permiten proteger de los riesgos de incidencia delictiva.

Como conclusión sobre la discusión de los riesgos de incidencia delictiva, Farrington, Loeber y Ttofi plantean una propuesta bastante interesante:

“Risk-focused prevention, however, seems less sensible with promotive factors... As mentioned, focusing on enhancing strengths is a more positive and attractive approach to crime prevention that targeting the high-risk boys and trying to reduce their deficits. However, research on risk and promotive factors is needed to establish which approach is likely to be the most effective with different targeted factors.”⁵⁴

De acuerdo a algunos ejemplos previamente mencionados, la investigación en torno a los factores de riesgo también está estudiando los efectos del fortalecimiento de los factores que protegen contra los riesgos de incidencia delictiva. De esta manera, se ha identificado que una estrategia más sólida para la prevención de la violencia y delincuencia se concentra en fortalecer los factores de protección más que en reducir los de riesgo.

⁵⁴ David P. Farrington, Rofl Loebber, Mara,. Ttofi, “Risk and Protective Factors for Offending” en Oxford Handbook of Crime Prevention,

La teoría anterior, también llamada epidemiológica, es resumida por Karen Bogenschneider.⁵⁵ Esta llamada teoría epidemiológica toma prestado su término de la medicina para establecer una analogía entre las enfermedades y epidemias y los riesgos que inciden en la manifestación de las mismas; mientras el individuo esté en contacto con más riesgos, es más probable que adquiera una enfermedad. La analogía funciona de manera similar en el escenario del crimen, sobre todo entre la población joven. A propósito, un psiquiatra infantil, Rutter identificó que la presencia de un riesgo no necesariamente representaba una amenaza al desarrollo del menor, mientras que con dos riesgos, la probabilidad de presentar problemas de conducta incrementaba cuatro veces, en el caso de la manifestación simultánea de cuatro riesgos, las probabilidades aumentaban hasta veinte veces.⁵⁶

Algunos enfoques sobre el desarrollo de la prevención del delito son propuestos por Brantingham y Faust.⁵⁷

Prevención primaria: Es la acción directa para evitar o revertir las condiciones socioeconómicas que parecen estar asociadas al desarrollo del delito, tales como la pobreza, la desigualdad, el

⁵⁵Karen Bodenschneider “An Ecological Risk /Protective Theory for building Prevention Programs, Policies, and Community capacity to support Youth.”

⁵⁶ Rutter, M. “Protective factors in children's responses to stress and disadvantage”. en,” Primary prevention of psychopathology: Social competence in children” M. W. Kent & J. E. Rolf (Hanover, NH: University Press of New England. 1979 p 49-74.)

⁵⁷ Brantingham, P. J.y Faust, L. “A conceptual model of crime prevention” en *Crime and delinquency*,(22: 284-96.)

crecimiento urbano descontrolado, etcétera. Además, busca modificar las características del espacio físico y las relaciones sociales y comunitarias que podrían generar condiciones criminógenas en el largo plazo.

Prevenición secundaria: Busca identificar e intervenir de forma temprana en los individuos o grupos en situación de riesgo delictivo; identificando el desarrollo potencial de actividades delictivas de individuos o grupos vulnerables en las zonas de alto riesgo e intervenir en su dinámica y calidad de vida de tal forma que no cometan delitos.

Prevenición terciaria: Ésta refiere a la prevención de la reincidencia de delito y se atiende de acuerdo a la situación individual de los reincidentes.

A la par de estos grados de prevención, existen otros criterios para atenderla, por ejemplo la prevención social, situacional y comunitaria:

La prevención situacional se enfoca en la premisa de trabajar en transformar el entorno para hacerlo menos susceptible de ser vandalizado; debe incrementarse la noción de esfuerzo que debe invertirse para cometer el crimen, así como los riesgos y reducir la supuesta utilidad esperada del presunto infractor. Algunas de las críticas más severas a esta corriente es que es demasiado específica, aísla otros factores como que la motivación para cometer un delito

puede ser resultado de una combinación de variables situacionales inmediatas, aspectos altamente específicos en la historia del individuo y factores relacionados con las circunstancias presentes de la persona.

Jeffery es uno de los teóricos que ha fortalecido la prevención situacional del delito identificando factores como el control natural a accesos, la vigilancia natural, mantenimiento de espacios públicos, reforzamiento territorial y participación ciudadana.⁵⁸

La prevención comunitaria, de acuerdo a Hope⁵⁹, se enfoca en realizar acciones encaminadas 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. Se enfoca en la habilidad de instituciones como las familias, redes de amistades y organizaciones para prevenir el delito.

Un ejemplo de esto es retomar la tesis de *broken windows* de Wilson y Kelling⁶⁰, sin embargo, la premisa de que las comunidades trabajan en conjunto y comparten un código moral que las hace en cierto sentido homogéneas, es difícil de encontrar en el mundo

⁵⁸ Crime Prevention Through Environmental Design, C. R. Jeffery, 1971, SAGE Publications

⁵⁹ Community Crime Prevention Tim Hope Crime and Justice Vol. 19, Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention (1995), pp. 21-89.

⁶⁰ Wilson, J. Q. y Kelling G. *Broken Windows* en *The Atlantic Monthly*, (Marzo 29-37 1982).

social. Además, Crawford y Evans señalan una discusión por demás interesante al respecto; atender a un modelo de prevención comunitaria implicaría permitir que valores o bienes públicos como la seguridad y la justicia sean determinados por núcleos sociales que atienden primordialmente casos específicos sin prestar importancia a factores exógenos a su lógica social o sin evaluar las implicaciones sociales de sus actos en un contexto mayor al de su comunidad. Lo anterior presenta un dilema pues pone en pugna los intereses privados de una comunidad al resolver un conflicto, con los intereses públicos de una sociedad más diversa y cuestiona el supuesto monopolio del Estado como autoridad en un territorio determinado. Un ejemplo de una situación como esta serían los usos y costumbres de una comunidad indígena en México que violaran derechos individuales de un miembro de la comunidad. ¿Hasta qué punto sería adecuado permitir que los particulares convirtieran el bien público de la seguridad en un bien cuasi-exclusivo bajo la lógica de resolución de conflictos en una comunidad? El sistema jurídico mexicano, en el artículo 2 apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya se ha pronunciado al respecto señalando que los usos y costumbres derivado de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación deben respetar los derechos humanos.⁶¹ De cualquier manera, en el siguiente capítulo se problematizará sobre

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [En línea] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf

los conflictos jurídicos que pueden presentarse en torno a la seguridad pública y la prevención del delito.

Finalmente, Tilley identifica tres periodos importantes en la prevención del delito; 1975 a 1990, 1985 a 2000 y 1995 a 2010. En el primer periodo, la sociedad y los Estados en general reconocieron la relevancia y trascendencia de la prevención del delito, en la segunda se institucionalizó la práctica de prevención del delito por parte de los Estados como un asunto de política pública y en la tercera época se presentó cierto desapego de los Estados en atender el crimen desde esta estrategia para ser rescatada y considerado por actores sociales públicos y privados.⁶² En este sentido, se hace evidente que el nuevo modelo de gobernanza y la democratización de los Estados en general presentan el marco perfecto para el desarrollo de las políticas de prevención del delito.

Sin embargo, algunas de las críticas más severas a la prevención del delito es la falta de rigor tanto metodológico como empírico. Al respecto, Edwards, Hughes y Lord argumentan que por ejemplo, existen diferencias entre el discurso político de la agenda de seguridad y el trabajo legislativo en la materia, sin embargo, identificaron que en el caso de Europa, por ejemplo, la agenda de

⁶² Algunos ejemplos de ellos son las A.C. especializadas en materia de seguridad, los grupos de autodefensas o los proyectos de prevención comunitaria exitosamente realizados entre miembros de una comunidad y empresarios.

policing en materia de seguridad pública se enfoca principalmente en cuatro pilares:

Criminal Justice: Enfocada en fortalecer el *law enforcement* y mantener el orden público en general mediante el uso de registros de ofensores y delincuentes, por ejemplo.

Risk Management: Su objetivo es anticipar los riesgos por lo que consiste en medidas preventivas que reducen la oportunidad de incidencia delictiva; conversaciones y talleres sobre seguridad y autodefensa con la ciudadanía es un ejemplo.

Restorative Justice: Se encarga de fomentar la reintegración del ofensor a la sociedad y la reparación del daño a las víctimas y ofendidos mediante mecanismos privados de solución de conflictos.

Social Justice: Son políticas encaminadas a lograr el desarrollo de todos los ciudadanos; la idea es incluirlos en la dinámica social, económica y política con seguridad social, educación, empleo, entre otros.

En conclusión, las ideas de Edwards, Hughes y Lord nos obligan a considerar la innegable carga política y moral en torno a la prevención del delito toda vez que cuando generamos políticas públicas en materia de seguridad, es imposible no tener conceptos como orden social o justicia ideológicamente sesgados y tanto en el discurso político como en la instrumentación de las políticas públicas, estas preconcepciones ideológicas moldean la estrategia

de prevención del delito de acuerdo al orden político y la manifestación de voluntad popular en una sociedad.

Otra prueba de la innegable relación entre política y sociedad y las políticas de prevención del delito, de acuerdo a Karen Evans, fue la estrategia de campaña de Margaret Thatcher y al ala conservadora del Reino Unido, esto se debe a que desde la administración de Heath, los crímenes a los que se enfrentaba el Estado tenían una importante carga política y respondía a las demandas de la sociedad, como el activismo de ciertos sectores de la población en movimientos como *black power*, feminismo o incluso *gay activism*. Finalmente, Crawford concuerda en que el éxito de la prevención situacional, por ejemplo, radica en la perspectiva política de que el individuo tiene una responsabilidad directa en la comisión y prevención del crimen:

*“The installation of governments committed to a neo-liberal ideology- emphasising the free market, a minimalstate and individual free choice and responsibility- dovetailed with and promoted criminological ideas which shared the same basic propositions. As a consequence, the spread of situational crime prevention needs to be understood as connected to the political programmes with which it is aligned.”*⁶³

⁶³ Crawford, A. (1998) *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. London: Longman.

En conclusión, en el presente capítulo se presentó el marco teórico que servirá como referente para analizar el PNPSVD. Al respecto vale la pena destacar que se identificaron 2 escuelas fundantes de la criminología, la clásica respondía a un estudio jurídico del delito y las formas de inhibirlo, mientras que la escuela positivista trascendió de la disciplina jurídica para usar herramientas de otras ciencias sociales con el objeto de identificar las motivaciones y factores que inciden en la incidencia delictiva y el crimen en general, el cuál no necesariamente se encuentra sancionado por el derecho pero sin duda genera un daño o malestar en la sociedad. Además, se estableció un criterio de división entre teorías individuales y sociales del delito destacando el objeto de estudio central y la aproximación de cada perspectiva teórica con el objeto de demostrar la naturaleza interdisciplinaria de la criminología y especialmente de la prevención del delito.

En el siguiente capítulo, se presentará el marco regulatorio de la prevención del delito y la instrumentación de políticas públicas en México a la par del diagnóstico de las normas en la materia para determinar su congruencia respecto a las teorías criminológicas expuestas.

Capítulo II. La prevención del delito en el sistema jurídico nacional

Como se mencionó al inicio del presente, el segundo capítulo se centrará en realizar un análisis jurídico sobre la regulación de la prevención del delito en el marco jurídico nacional ya que ésta es un elemento fundamental del cumplimiento de las funciones de seguridad pública pasando por el estudio del contenido del derecho a la seguridad. Además se analizará la Ley de Planeación, toda vez que ésta representa el fundamento jurídico para la instrumentación del PND el cual marca la directriz para el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas a nivel nacional.

En primer lugar, se presenta una introducción sobre la construcción jurídica del crimen mediante la discusión del derecho a la seguridad y la definición de las funciones de seguridad pública y prevención del delito conforme a nuestro orden jurídico nacional, más adelante, se presentarán a los actores relevantes en la política de prevención del delito y finalmente, la distribución de competencias para el cumplimiento de las funciones.

En el capítulo anterior se estudió la criminología desde una perspectiva histórica así como sus principales corrientes teóricas para entender su naturaleza interdisciplinaria y las distintas aproximaciones teóricas de la prevención del delito. Sin embargo resulta necesario entender el desarrollo conceptual en el campo jurídico del crimen. Al respecto, podríamos recuperar varias

definiciones doctrinales del derecho penal sin embargo, delito no es lo mismo que crimen ya que éste resulta ser más general. Como se dijo en la introducción de este trabajo de investigación, el delito es aquella conducta típica, antijurídica, culpable y punible⁶⁴ mientras que el crimen puede tener un significado que incluya más conductas como aquellas indeseables en una comunidad.

En este sentido resulta adecuado cuestionar la labor del derecho respecto al crimen, ¿Debe asumir el Estado, mediante el derecho un rol paternalista y moral sobre lo que debe o no hacer el individuo? Otra manera en la que el derecho puede intervenir es desde una visión utilitaria del derecho y la aplicación de sanciones a las conductas que el Estado o la sociedad desean inhibir. A mi juicio, el derecho es una herramienta que el Estado y la sociedad tienen para unir ambas concepciones toda vez que el Derecho, al regular conductas, incide en la vida social.

Una última consideración al respecto es reconocer el impacto del derecho en torno a la delimitación conceptual del crimen y de los perfiles criminales; los crímenes pueden ser tanto disputas entre los particulares como conductas que atentan contra un orden político o social establecido y debido a esto no es trivial considerar el modelo

⁶⁴ Tomé esta definición del maestro Muñoz Conde. No pasa inadvertido que el elemento de punible no es condición necesaria para la constitución de la definición del delito pues de lo contrario no existirían causales de exclusión del delito, sin embargo no problematizaremos más sobre la definición jurídica del delito al no ser el objeto de este trabajo de investigación.

de justicia que la sociedad quiere perseguir. Los distintos modelos de justicia pueden enfocarse en el cumplimiento de las normas, en la igualdad de los individuos ante el sistema jurídico o en el daño social causado, por ejemplo.

Es en este contexto, en el que se reconocen las fronteras del derecho penal, que el Estado busca regular y actuar sobre aquellos hechos y circunstancias que generan un daño social y se escapan a la concepción legal del delito, es aquí donde adquiere mayor relevancia la prevención del delito.

De acuerdo al artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno y comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, además de la sanción de infracciones administrativas y la reinserción de aquellos individuos que cometieron crímenes a la sociedad. Al respecto, es relevante señalar que el texto constitucional, al establecer un régimen de competencia coordinado, reconoce que la seguridad pública sólo puede alcanzarse con la participación conjunta de las instituciones que conforman al Estado e incluso de agentes socialmente relevantes.

Antes de pasar al estudio particular de los instrumentos normativos en nuestro orden jurídico en materia de prevención del delito, discutamos sobre la seguridad pública de acuerdo a nuestro sistema jurídico. Como ya se dijo, la seguridad pública es una función a cargo del Estado que, de acuerdo al artículo 2 de la

LGSNSP tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Sobre este último punto, implica la prevención de los delitos, su investigación, persecución y reinserción social del individuo. Del texto normativo se desprenden diversas perspectivas de la seguridad pública, la primera hace referencia al individuo, mientras que la segunda habla de funciones que el Estado realiza para mantener el orden y paz en la sociedad.

Si se entendiera el derecho a la seguridad pública como un derecho jurídicamente tutelado hacia el particular, el derecho a la seguridad debería comprenderse como un conjunto de otros derechos que permiten configurarlo: el derecho a la vida, el derecho a la propiedad, el derecho a la certeza jurídica son algunos ejemplos. Sin embargo, es evidente que más que un derecho a la seguridad, las funciones de seguridad pública protegen otros derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, recordemos que existen mecanismos constitucionales para que la ciudadanía exija al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. El alcance de la exigibilidad alcanzada por estos mecanismos para el ejercicio de la seguridad pública es un debate que no concierne al presente trabajo de investigación. De la lectura del artículo de la ley, se puede deducir que el derecho a la seguridad pública consiste en la facultad de los

ciudadanos para exigir al Estado el mantenimiento del orden y paz públicos así como el respeto a sus derechos.

Aunando a esta postura, José Antonio González Fernández señala que la seguridad pública se conforma por diversos valores tutelados en nuestro sistema jurídico: la vida e integridad de la persona, la cual de acuerdo al autor se cumple con las funciones preventivas; los derechos y libertades de las personas, sobre este punto, se refiere a los actos del Estado contra el ciudadano y señala los artículos 14 y 16 constitucionales como los principales mecanismos de control a la autoridad, el tercer valor de acuerdo a González Fernández es el orden y la paz públicos el cual tiene por objeto preservar el Estado de derecho; asegurar las condiciones para que la sociedad ejerzan sus derechos y se desarrollen plenamente evitando causar un daño a terceros. Sin embargo, el autor señala un dilema importante en el ejercicio de la seguridad pública: mantener la paz y el orden sin afectar los derechos y libertades individuales.⁶⁵

Sin embargo, el artículo 21 constitucional acota el contenido de la seguridad pública:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la

⁶⁵José Antonio González Fernández, “La Seguridad Pública en México” [En línea], LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. Peñaloza, Pedro José Garza Salinas, Mario A. Coordinadores Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>

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.”

Gracias al texto constitucional se hace evidente que la seguridad pública se entiende, primordialmente, como una atribución del Estado y no tanto como un derecho humano del que goza el ciudadano toda vez que éste ya tiene un derecho a la vida, a la propiedad, entre otros que configuran su seguridad desde dimensiones individuales y sociales. Además, Daniel Herrendorf en *El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos* resume la labor del Estado al respecto de la siguiente manera:

“una forma de poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, a la seguridad y a la ética social.”⁶⁶

De lo anterior se afirma que la seguridad pública debe entenderse, primordialmente como una función a cargo del Estado y sobre la cual eventualmente, puede establecerse un camino hacia la justiciabilidad de los derechos jurídicamente tutelados como

⁶⁶ Daniel Herrendorf, *El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos*, (México INACIPE PGR, 1990) p 61.

consecuencia directa del ejercicio de las funciones de seguridad pública.

Finalmente, se vuelve relevante recordar los debates teóricos del capítulo anterior y reconocer incluso en el texto normativo que la seguridad pública no sólo busca garantizar el derecho a la seguridad de los ciudadanos entendido en un aspecto individual, sino también preservar un orden público. ¿Hasta qué punto el ejercicio de las funciones de seguridad pública implica una renuncia a las libertades individuales?⁶⁷ Pareciera que *prima facie*, el ejercicio de la función de seguridad pública no permite la participación de los ciudadanos en la materia. Sin embargo, tanto el texto constitucional como la ley establecen que la ciudadanía puede y debe participar en tal proceso sin delimitar claramente el grado de participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública. A la par, ya se había mencionado en el capítulo anterior que la teoría de prevención del delito permitía reconfigurar la actuación de la ciudadanía en los asuntos de seguridad pública promoviendo su involucramiento y participación activa en las políticas públicas de la materia. Es gracias a este debate que se vuelve más relevante problematizar respecto a la

⁶⁷ Al respecto, Gustavo Dessal en su libro “El retorno del péndulo” publicó la relación epistolar que mantuvo con Zygmunt Bauman durante la cual problematizaron sobre el aparente dilema que viven las sociedades, entre elegir dos valores contrarios, la seguridad o la libertad ya que el mejoramiento de uno implicaría la renuncia gradual del otro.

participación ciudadana en temas de seguridad pública, concretamente de la prevención del delito en México.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), es el instrumento normativo reglamentario del artículo 21 constitucional y de acuerdo al mismo, tiene por objeto el regular el funcionamiento, integración y organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), además de establecer competencias y bases de cooperación en la materia entre los distintos órdenes de gobierno. Ahora bien, antes de analizar la LGSNSP debemos identificar el fundamento constitucional sobre el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, a lo cual, el artículo 21 constitucional el cual señala:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

....

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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 actuación de las

instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

...

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:

...

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.”

De la lectura del texto constitucional se pueden identificar las siguientes afirmaciones, relevantes para este trabajo:

1) Las funciones de seguridad pública se ejercen de manera coordinada entre los diversos niveles de gobierno de acuerdo a sus competencias y de conformidad con la LGSNSP.

2) La Constitución regula la función de prevención del delito y le dota de características particulares sobre su ejercicio que contrastan con el resto de las funciones de seguridad pública.

El argumento para sostener el segundo punto es que el artículo constitucional señala que la sociedad debe ser incluida en la construcción de planes de prevención del delito. A mi juicio, el texto normativo establece a los ciudadanos una conducta activa de participación en materia de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública.

Adicionalmente, el artículo 2 de la LGSNSP señala que las políticas públicas en materia de prevención social del delito deben tener un carácter integral:

“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, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.”

De la lectura del artículo anterior se deduce que el SNSP contempla diversas etapas para enfrentar el delito y las conductas antisociales ya que se establecen fines concretos de prevención, investigación, sanción y reinserción. Es decir, el orden jurídico nacional no sólo contempla una visión clásica del crimen abordado

desde el derecho penal, toda vez que además tutela bienes como el fomento de valores culturales y cívicos, la cultura de la legalidad y la protección a las víctimas. Lo anterior manifiesta la aceptación expresa de las diversas teorías criminológicas y de prevención del delito enfocadas en la anticipación de los fenómenos delictivos o de violencia en el sistema jurídico. De esta manera, el entramado normativo no sólo persigue la sanción de las conductas penales sino que también atiende a los factores de riesgo y protección y reconoce el daño que el delito y los actos antisociales generan independientemente de su calificación jurídica.

En esta tesitura resulta evidente algo que se mencionó desde la introducción de este trabajo de investigación; la prevención del delito tiene un tratamiento especial en el orden jurídico mexicano y se enfoca en el carácter operacional de la prevención, es decir, en el diseño e instrumentación de las políticas en materia de prevención del delito.

Gracias al texto constitucional y al artículo 2 de la ley previamente mencionada, resulta evidente que el marco jurídico reconoce formalmente el carácter integral y multidisciplinario de la prevención del delito. Lo anterior es, sin lugar a dudas, inverosímil en una concepción tradicional del ejercicio de las funciones de seguridad pública del Estado. En el siguiente capítulo se identificará, mediante el PNPSVD, el pronunciamiento de la

autoridad respecto al cambio de paradigma en el ejercicio de las funciones de seguridad pública.

Ahora bien, resulta relevante esclarecer qué agentes del Estado y de qué forma participan en las funciones preventivas en materia de seguridad pública. Al respecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano principal encargado en guiar la política nacional de seguridad pública. El Consejo está conformado por el Presidente, el Secretario de Gobernación, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina, el titular de la Procuraduría General de la República, los gobernadores de las entidades federativas y el Secretario Ejecutivo del Sistema, pudiendo participar como invitado permanente el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como otros invitados honorarios de la sociedad civil o instituciones para enriquecer el debate en la materia.

Respecto a la prevención del delito, el CNSP está facultado para formular propuestas al programa nacional que el Estado realice en materia de prevención del delito así como establecer los mecanismos para la participación de la sociedad en la evaluación de políticas preventivas.

Partiendo de lo general a lo particular, en la LGSNSP encontramos que el CNSP cuenta con tres comisiones permanentes, una de ellas la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. De nueva cuenta, el artículo 16 de la ley en cuestión permite la

participación de expertos en la materia así como de agrupaciones del sector social y privado.

En este sentido, el agente del Estado encargado en la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el Secretariado Ejecutivo (SESNSP), el cual tiene autonomía técnica, de gestión y presupuestal aunque se encuentra dentro de la Secretaría de Gobernación y el nombramiento de su titular depende del titular del CNSP, es decir, el Presidente de la República.

De la misma manera en que el Consejo Nacional de Seguridad Pública cuenta con tres comisiones permanentes, de información, de prevención y de certificación y acreditación, el Secretariado Ejecutivo cuenta con tres Centros Nacionales en los mismos temas. Respecto al que nos interesa, el artículo 128 de la ley establece que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana debe establecer los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema.

Al respecto, una de las acciones concretas que la ley señala es la promoción de un servicio de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno que permita a las comunidades reportar delitos o faltas ante las autoridades competentes. Es importante señalar que la comunicación será directa respecto instituciones de seguridad pública, de salud, de protección civil y asistenciales tanto públicas como privadas.

Concretamente, la participación de los ciudadanos se encuentra constreñida a la evaluación de las políticas e instituciones de seguridad pública, la opinión sobre políticas en materia de seguridad pública, sugerencias de acciones concretas, labores de seguimiento, proponer estímulos a integrantes de las instituciones, realizar denuncias o quejas sobre irregularidades y auxiliar a las autoridades en el ejercicio de sus tareas y participar en actividades no confidenciales o que no representen un riesgo para el desempeño adecuado de la función de seguridad pública.

Además, respecto a la evaluación de las políticas y las instituciones, el ciudadano debe participar en función a los indicadores diseñados por la autoridad, los cuales comprenden los siguientes temas, de acuerdo al artículo 132 de la ley: el desempeño de los integrantes, el servicio prestado y el impacto de la política pública en prevención del delito.

En este sentido, podemos encontrar que efectivamente existen mecanismos de participación ciudadana en la agenda de políticas públicas preventivas. Sin embargo, de acuerdo a la misma ley, parece que únicamente la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad son actividades que tienen efectos directos en la política preventiva que el Estado adopta pues es el único tema en el cual la ley establece que el Centro cuente con una entidad de consulta y participación de la comunidad. Además, la ley establece que los resultados de la evaluación se consideran para el

desarrollo de políticas públicas en la materia sin mencionar los efectos de la participación de la comunidad en el resto de las acciones contenidas en el artículo 131 de la ley.

Estos son los agentes del Estado principalmente enfocados a la atención de la prevención del delito. Ahora, es necesario estudiar el marco regulatorio que faculta a los cuerpos de seguridad pública para atender temas enfocados a la prevención. Al respecto, la LGSNSP establece claramente las atribuciones de las instituciones policiales consistentes en la investigación, la prevención y la reacción:

“Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

...

II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción

...”

De la lectura del artículo 75 de la ley es evidente la influencia de la teoría de la criminología en la redacción de la norma ya que, como se mencionó previamente, la norma está distinguiendo diversos momentos de control del delito; *a priori* con la prevención del delito

y a *posteriori* con el trabajo de investigación del Ministerio Público y las labores readaptación social en los reclusorios.

Lo anteriormente expuesto trae aparejado grandes retos para el ejercicio efectivo de las funciones de seguridad, sobre todo si recordamos que, tradicionalmente el Estado debía actuar únicamente por un principio de legalidad cuando el delito era cometido, no antes y tanto la sociedad como el Estado deben tener cuidado de que las políticas de prevención del delito conlleven a la legitimación de un régimen autoritario.

Otro punto a considerar es que las funciones de seguridad pública se entienden originaria y exclusivamente concedidas al Estado pues es el único actor que detenta el uso legítimo de la fuerza y que el derecho penal opera *ex officio* ante la comisión de un delito una vez que se actualizan los supuestos del derecho penal. Sin duda, la integración de la prevención del delito al orden jurídico representa un salto de la luz que brinda la certeza del estudio clásico del derecho y la teoría del Estado hacia un escenario mucho más difuso y nublado donde el Estado no tiene el monopolio de las funciones de seguridad y no sólo se busca castigar las conductas sancionadas por el derecho penal, sino realizar un control *ex ante* a conductas antisociales que pueden resultar en delitos. Además, la pluralidad de actores institucionales y sociales que participan en las políticas de prevención del delito puede alterar los objetivos y metas de estas políticas.

Independientemente de las consideraciones personales y juicios de valor en torno al debate que se remonta a la discusión de filosofía política y jurídica sobre el rol del Estado como agente que concilia bajo su tutela las pulsiones de los individuos mediante el ejercicio del poder con herramientas como el derecho, el hecho de que la norma señale la coordinación entre diversas instituciones de todos los órdenes de gobierno así como la participación de la ciudadanía en la prevención del delito, puede conllevar en la práctica a un escenario de incertidumbre jurídica así como fallas en la instrumentación de políticas públicas, además de difuminar la asignación de responsabilidades de los agentes que participan en el ejercicio de estas funciones.

Estableciendo la debida precaución sobre los retos e implicaciones del estudio de la prevención del delito y su naturaleza flexible en yuxtaposición a su integración en un sistema jurídico donde la disciplina jurídica es más bien rígida, se presenta a continuación el contenido de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia la cual en su artículo segundo nos explica más sobre la obligación del Estado sobre la prevención social del delito.⁶⁸

⁶⁸ “**Artículo 2.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia es 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.”

Del texto normativo destaca el propósito de la prevención que, a juicio del Estado mexicano, consiste en reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia así como combatir las causas y factores que la generan. Lo anterior implica que el texto normativo adopta una perspectiva de prevención de riesgos y, como se presentó en el capítulo anterior, la teoría epidemiológica es la más acorde al texto normativo.

Sobre la teoría epidemiológica y los factores de riesgo, no está de más recordar que en el capítulo teórico se discutió la efectividad de trabajar en torno a factores de riesgo en comparación con fomentar factores positivos que permitan el desarrollo del individuo mediante la explotación de alguna fortaleza o cualidad en particular, resultando más efectivo enfocarse en el fortalecimiento de los factores de protección; por ejemplo, una alternativa a establecer mayor patrullaje en ciertas calles para evitar el *graffiti* y el deterioro del espacio público es realizar concursos controlados por las autoridades o dar becas artísticas a quienes realizan estas actividades.

Retomando la disertación de la ley, el artículo 6 califica diversas dimensiones a la prevención; social; comunitaria, situacional y psicosocial. Efectivamente, en el capítulo previo se estudiaron las teorías más populares de estas perspectivas y puede verificarse que la ley concuerda con los postulados teóricos que analizamos en el capítulo anterior; la prevención se enfoca en inhibir la delincuencia

y conductas antisociales así como reducir los factores de riesgo que las generan, tales riesgos pueden manifestarse en distintos ámbitos, sean individuales, familiares, sociales o incluso, situacionales.

Establecidos los ámbitos que conforman a la prevención social de la violencia y la delincuencia de acuerdo al orden jurídico nacional, se puede proseguir con el estudio del modo en el que busca consolidar la política en materia de prevención del delito. La ley entiende el propósito y alcance de cada ámbito de protección de la siguiente manera.

Respecto al ámbito social, la ley no establece una definición pero mandata las actividades enfocadas en la materia.⁶⁹ Del texto se identifican los elementos primordiales para el Estado; programas de desarrollo social, cultural y económico; eliminación de la marginación y exclusión; la resolución pacífica de conflictos; promoción de la cultura de la legalidad y programas que den

⁶⁹ “**Artículo 7.-** La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;

II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;

III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;

IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.”

oportunidades de desarrollo para grupos vulnerables y podemos deducir que el ámbito social queda primordialmente a cargo del Estado.

Retomando las enseñanzas al respecto del capítulo anterior, es válido asociar el contenido de la norma respecto a la teoría de prevención social; las acciones que el artículo señala están enfocadas en fomentar el desarrollo de los individuos en la sociedad así como integrarlos cuidando no generar un discurso que castigue a los *outlaws* o “anómalos”. No pasa desapercibido que el ámbito social es tratado en la ley como un conjunto de obligaciones a cargo del Estado para el beneficio colectivo.

Sin embargo, es importante recordar que un análisis estrictamente jurídico impide determinar competentemente si la concepción del Estado sobre la prevención del delito se encuentra fielmente apegada a la teoría o más bien responde a una corriente asistencialista. Lo anterior debido a que la función administrativa no se agota en el plano legislativo, todo lo contrario. Al respecto, en el siguiente capítulo se podrá discutir con el análisis teórico, jurídico y metodológico al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Además de esta cercanía y posible confusión con las políticas asistencialistas, las acciones que el artículo 7 de la ley atribuye a la dimensión de prevención social no son claramente distinguibles de las de la prevención comunitaria.

Continuando con el análisis de las dimensiones presentadas por la ley, en el ámbito comunitario el Estado mandata fomentar la participación de las comunidades y ciudadanía, la comunicación y cohesión de estos grupos sociales en general y mejorar la infraestructura que aprovechan las comunidades. A distinción del ámbito social, las comunidades y la participación ciudadana son los principales elementos toda vez que son los primeros interesados en la implementación de una política preventiva eficiente y eficaz. Algunas de las ventajas de consultar a las comunidades y permitir su participación activa es que cuentan con la información adecuada para identificar las zonas de mayor criminalidad, permite la resolución de conflictos de manera privada reduciendo así los costos de transacción que se tendrían al involucrar al Estado.

Respecto al apego del texto normativo a la teoría, se identifica que efectivamente, la norma reconoce el valor de la comunidad para alterar las condiciones que generan la delincuencia y lo pone en el epicentro de esa estrategia, al menos enunciativamente hablando. En lo general, las acciones mencionadas en el artículo 8 corresponden a la concepción de la prevención comunitaria del delito, sin embargo, la fracción II del artículo en cuestión propone el mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos. Tal estrategia, no es adecuada en la concepción de la prevención comunitaria, sin embargo, existe más cercanía con la prevención social del delito toda vez que corresponde a factores estructurales a cargo del Estado que influyen

en el desarrollo integral del individuo y no en factores a cargo de la comunidad.

El ámbito situacional, de acuerdo a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), se enfoca primordialmente en la alteración material del entorno para promover la convivencia y cohesión social, así como reducir los riesgos de la incidencia delictiva y de violencia. La ley establece el mejoramiento del desarrollo urbano, rural, ambiental industrial, el transporte público y la vigilancia. También reconoce la necesidad de usar nuevas tecnologías y las medidas administrativas para reducir la comisión de delito. De la lectura de la ley y su contraste con la teoría, las estrategias de atención de la dimensión de prevención situacional son las más apegadas a la teoría de acuerdo al texto normativo; todas se ocupan de elementos materiales que inciden directamente en la comisión de delitos.

Sin embargo, una de las estrategias situacionales no es clara y permite que la subjetividad del Estado le dote de contenido, es la que refiere a medidas administrativas que reduzcan la disponibilidad de medios o comisivos o facilitadores de violencia. El riesgo con lo anterior se manifiesta en la introducción de valores morales por parte del Estado que no necesariamente son compartidos por los diversos grupos sociales en México. Algunos ejemplos de esto serían el consumo de drogas, la participación en juegos de azar, el uso de minifaldas o la portación de armas.

Independientemente del juicio de valor personal que se puede hacer, el rigor argumentativo de cualquier medida que pretenda ser restrictiva en favor de la seguridad y a costa de las libertades personales debe ser mayor. De esta manera la ciudadanía se puede asegurar de que tales medidas responden a criterios objetivos que inciden en la prevención y no que únicamente el Estado, desde una perspectiva conservadora o paternalista, aprovecha la situación de (in)seguridad y las políticas públicas en materia de prevención para establecer una visión moral del funcionamiento social.

Finalmente, la ley señala que la prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o el delito. En este sentido, el Estado lo aborda mediante la implementación de programas preventivos para la población en vulnerabilidad:

“I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;

II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y

III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.”

Del estudio de la norma se puede identificar una similitud entre la teoría de factores de riesgos individuales, familiares y de vecindarios y las estrategias propuestas por la ley. Sin embargo, este no es el caso toda vez que las estrategias atienden a razones más bien estructurales del Estado en la implementación institucional de la prevención del delito. Incluso, pareciera que esta dimensión fue planteada, respecto a los objetos que debe atender, de manera residual y no atendiendo a la atención en el ámbito psicosocial, si bien, la primer estrategia habla sobre el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida a poblaciones vulnerables, ésta podría ser una estrategia ya atendida desde la dimensión social, mientras que la inclusión de prevención de la violencia y delincuencia en políticas públicas educativas y el fortalecimiento a las capacidades institucionales que den sustentabilidad a los programas preventivos parecen ser más bien estrategias internas del Estado para complementar la estrategia preventiva desde las otras dimensiones.

Presentado el escenario anterior, se concluye que las estrategias de prevención social y psicosocial en el marco normativo no tienen una distinción clara pues ambas están enfocadas en atender a grupos vulnerables, por otro lado, la prevención comunitaria fomenta la participación de la comunidad en la instrumentación de los proyectos de prevención del delito y tiene una corriente más bien privatista, similar al posicionamiento de la doctrina en la materia, donde su característica esencial es que el

actor principal en los proyectos de prevención es la comunidad y no los agentes del Estado, sin embargo, parece que existe un elemento que responde a una estrategia de prevención social y no necesariamente comunitaria. En el ámbito situacional se aprecia mayor fidelidad a la teoría, por lo menos en el plano jurídico toda vez que se enfoca primordialmente, en acciones materiales que el Estado ha de realizar para reducir la probabilidad de incidencia delictiva o de situaciones antisociales.

Ahora bien, recordando que los principales agentes en la política preventiva nacional son el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el Centro Nacional de Prevención del Delito, las autoridades municipales y estatales competentes y, desde luego, los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, resulta pertinente señalar el marco jurídico que permite la integración del SNSP para efectos de la prevención del delito. Para analizar el aspecto operativo de la prevención social de la violencia y la delincuencia de acuerdo a la ley, se estudiarán las atribuciones que se otorgan al SESNSP conforme al artículo 18 de la ley y que destacan para efectos del trabajo de investigación:

1. Elaborar junto con las demás instancias del SNSP las propuestas al PNPSVD.

2. Proponer al CNSP las políticas, programas y acciones en materia de prevención
3. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo en la materia.
4. Difundir la información estadística de incidencia delictiva y prevención
5. Las demás que dicten otras disposiciones legales.

Ahora bien, tras la lectura de las atribuciones del titular del SESNSP resulta evidente que éste es el actor central de la Administración Pública Federal para cumplir con las funciones de seguridad pública y las encomiendas en materia preventiva; el autor material de las políticas preventivas en México. Continuando con la analogía, los autores intelectuales de la política preventiva son, sin duda alguna el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Respecto al primero, el artículo 15 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia señala sus atribuciones y entre sus 26 fracciones se encuentran acciones enfocadas a mejorar el PNPSVD, la realización de mecanismos de participación ciudadana en materia preventiva, planeación de ejecución y evaluación de programas preventivos, la delimitación de factores y mapas de riesgos a la seguridad pública, realizar estudios sobre las causas y factores de la

criminalidad, generación y procesamiento de información y la promoción de actividades académicas en la materia.

En cuanto a la Comisión, resulta lógico pensar que su primera función es asistir al Secretariado Ejecutivo, además de proponer la metodología de evaluación de impacto de los programas en la materia y apoyar al Centro Nacional en la promoción de la participación ciudadana en la prevención, de acuerdo al artículo 16 de la ley previamente mencionada. De esta manera, parece que la Comisión cumple funciones de asistencia directa al Secretariado y trabaja de cierta manera *ad intram* sobre la formulación de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia mientras que el Centro tiene cierta independencia académica para desarrollar las bases teóricas en la instrumentación de la estrategia de prevención.

Si bien, parece que la ley establece una distribución clara de competencias, materialmente podemos hablar de coordinación de la competencia gracias al artículo 39 de la ley *in fine* y al 21 constitucional. En este sentido, no es poco común señalar que gran parte de las instituciones de seguridad pública de los niveles locales de gobierno se encuentran materialmente subordinadas al poder federal; no sólo por la posibilidad de celebrar convenios para coordinar las labores de seguridad pública, sino por las limitadas capacidades tanto institucionales como económicas por parte de los gobiernos locales para garantizar la seguridad dentro de sus

territorios. Esta subordinación disfrazada de coordinación, a la par de tragedias mediatizadas como el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, ha legitimado el discurso presidencial para la reforma constitucional que permita la desaparición de las policías municipales y el fortalecimiento de las estatales a costa del debilitamiento del pacto federalista que nuestra Carta Magna establece.

Derivado de lo anteriormente expuesto, puede defenderse válidamente que el orden jurídico nacional se encuentra relativamente cercano a las corrientes teóricas de la prevención del delito, pues como apreciamos previamente, el Estado en su entramado normativo reconoce el carácter especial de la prevención del delito; la prevención mediante programas que fomenten la cultura de la legalidad, la atención a individuos pertenecientes de grupos vulnerables y la alteración del entorno urbano para inhibir las conductas antisociales. Además identifica diversas dimensiones de la prevención y encuadra estrategias enfocadas a atender la prevención desde esas mismas prevenciones. Desde luego, existen discrepancias y argumentos teóricos que pueden realizarse válidamente contra la redacción de las normas. Pese a ello, éstas tienen un contenido teórico válido, sin embargo, es necesario recordar la advertencia que se hacía al inicio del presente capítulo y es que en el plano normativo, permite visualizar únicamente de manera preliminar cómo el Estado entiende y atiende la situación de la prevención del delito en México.

Aunado a lo anterior, es importante recordar que el legislador no puede prever todos los supuestos hipotéticos y que el derecho parte de ciertas premisas que muchas veces pueden ser erróneas ante los hechos que se manifiestan en el mundo social; por ejemplo, la ley no contempla posibles restricciones presupuestarias del Estado para realizar los proyectos que requieren aprobación del poder legislativo, y asume el desarrollo del capital humano de la administración pública es adecuado para implementar las políticas en materia preventiva, además de presumir la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En el siguiente apartado, se estudiará el marco regulatorio de la instrumentación de políticas públicas, concretamente de la estrategia de prevención del delito en México, para esclarecer los mandatos del sistema jurídico en la materia y posteriormente, analizar el PNVSVD de acuerdo a la teoría, al orden jurídico y los criterios que debe satisfacer una política pública.

Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo

A lo largo del presente capítulo, se ha esclarecido el plano jurídico sobre el cual el Estado mexicano debe instrumentar la política de prevención del delito, sin embargo, esto resulta insuficiente para el trabajo de investigación. También tiene que analizarse la Ley de Planeación toda vez que es el instrumento jurídico fundante para la programación de las metas y objetivos nacionales y, consecuentemente, de las políticas públicas necesarias

para su cumplimiento. Además, como ya se ha demostrado gracias a la lectura de los instrumentos normativos previamente citados, la prevención del delito se distingue de otras funciones para el ejercicio de la seguridad pública por la importancia de desarrollar políticas públicas enfocadas en inhibir conductas antisociales. Para continuar con la línea de ideas planteada previamente, es necesario contextualizar al lector sobre el PND y los programas que de éste emanan. Como consecuencia de lo anterior, no pasa desapercibida la necesidad de estudiar y discutir el PND y el PNSP, sin embargo, éstos se analizarán en el siguiente capítulo con nuestro objeto de estudio en cuestión como referencia, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia ya que son los instrumentos principales con los que se diseñan, aplican y evalúan las políticas públicas en la materia.

El marco jurídico de la instrumentación de políticas públicas en México emana, en primer término, de la Ley de Planeación y debe analizarse con base a la misma y a la materia específica que se busca atender. En el presente caso, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia reconoce la necesidad de desarrollar la política de prevención del delito de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, El Programa Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia:

“Artículo 17.- Los programas nacional, sectoriales, especiales e institucionales que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación, asimismo se orientarán a contrarrestar, neutralizar o disminuir los factores de riesgo y las consecuencias, daño e impacto social y comunitario de la violencia y la delincuencia.

Los programas tenderán a lograr un efecto multiplicador, fomentando la participación de las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones civiles, académicas y comunitarias en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Artículo 18.- Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil”

La redacción de los artículos anteriores confirma las declaraciones previamente expuestas; la prevención del delito tiene un tratamiento especial frente al orden jurídico mexicano que lo distingue de la concepción tradicional de la actuación estricta y mínima del Estado y esto se debe, primordialmente, a su carácter

multidisciplinario. Además el Estado junto con la sociedad, actuará no sólo para prevenir el delito sino las conductas antisociales en general. Ahora bien, desde un plano jurídico, la norma es válida y fomenta la participación de los diversos órdenes de gobiernos así como de grupos de la ciudadanía con conocimiento en la materia. Sin embargo, en el capítulo siguiente se analizará la aplicación del contenido normativo en el PNPSVD.

Ahora bien, retomando la discusión sobre la regulación del desarrollo de políticas públicas en México, el fundamento constitucional de la Ley de Planeación, así como del PND, se encuentra en el artículo 26:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

De la lectura de la Carta Magna y de la Ley de Planeación se desprende que el Plan Nacional de Desarrollo es el máximo instrumento de política pública de la Administración Pública Federal. Además establece principios constitucionales sobre la manera en la que debe desarrollarse. En este sentido, el PND representa una síntesis de la manifestación de la voluntad popular sobre las metas y objetivos que el Estado debe cumplir durante el periodo de la APF. Además, los objetivos y metas del PND deben alinearse a las políticas públicas a cargo de los gobiernos estatales y municipales.

Las implicaciones de que el sistema jurídico regule de esta manera el desarrollo de políticas públicas son mayúsculas pues, normativamente, establece un criterio riguroso para el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas. Lo anterior debido a los principios constitucionales planteados: solidez; dinamismo; competitividad y, finalmente, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación en las labores de la administración pública federal. En este sentido, la APF ha trabajado cuantitativamente con los objetivos, lineamientos e indicadores con los que se diseñan las políticas públicas que se diagnosticarán en el siguiente capítulo.

A propósito de la disertación anterior, el artículo 1° de la Ley de Planeación señala que la ley tiene por objeto establecer las normas

y principios básicos para la realización del PND; sentar las bases del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; sentar las bases de coordinación entre el Ejecutivo federal y los distintos órdenes de gobierno; promover y garantizar la participación democrática de diversos grupos sociales y las bases para que las acciones de particulares contribuyan al cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas.⁷⁰

De conformidad con el artículo 3 del mismo instrumento jurídico, la planeación nacional de desarrollo comprende:

“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base (sic) al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

De esta manera, como se había mencionado anteriormente, los objetivos, metas, estrategias y prioridades del Estado contenidos en el PND se convierten en la materialización de la voluntad popular, aunada a la agenda de gobierno de la administración en funciones

⁷⁰ Además del Plan Nacional de Desarrollo, el Estado desarrolla programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Éstos se encuentran alineados a los objetivos y prioridades del PND.

y las metas aspiracionales contenidos en nuestra Constitución Política, todo en un solo documento que sirve como guía para estructurar el resto de programas y actividades de la autoridad con las ventajas de que, gracias al PND, podemos diseñar, implementar y evaluar adecuadamente las metas y las estrategias para cumplirlas. Por lo menos en el plano de la abstracción teórica y jurídica, ese es el propósito del PND.

Ahora bien, involucrando la materia que concierne al presente trabajo de investigación, el artículo 24 de la LGPSVD resalta que la participación ciudadana y comunitaria en materia de prevención social de la violencia y delincuencia es un derecho. Al respecto, el contenido del texto constitucional en su artículo 21 ya hacía referencia a la participación sin embargo, éste la acota a la etapa de evaluación de las políticas enfocadas a la prevención, mientras que la ley no distingue. Por otro lado, la ley en su artículo 25 establece el contenido del derecho:

“se hace efectiva a través de la actuación de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, en los consejos de Participación Ciudadana, en el Centro Nacional o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.”

En principio, parecen existir diversas interpretaciones del texto constitucional en relación a esta disposición de la ley;

podríamos interpretar que este artículo de la ley resulta inconstitucional toda vez que al artículo 21 constitucional limita la participación de los ciudadanos en materia de seguridad pública a la evaluación de la política de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública. Sin embargo, en aras de realizar una interpretación armónica de nuestro orden jurídico, puede considerarse la posibilidad de que el artículo 21 constitucional no restrinja la actuación de la ciudadanía a la evaluación de esas materias y que, por tanto, ambas normas complementen el contenido del derecho.

En cualquiera de ambas interpretaciones, se establece un camino hacia la justiciabilidad del derecho, concretamente en materia de prevención del delito, con el cual el ciudadano podría eventualmente impugnar y ampararse contra el PNPSVD en virtud de que éste no cumpla con las metas planteadas en sus objetivos o bien, carezca de metodología o indicadores adecuados para su cumplimiento.

Como se vio en el presente capítulo, el sistema jurídico abarca de manera preliminar las teorías preventivas del delito como una estrategia complementaria para el ejercicio de las funciones de seguridad pública. A diferencia del resto de funciones de seguridad pública consistentes en la investigación, persecución y sanción de los delitos, así como la reinserción social, la prevención del delito se encuentra regulada de una manera distinta, ya que implica una

competencia coordinada a cargo de varios actores estatales en distintos órdenes de gobierno y de la participación directa de la ciudadanía. Sustancialmente, la norma abarca diversas perspectivas teóricas con un especial énfasis en las teorías de prevención social, situacional y la teoría epidemiológica enfocada en atender los factores de riesgo y protección. En esta tesitura, después de estudiar el contenido normativo de la prevención del delito, se esclareció la regulación de las políticas públicas en general en México para después distinguirla en función de la materia que concierne al presente trabajo de investigación. Como resultado de lo anterior, se identificaron los principales actores de la instrumentación de la prevención del delito en México, reconociendo que representan una pluralidad lo cual plantea un reto operativo mayor.

El camino lógico planteado es simple, el texto constitucional establece dos obligaciones al Estado: 1) Guiar el desarrollo nacional por medio de un Sistema Nacional de Planeación Democrática de conformidad con la Ley de Planeación, el PND y los programas que de éste deriven; el PND se establece como un medio para el desempeño eficaz del Estado sobre el desarrollo integral y del país y debe cumplir los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos de la Constitución y 2) Ejercer las funciones de seguridad pública, concretamente de prevención del delito fomentando la participación ciudadana. Como consecuencia de tales obligaciones, es menester analizar si el principal instrumento para la política pública nacional en materia de prevención del delito,

preliminarmente resulta adecuado para cumplirlas, mediante la evaluación de la solidez teórica, jurídica y metodológica que le da sustento.

En conclusión, durante el desarrollo del presente capítulo se pudo presentar un panorama preliminar sobre la relación entre la teoría y la concepción del Estado en materia de prevención del delito, además de identificar los retos en términos operativos y organizacionales que representa el desarrollo de una agenda enfocada a políticas públicas de prevención del delito. En el siguiente capítulo, finalmente, se diagnosticará el PNPSVD de conformidad con la teoría expuesta y el sistema jurídico nacional en la materia.

Capítulo III. Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Objetivos y consideraciones preliminares

Una vez estudiada en una dimensión teórica y jurídica la política de prevención del delito, resulta necesario analizar el PNPSVD y comparar su apego a las abstracciones teóricas y jurídicas previamente mencionadas así como analizar su validez conforme a su mismo diseño e instrumentación. De este modo, se estudiarán los límites, fortalezas y debilidades del PNPSVD. Para cumplir con lo anterior, el análisis se centrará en la introducción, el diagnóstico y los indicadores del programa.

De acuerdo al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el principal objetivo del mismo es atender los factores de riesgo y protección vinculados a la violencia y la delincuencia. Resulta ilustrativo que el objetivo central del programa radique en la teoría epidemiológica y se debe esperar que las acciones planteadas por el programa se acerquen a la teoría. Además, como se expuso a lo largo del presente trabajo de investigación, la teoría epidemiológica, pese a contar con diversas dimensiones, responde a un área muy particular de la prevención del delito enfocada en el estudio de causas desde diversos niveles sociales en referencia al individuo por el cual se identifican los factores de riesgo y protectores que pueden manifestarse en su entorno. Entre los factores de riesgo que señala el programa, se

encuentran los individuales, familiares, escolares, sociales, comunitarios, culturales y socioeconómicos. Nuevamente esta afirmación va de acuerdo a la teoría estudiada. Al respecto, tanto la ley como el programa asumen la teoría epidemiológica como la piedra fundante de la prevención.

Otro elemento preliminar que es importante señalar es que el programa se auto determina con un enfoque de seguridad ciudadana:

“la construcción de la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.”⁷¹

Las implicaciones de reconocer a la seguridad ciudadana como un bien público para efectos de la prevención social de la violencia y la delincuencia, de acuerdo al PNPSVD, son el reconocimiento del derecho a la seguridad como un derecho humano, privilegiar la participación ciudadana pues el mismo programa señala que debe ser coproducido por todos los actores sociales.⁷²

Ahora bien, el programa señala que su enfoque preventivo se centra en tres niveles de intervención y 5 aspectos de prevención, la

⁷¹ PNPSVD 2014-2018, pág 3.

⁷² Ídem.

psicosocial, social, situacional, comunitaria y policial orientada a la comunidad.

Los niveles de intervención que el programa señala son el primario o universal, el secundario o prevención selectiva y el terciario o prevención indicada y parten de lo general a lo particular. Los tres niveles de intervención seleccionados por el PNPSVD guardan relación con la teoría de Brantingham y Faust sobre el enfoque de los diversos niveles preventivos.

Respecto al primer nivel se describe como medidas dirigidas a toda la población para promover la convivencia pacífica y legal. Esto implica que las acciones del PNPSVD enfocadas a atender este nivel de intervención se deberán centrar en fortalecer la cohesión social, la cultura de la legalidad y la solución pacífica de conflictos como elementos primordiales. Respecto a la intervención selectiva explica que constituyen acciones focalizadas a grupos que registran mayor riesgo de convertirse en generadores de violencia y delincuencia, o bien de ser víctimas. A este nivel de intervención se le da mayor prioridad tanto en el PNPSVD como en la teoría epidemiológica. Finalmente, la prevención indicada constituye el tercer nivel de intervención y está constituido por acciones enfocadas en evitar la reincidencia y re victimización.

En cuanto al fundamento teórico del mismo se encuentra en las teorías ecológicas, epidemiológicas y de eficacia colectiva del delito. Respecto a la primera, la enuncia como un modelo sistémico

en el cual se busca confrontar los problemas del delito y la violencia desde todos sus ámbitos. Al respecto, vale la pena recordar la teoría ecológica del delito, de la corriente de la Escuela de Chicago, cuya propuesta es modificar el espacio urbano para inhibir la incidencia delictiva y fomentar la cohesión social. En cuanto a la teoría epidemiológica se identifican e implementan planes de trabajo en torno a los factores de riesgo y protectores del delito en diversas dimensiones y finalmente, respecto a la teoría de eficacia colectiva, su estudio se centra en el contexto social, el desarrollo del individuo y la cohesión de la comunidad partiendo de la premisa de que a mayor cohesión comunitaria, habrá mayor seguridad en la comunidad por lo que en realidad, forma parte de la prevención comunitaria del delito. De acuerdo con Sampson, la eficacia colectiva interrelaciona la cohesión social y la confianza mutua con la disposición compartida por los residentes para intervenir en el mantenimiento de un control social en el territorio. La eficacia colectiva es instrumental para obtener un efecto determinado e implica un sentido de compromiso proactivo que la comunidad asume como sobreentendido.⁷³

Retomando los factores de riesgo y de protección, el programa identifica a ciertos sectores de la población que merecen especial

⁷³ Sampson Robert J., Morenoff Jeffrey D., y Earls Felton. Beyond social capital: spatial dynamics of collective efficacy for children. [En línea] *American Sociological Review*. 64(5): 633-660, 1999. ISSN 0003-1224. Disponible en:<http://scholar.harvard.edu/sampson/publications/beyond-social-capital-spatial-dynamics-collective-efficacy-children-0>.

atención, al ser, de acuerdo a la teoría, especialmente vulnerables al delito y la violencia. Para el programa, estos grupos vulnerables son los niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, población penitenciaria y migrantes. Ahora bien, de acuerdo a la teoría, los grupos vulnerables pueden determinarse por razón de género, edad, condición física o psicológica, etnia o nacionalidad e incluso nivel socioeconómico, sin embargo, estos criterios de delimitación de grupos de atención prioritarias deben ser utilizados de manera cuidadosa y con evidencia empírica que minimice las posibilidades de estigmatizar a ciertos sectores de la población pues como se señaló en el capítulo teórico, diversas corrientes teóricas han demostrado los perjuicios del *social labelling*.

Tras la determinación de las poblaciones de atención prioritaria del programa, señala que se plantean acciones específicas en los ámbitos individual, familiar, escolar y comunitario. De nueva cuenta, se manifiesta la influencia de la teoría epidemiológica y la estrategia preventiva de acuerdo a los distintos círculos sociales a los que el individuo pertenece.

La estructura del programa, consta de cinco objetivos, dieciséis estrategias y noventa y ocho líneas de acción alineados con el PND. Debido a la extensión del presente trabajo de investigación no se señalarán cada una de las estrategias y líneas de acción, sin embargo, sí se analizarán los objetivos atendiendo a su contenido sustancial; las líneas de acción y estrategias serán mencionadas y

analizadas en tanto resulten relevantes para efectos de analizar el objetivo.

Los cinco objetivos que establece el PNPSVD son:

“1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias. Al respecto, el uso de la teoría de la eficacia colectiva en la construcción del PNPSVD permite a la autoridad cumplir el objetivo, pues ésta fomenta la participación de la comunidad en los problemas públicos. Más adelante se explorará el cumplimiento del objetivo en función de los indicadores que el mismo Programa ofrece para su evaluación.

2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria. Como ya se mencionó anteriormente, existen riesgos en la delimitación de las poblaciones de atención prioritaria, por lo que se estudiará cuidadosamente la justificación que el Programa exprese para defender la validez de su criterio. Por otro lado, la teoría preventiva efectivamente considera, en un consenso general, que la niñez y juventud son momentos de cruciales para el desarrollo del individuo y para prevenir e incluso, predecir su incidencia delictiva.

3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana. De acuerdo a la teoría expuesta en el presente trabajo de investigación, el uso de la teoría ecológica del delito puede

contribuir al cumplimiento de este objetivo ya que permite orientar a los individuos a la interacción social además de disuadir los comportamientos antisociales.

4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal. Respecto a este objetivo, las teorías preventivas adoptadas por la ley o el programa no tienen mucho que aportar toda vez que el objetivo refiere a un aspecto fuera de sus objetos centrales de estudio. De cualquier manera, se estudiará el cumplimiento del objetivo a la luz de los indicadores que el Programa presente.

5. Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social. De la misma manera que el punto anterior, los aspectos de orden “interno” a cargo del Estado se analizarán conforme a los criterios que el mismo programa establezca en sus indicadores.”

Del establecimiento de los objetivos del programa y el marco teórico en el que se sustenta, puede afirmarse, preliminarmente, que efectivamente existe una correspondencia adecuada que le permitirá instrumentar las políticas públicas en la materia para cumplir los objetivos establecidos, por lo menos respecto a los tres primeros objetivos, los dos ulteriores no pueden ser evaluados adecuadamente conforme a la teoría.

Ahora bien, recordando a los actores responsables en la materia que fueron identificados conforme al orden jurídico nacional, el Programa señala que el área de prevención del delito se encuentra primordialmente a cargo de la Secretaría de Gobernación y específicamente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. En la práctica, es la Subsecretaría, junto con el SESNSP, quienes se encargan de articular la estrategia de prevención del delito. Sin embargo, con fecha del 11 de febrero del 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Esta Comisión resulta ser un agente vital para el cumplimiento de los objetivos del Programa, como se demostrará más adelante en la investigación al momento de discutir los indicadores.

Avanzando en el estudio del PNPSVD, es fundamental señalar que el diagnóstico que presenta se basa en criterios objetivos y subjetivos. Respecto al primero, los aspectos objetivos que manifiesta el programa son la creciente inseguridad y el aumento de los delitos, mientras que los subjetivos son constituidos por factores como la percepción de la inseguridad y la desconfianza en las instituciones de seguridad que perciben los ciudadanos.

En tanto, es relevante conocer las fuentes sobre las cuales el PNPSVD está realizando el diagnóstico de la situación nacional. El programa manifiesta utilizar información estadística del SESNSP y

del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y en particular, de encuestas especializadas como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la Encuesta Nacional de Juventud (ENJUVE) y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED). El uso de estadísticas a cargo de otros actores presenta fortalezas y debilidades estructurales que forzosamente, determinan el rumbo de la planeación del programa entero.

Cabe señalar que la información estadística presentada por el SESNSP se construye conforme a la información que otros agentes le proporcionan. Por ejemplo, para el caso de la incidencia delictiva del fuero común, refiere a la cantidad de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas, o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas. Para el caso del fuero federal, la Procuraduría General de la República le brinda la información.

Por un lado, las encuestas especializadas como la ENVIPE y la ECOPRED resultan sumamente útiles para el Programa pues sus objetivos generales y específicos de la encuesta están íntimamente relacionados con información que le permitirá al Programa conocer la situación de (in)seguridad en el país. Por ejemplo, los siguientes objetivos específicos:

“Hacer estimaciones sobre la cifra negra de los delitos y sus causas.

Medir la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad del lugar donde viven (colonia o localidad, municipio, entidad federativa) y de lugares en donde realizan sus actividades cotidianas (trabajo, escuela, mercado, transporte público).

Medir el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública y la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia.⁷⁴”

Ambas encuestas especializadas contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Programa toda vez que metodológicamente se encuentran sustentadas y familiarizadas con las teorías preventivas del delito. Además, al saber estas cifras se puede conocer el nivel de debilitamiento de la cohesión social y se pueden diseñar programas, acciones y proyectos más sólidos de acuerdo a la teoría de la eficacia colectiva.

En contraste con lo anterior, la información estadística recabada mediante la ENJUVE y seleccionada por el programa resulta insuficiente para diagnosticar la vulnerabilidad de la población joven ante los entornos de violencia y delincuencia y mucho menos para articular políticas públicas focalizadas. Esto se

⁷⁴ Informe Operativo ENVIPE 2015
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825077310>

hará más evidente al analizar los indicadores del programa. Además, la periodicidad de la encuesta es de cinco años, lo cual implica una dificultad mayor para que la administración pública de un seguimiento adecuado respecto a los proyectos que aborde. De cualquier manera, esto se retomará con el análisis de los indicadores del programa.

Estos son algunos de los elementos que deben considerarse para cuestionar y analizar la información estadística sobre la cual el PNPSVD basa toda su planeación.

Finalmente, cabe señalar que el Programa identifica retos para el éxito de la elaboración y desarrollo de políticas de prevención social los cuales consisten en el establecimiento de estrategias de coordinación entre las secretarías involucradas con los factores de riesgo, la creación de mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno y la ciudadanía, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y metodológicas de los servidores públicos en torno a la prevención social, generar información sobre los factores que configuran la violencia y delincuencia y la definición de instrumentos de medición que permitan observar el comportamiento de estas problemáticas⁷⁵. Esto resulta ilustrativo sobre el reconocimiento del escenario en el cual el PNPSVD se identifica; claramente encuentra barreras materiales que rebasan las

⁷⁵ PNPSVD 2014-2018, pág- 9. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

consideraciones jurídicas y teóricas de la prevención del delito. Conforme se desarrolle el análisis del Programa se harán evidentes las causas por las cuales se señalan estos retos. De cualquier manera, es necesario señalar que el Programa aporta pocas propuestas para enfrentar estos retos estructurales que se manifiestan como condiciones necesarias preexistentes para la efectividad plena del programa.

Diagnóstico del PNPSVD

El Programa ya estableció que su objetivo es atender los factores de riesgo y protección que se asocian a la violencia y la delincuencia usando tres niveles de intervención, cinco estrategias preventivas en el marco de la seguridad ciudadana manteniendo serias reservas respecto a los retos que enfrenta para su éxito. También presenta información estadística sobre la situación nacional en tópicos centrales para la prevención del delito, tales como la incidencia delictiva, percepción de (in)seguridad y confianza en las autoridades así como participación ciudadana y cohesión social. Además, señala que el uso de las estrategias preventivas son recientes en México e identifica los primeros indicios de la misma en el año 98 con la creación del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), más adelante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y la creación del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN) serían actos concretos tendientes a fomentar el

desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención del delito. Sin embargo, la validez de tal señalamiento por parte del programa puede desestimarse fácilmente en tanto estos fondos tenían como uno de sus objetivos, en ocasiones de manera secundaria la prevención del delito. En realidad, el uso de estos recursos se encontraba primordialmente relacionados al fortalecimiento de las instituciones policiales y la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.

Ahora bien, retomando los factores de riesgo, el programa señala seis niveles: individuales; familiares; grupales; educativos; comunitarios; sociales y culturales sobre los cuales parte su premisa argumentativa para trabajar en la prevención del delito y de la violencia en general. Evaluando la información presentada por el PNPSVD, podemos encontrar similitudes entre la teoría y el programa, sin embargo, debemos recordar que en el capítulo teórico se discutieron los alcances y la definitividad de los trabajos científicos enfocados a combatir los factores de riesgo. La teoría epidemiológica es sin duda una de las más intuitivas y válidas para el diseño de políticas preventivas, sin embargo, sus lectores deben tener mesura respecto a la conclusividad de los estudios. Adicionalmente, otros estudios señalaban que una estrategia más efectiva es fortalecer los factores de protección.

En cuanto a los factores de riesgo específicos, el programa señala el embarazo temprano, el consumo de drogas legales e

ilegales, ambientes familiares deteriorados o *broken homes*, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, poca cohesión social, los entornos de ilegalidad, falta de espacios públicos y su deterioro y finalmente, la marginación y exclusión. Respecto al embarazo temprano, la línea de acción 2.2.1 se enfoca en su atención directa. El factor de riesgo de consumo de drogas es abordado por el programa desde la línea de acción 2.2.2 y lo acota al grupo de atención prioritaria de los jóvenes. El factor *broken homes* se encuentra mejor enfrentado ya que se aborda desde múltiples líneas de acción correspondientes a distintos grupos, 2.1.1., 2.2.3, 2.3.3. y 2.5.2. En cuanto al riesgo de deserción escolar las líneas 2.1.3. 2.2.4 y 2.2.6. son las directamente involucradas. La falta de oportunidades laborales se combate conforme a la línea de acción 2.2.5., 2.3.3. En cuanto al capital social debilitado, las estrategias 1.1 1.2 y 1.3 atienden directamente el riesgo. El entorno de ilegalidad como factor de riesgo no se encuentra directamente asociado más que en la línea de acción 3.3.3. considerando a la corrupción como uno de sus elementos constitutivos. En cuanto al deterioro de los espacios públicos, las estrategias 3.1 y 3.2 las enfrentan directamente. Finalmente, el factor de riesgo de marginación y exclusión social no parece estar directamente asociado con ninguna línea de acción o estrategia, sin embargo, puede asociarse con los planteamientos de población migrante y en centros penitenciarios.

Es importante señalar que, en todo caso, la referenciación previamente señalada no implica que el programa no atienda los

factores de riesgos en el resto de estrategias y líneas de acción, únicamente se pretende identificar a las principales involucradas en el enfrentamiento de estos factores.

Algo que resulta relevante señalar sobre el Programa es que reconoce que la manifestación de uno de estos factores no debe asociarse con la predicción de la incidencia delictiva, sin embargo, la multiplicidad de manifestaciones de estos factores puede aumentar considerablemente el riesgo de los individuos a ser víctima o victimario de la violencia y la delincuencia. Al respecto, en el capítulo teórico se señalaron estudios con aseveraciones semejantes. El problema que se manifiesta en el programa respecto a lo anterior radica en que en general, no presenta información estadística sobre la población que se encuentra expuesta a varios de estos factores de manera simultánea; presenta estadísticas sobre desempleo juvenil, por ejemplo, pero no señala información estadística sobre el porcentaje de jóvenes desempleados que consumen drogas. En contraste a lo anterior, se presenta la tasa de deserción escolar y se identifica que una de las causas es el embarazo a temprana edad, lo cual se relaciona con el primer factor de riesgo que el programa presenta. Sin embargo, el programa no presenta información estadística que permita identificar la conjunción de varios factores de riesgo en la población, lo cual termina siendo un impedimento considerable de acuerdo a la teoría epidemiológica.

Una vez expuestos los objetivos del programa, discutido el diagnóstico sobre la situación nacional y analizados los criterios con los que determina el programa los factores de riesgo, es menester estudiar los indicadores y buscar la racionalidad del programa para determinar a los grupos de atención prioritaria.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos más importantes para la construcción del programa y el desarrollo de las políticas públicas derivadas del mismo es contar con indicadores claros y precisos que atiendan al problema que quiera solucionarse y que nos permita medir y analizar adecuadamente su aplicación. A continuación se presenta una tabla contenida en el PNPSVD 2014-2018 con los indicadores asignados para cada objetivo.

OBJETIVO	INDICADORES
1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.	<p>*1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad identificados en su colonia o localidad.</p> <p>*1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales.</p> <p>*1.3 Porcentaje de población que manifiestan ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembro de una organización vecinal.</p>
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria	<p>*2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo.</p> <p>*2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida expresada en porcentaje.</p> <p>*2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común (por cada 100,000 mil adolescentes).</p>
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.	<p>*3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad.</p> <p>*3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro: su municipio o delegación y su colonia o localidad.</p>
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegaciónales, entidades federativas y federación.	<p>*4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p> <p>*4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella.</p>
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.	<p>*5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en las demarcaciones prioritarias del PNPSPD.</p> <p>*5.2 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en los polígonos prioritarios del PNPSPD.</p>

Tabla 1.1 Fuente: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018).

Respecto al objetivo 1, se asignaron tres indicadores de los cuáles sólo uno de ellos parece estar directamente relacionado con la seguridad. El indicador 1.1, supuestamente, busca incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social y mide la proporción de la población de mayor o igual a 18 años que se organiza para resolver problemas de seguridad en sus localidades, sin embargo, en el anexo del Programa, la tabla del indicador 1.1. El apartado de observaciones señala que únicamente considera tres problemas: el robo, pandillerismo violento y delincuencia cerca de las escuelas. Inicialmente el indicador señalaba además como causas la falta de alumbrado, el bacheo o fugas de agua y la falta de agua. Independientemente de si esos elementos son válidos de acuerdo a la prevención situacional del delito, llama la atención que únicamente se consideren tres elementos para alimentar el indicador, sería válido preguntarse por qué no se mencionaron otros delitos de alto impacto como homicidio, extorsión y secuestro. Si bien, en un principio, estas funciones le corresponden únicamente a las policías, no hace falta nada más que ver el escenario nacional para identificar a los llamados grupos de autodefensa que han crecido en el país gracias a la protección del Estado.

Otra crítica que puede hacerse al indicador 1.1 es que en la ecuación presentada para el cálculo del valor del indicador se saca el porcentaje total en función de la población de 18 años o más que identifica la existencia de problemas de delincuencia cerca de las

escuelas en su colonia o localidad. Si bien esto puede parecer inicialmente válido, puede ser también una forma engañosa de dimensionar la gravedad del problema; este elemento del indicador está construido y constreñido a la percepción de un grupo de personas que consideran que existen problemas de delincuencia en territorios particularmente delimitados (sus escuelas, colonia o localidad) sin embargo, existen otros grupos de la población que pueden no percibirlo como un problema aunque se encuentren en estas zonas de peligro debido a que viven en residenciales más seguras o cuentan con equipo de seguridad privada, por ejemplo. Una manera de mejorar el indicador sería evitar atender a la percepción del ciudadano sobre si la incidencia delictiva es un problema o no y seguir un criterio objetivo como la población total viviendo en un polígono determinado. De esta manera, el indicador mostraría el porcentaje de participación ciudadana en función de la incidencia delictiva en un área determinada.

En esta tesitura, otro elemento en el indicador que no parece estar bien motivado es la razón por la cual se excluye a la población menor de 18 años. Si bien, ésta en principio, pareciera que no puede participar en acciones que permitan organizar a la comunidad contra problemas de seguridad, también lo es que de acuerdo al programa era una población vulnerable y de esta manera se nulifica para efectos del objetivo. Atendiendo a esta crítica, el total de la población mayor o igual a 18 años que se organiza para resolver los tres problemas que menciona el programa debería compararse, en

todo caso, con la población total lo cual, permite también contabilizar a la población menor de edad en este indicador. Cabe señalar que se espera que el indicador aumente para la meta 2018, pero es importante señalar que la mayoría de criterios para determinar las Metas 2018 responden únicamente a mantener la tendencia del estadístico de acuerdo a los últimos años. Lo anterior implica que *ceteris paribus*, la Meta 2018 se determina sin cuantificar el éxito o fracaso del Programa y únicamente responde a la tendencia que la estadística ha mostrado en años previos a la elaboración del Programa.

Finalmente, el indicador atiende directamente al objetivo pero no se encuentra asociado directamente con las estrategias o líneas de acción. Desde luego, asociarlas puede parecer una tarea complicada con noventa y ocho líneas de acción, sin embargo, de esta manera no puede analizarse adecuadamente la efectividad de cada estrategia o línea de acción. Es decir, el método de cálculo que alimenta al indicador reflejando el porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de robo en su colonia o localidad, no puede ser asociado directamente con la línea de acción 1.1.1: *“Fomentar la participación ciudadana y de la sociedad civil en el diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación de proyectos de prevención.”* Lo anterior puede manifestar un problema de estructuración del programa en general toda vez que parecen existir líneas de acción

“sueltas”, alejadas de la evaluación de los indicadores y de las metas planteadas por los objetivos generales.

Respecto al indicador 1.2 la lógica cambia pues consiste en medir el porcentaje de la población de que percibe disponer de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales para superar dificultades como ser cuidado ante una enfermedad, obtener dinero equivalente a un mes de ingreso de su hogar, ayudar para conseguir trabajo, ayudar para ser acompañado al doctor, cooperación para mejorar la comunidad o ayuda para cuidar a los niños del hogar. El primer punto que salta a la vista es que en este caso se contabiliza a la población de 12 años o más, además, se utilizan criterios como la evaluación multidimensional de la pobreza de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), probablemente atendiendo a la idea de prevención social y no de un criterio de prevención directa de la violencia, de hecho, el anexo del indicador señala que este indicador se encuentra alineado también al Programa Sectorial de Desarrollo Social. Por otro lado, es cuestionable si un elemento como ser acompañado a una visita al doctor colabora con el indicador realmente. El Programa defiende la utilidad del indicador en función de que éste permite identificar algún grado de cohesión social o la evaluación de la línea de bienestar de las personas. En tal supuesto, sería válido este indicador considerando que permite diagnosticar la situación de solidaridad y participación de una población para después trabajar en estrategias enfocadas en la teoría de la prevención comunitaria

del delito, sin embargo, debe cuestionarse si las respuestas a los escenarios que las preguntas del indicador plantean efectivamente son suficientes para determinar que existe algún grado de cohesión social entre una comunidad. Además, la elaboración de la estadística del INEGI se realizó con un muestreo que pretende replicar la situación nacional; lo anterior resulta insuficiente ya que la lógica de las comunidades en todo el país puede variar, al igual que la percepción de los individuos entrevistados, desde luego. Finalmente, la periodicidad del indicador es bianual, por lo cual se dificulta dar seguimiento adecuado a la evaluación del objetivo en función del indicador.

El indicador 1.3 mide el porcentaje de la población que es miembro de una organización de ciudadanos o de una organización vecinal y su población objetivo son los mayores de edad con residencia permanente en territorio nacional. El problema del indicador radica en que no necesariamente el porcentaje de población que manifiesta ser miembro de una organización de ciudadanos contribuye al cumplimiento del objetivo 1 toda vez que no todas las organizaciones de ciudadanos están relacionadas con la seguridad y menos con la prevención social. Si bien, es válido asumir que las organizaciones vecinales o de colonos encuentran su razón de existencia en resolver los problemas que se manifiestan en sus comunidades (entre ellos la (in)seguridad), el Programa no esclarece qué entiende por organizaciones de ciudadanos ni lo acota a cuestiones de violencia y delincuencia. Por lo tanto, no se sigue

que por el hecho de que un individuo pertenezca a una organización de ciudadanos, aumente la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en asuntos de prevención social. Otro elemento que vale la pena señalar es que se reconoce la imposibilidad de predecir una tendencia del indicador para determinar la Meta 2018 así que se decidió un avance ascendente del 2% anual sin dar mayor justificación al respecto. Sin embargo, la línea base (año 2012) es de 11.74% y 13.35%, el criterio de medición es bianual y la Meta 2018 se calcula 13.22% y 15.03% lo cual, no concuerda con el aumento de 2% anual que señala el mismo Programa.

Respecto al objetivo 2, el programa establece tres indicadores; el primero se enfoca en población joven, el siguiente en mujeres adolescentes y el último en población penitenciaria en edad adolescente. Recordemos que el programa establecía como población prioritaria a migrantes, mujeres, jóvenes, niños y reclusos, por lo que estos indicadores no abarcan al universo pretendido, o por lo menos, aparentaba atender con el programa. Lo anterior representa un problema mayúsculo puesto que estrategias asociadas al objetivo 2, como la 2.5 y 2.6 no pueden ser cuantificadas.

El indicador 2.1 presenta el porcentaje de población joven (12 a 29 años) que ha vivido situaciones de violencia física y psicológica en el noviazgo. De acuerdo a los anexos, se entrevista a la persona en

función de su pareja actual y el criterio se da a partir de una pregunta de la Encuesta nacional de Juventud 2010 (ENJUVE):

“¿Cuántas veces...

...Te ha insultado?,

...Te ha dado bofetadas?,

...Te ha pateado?,

...Te ha amenazada con una navaja, cuchillo?”

Existen varios problemas que rebasan al indicador, el primero de ellos es su claridad; por un lado, refiere a una relación de noviazgo y en otros casos de relación sentimental sin señalar si estos son equivalentes o no. Por otro lado, los actos que busca cuantificar la encuesta no representan de manera adecuada las posibilidades en torno a que un individuo ejerza violencia física o psicológica sobre su pareja. Además, se dejan de lado criterios de violencia adoptados jurídicamente en el derecho familiar, como la violencia económica. Al dejar fuera del estudio cuantitativo opciones como la anterior es imposible determinar si existe un nexo causal o por lo menos correlación entre la manifestación de uno de los tipos de violencia y la reincidencia y ocurrencia del resto.

El elemento más grave en la construcción de la información estadística que alimenta al indicador se manifiesta en que únicamente se enfoca en las relaciones actuales, no en los episodios

de violencia física o emocional vividos con otra pareja en el pasado o con otra persona. El error es de gravedad tal que, si consideramos que tanto la doctrina como el programa pueden calificar esta población como atención prioritaria, la falta de información que colabore a determinar la reincidencia de entornos de violencia para la población objetivo implica la falta de un insumo fundamental para articular políticas públicas que enfrenten el problema.

Otra consideración importante respecto al indicador 2.1 es su periodicidad quinquenal, lo cual, como ya se señaló anteriormente, dificulta la posibilidad de la autoridad para dar seguimiento al Programa. Además, la Meta 2018 fue fijada de conformidad con las metas sectoriales estimadas en fenómenos similares.

Ahora bien, el indicador 2.2 se centra en medir el porcentaje de prevalencia de violencia contra las mujeres mayores o igual a 15 años a lo largo de su vida, su periodicidad es de 5 años y se establece una línea base de 62.8% a 2011 con una meta de 59% a 2018. De nueva cuenta, se explica el criterio para definir la Meta 2018; la constante de descenso esperado en 2018 de acuerdo al promedio de los años previos a la promulgación del programa. Cabe señalar que el indicador se encuentra alineado al Programa Sectorial de Gobernación 2013- 2018. Sin embargo, no pasa desapercibido el criterio que el indicador fija; incluye a las mujeres de 15 años o más, mientras que las de menor de edad probablemente serían

consideradas en las estadísticas como niños. Lo anterior permite establecer un margen para el debate sobre el criterio que debería prevalecer, sobre todo en casos específicos de violencia como violaciones a niñas en ese rango de edad.

El último indicador del objetivo 2 refiere a la tasa de ingreso de adolescentes (12 a menos de 18 años)⁷⁶ al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a fuero común. El indicador utiliza 32 conductas sancionadas por el fuero común, se mide anualmente y presenta en la línea base de 2012 98.43 jóvenes. Se espera reducir en la Meta 2018 a 91.22 jóvenes por cada 100 mil jóvenes por entidad federativa.

Sobre este indicador se presentan dos críticas fundamentales. La primera se asocia con que el indicador únicamente cuantifica a adolescentes, no a jóvenes, pese a que el objetivo señala que el grupo de atención prioritaria son los jóvenes (lo cual abarca hasta 29 años de acuerdo a las estadísticas que el mismo programa utilizó). La segunda crítica al indicador sale a la vista pues únicamente contabiliza los delitos de fuero común en cada entidad federativa, sin contabilizar los delitos que pudieran actualizarse en el fuero federal. De esta manera, vemos un trato desigual de la administración pública; no puede evaluarse el desempeño real de la administración pública federal en el tema

⁷⁶Tasa por cada 100, 000 adolescentes de la entidad federativa y con rangos de edad de entre 12 y menos de 18 años.

específico respecto a las entidades federativas. De nueva cuenta existen barreras materiales para analizar la efectividad de las acciones de acuerdo al indicador pues la periodicidad es quinquenal.

El tercer objetivo se constituye por dos indicadores que miden elementos subjetivos. Con el indicador 1.1 ya se habían mencionado los problemas de utilizar indicadores alimentados por criterios subjetivos, por lo que deberían considerarse criterios objetivos.

El objetivo 3 consiste en generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, el indicador 3.1 señala el porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad, mientras que el 3.2 señala el porcentaje de la población mayor de edad que considera seguro su municipio o delegación y su colonia o localidad. De lo anterior es necesario hacer una aclaración y es que no por el decremento del indicador 3.1 y el aumento del 3.2 se sigue que se cumpla el objetivo de generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana. De defender lo contrario se estaría equiparando como equivalente la solución del problema a la disimulación del mismo. Por ejemplo, la distribución de droga en una colonia no necesariamente tenderá a reducirse si el primordial lugar de realización de esta conducta se realizaba en las calles y ahora se realiza en domicilios particulares; el problema sigue ahí aunque no se vea. La solución al problema señalado es, como se dijo

anteriormente, añadir indicadores que atiendan criterios objetivos como la reducción de incidencia delictiva en esos espacios públicos o privados de la comunidad, o de la delegación/municipio o colonia/localidad en general o la creación de infraestructura acorde a la prevención situacional del delito que atienda al objetivo 3 en el área determinada.

Concretamente, el indicador 3.1 se centra en la percepción de inseguridad de los ciudadanos en la calle, transporte público, parques o centros recreativos, escuelas y viviendas. Cabe señalar que el indicador mide la percepción de la población mayor de edad, de nueva cuenta, parte de la población joven y los niños quedan aislados de la encuesta pese a ser señalados por el Programa como sectores de atención prioritaria. Otro elemento que destaca es la determinación de la Meta 2018 en parque o centro recreativo (8.57%) frente a la línea base 2013 de 49.58% pese a que el anexo del indicador señala que se define un decremento constante de .83% bianual en esa categoría.

Respecto al indicador 3.2, las observaciones del indicador señalan que se atendieron a estos dos niveles territoriales (municipio y localidad o colonia) ya que se espera que ahí sea el impacto de las acciones del PNPSVD. Además utiliza las estadísticas del ENVIPE 2011 a 2013 para determinar la Meta 2018. Desde luego, la determinación de la Meta 2018 en función de la tendencia estadística es un criterio inadecuado para estudiar la efectividad del

Programa pues trabaja *ceteris paribus* sin asociar las acciones que alimentan a los indicadores del Programa con la Meta 2018.

El cuarto objetivo se mide con dos indicadores, el primero habla de un índice de fortaleza institucional mientras que el segundo evalúa un elemento subjetivo de confianza en policías municipales y estatales, sin embargo, en ambos indicadores quedan fuera del diagnóstico el orden federal; pese a que el 4.1 señala la elaboración de instrumentos autodiagnósticos para aplicar en las entidades y municipios bajo la participación del PNPSVD, si bien participa la federación, ésta no se contabiliza en el indicador para efectos de su evaluación.

El indicador 4.1 parte de la premisa de que niveles óptimos de cumplimientos de los principios de integralidad, estrategia y sostenibilidad generan la fortaleza institucional. Por integralidad entiende que las autoridades a cargo de la prevención social del delito en los municipios y entidades federativas atienden el fenómeno de violencia y delincuencia desde todas sus causas e identifica a los actores relevantes para la solución. El principio de estrategia comprende que las mismas instituciones elaboren planes para coordinar y evaluar las acciones necesarias para la solución de los problemas identificados con criterios de eficiencia y eficacia. Finalmente, el principio de sustentabilidad consiste en que las mismas instituciones establezcan acciones que aseguren la continuidad de los proyectos en la materia en el mediano y largo

plazo. Una primera advertencia frente a este indicador es el exceso de discrecionalidad y subjetividad en el cumplimiento de los principios. Además, no se explica el criterio para calcular el índice de cada uno de estos principios. Otra cuestión que destaca es que no se asignó el valor de la línea base y se manifestó que se definiría durante 2014. La Meta 2018, pese a no contar con una referencia inicial ni explicar el cálculo de los índices, se determinó con un 7 en una escala del 1 al 10 pues 23 de las 32 entidades federativas deben contar con una calificación mayor a .7 en el índice.

Ahora bien, el indicador 4.2 da una idea de la confianza de los ciudadanos en las policías estatales y municipales, de nueva cuenta, la policía federal se escapa de la evaluación y la población encuestada es mayor de edad. Sin embargo, una de las ventajas del indicador es que se construye con los datos de la ENVIPE, lo cual permite tener información sobre el avance anual del indicador.

Finalmente, parece que el quinto objetivo es el que cuenta con mejores indicadores de desempeño. El indicador 5.1 se enfoca en el porcentaje de programas, proyectos o acciones comprometidas por los agentes del Estado que integran la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y que operan en el total de las demarcaciones prioritarias del PNPSVD. Este porcentaje se saca contra el total de programas, proyectos o acciones comprometidas por los agentes del Estado en el marco de la misma Comisión. La línea base de 2913 era de 11 con

demarcaciones prioritarias y 42 totales con un total de 26.1%. Se espera que para 2018 se cubra el 100% en demarcaciones prioritarias del Programa. Algo interesante que señalar es que el Programa no define qué entiende por implementación ni por compromiso y mucho menos si el término “implementadas” es equivalente de “comprometidas” y esto resulta relevante toda vez que el nombre del indicador refiere a implementación, mientras que su método de cálculo habla de comprometidas. Lo anterior implicaría que el criterio de la autoridad para considerar una acción como implementada sería su estatus de comprometida por resolución de la Comisión Intersecretarial, es decir, que no se consideran las acciones de implementación posteriores a la resolución de dicha Comisión.

El indicador 5.2 es similar al anterior respecto a su ambigüedad lingüística solamente que habla de polígonos prioritarios y no de demarcaciones prioritarias por lo que no es posible determinar si la autoridad los utiliza como equivalentes. Sigue la misma lógica metodológica con una línea base de 21.4% y una Meta 2018 del 100% de los polígonos, aunque no se distingue si se refiere a los polígonos prioritarios o a los totales.

Antes de concluir esta sección es relevante recordar y analizar ciertos criterios de los indicadores, uno de ellos son los avances establecidos a la Meta 2018, de conformidad con el programa y la racionalidad detrás de determinar dichas metas.

Parece que la regla general para determinar la Meta 2018 es seguir la tendencia que ya señalan las estadísticas en años anteriores al ser promediadas. El problema con esta racionalidad es que si efectivamente se cumple la tendencia de la Meta 2018 esperada no podemos atribuirla necesariamente a las acciones emanadas de las autoridades en virtud del cumplimiento del Programa y en todo caso, sería más lógico pensar que si se cumplió la meta fue porque simplemente se mantuvo la tendencia con ciertos elementos previamente establecidos antes de la gestión de la administración del presidente Enrique Peña Nieto. De esta manera, parece que la lógica para fijar la Meta 2018 es pretender que los elementos externos e internos que constituyen los problemas sociales así como con los que se instrumentan las políticas públicas seguirán igual. En términos económicos: *ceteris paribus*, sin cuantificar realmente el impacto esperado de las medidas emprendidas por el PNPSVD.

Por otro lado, otro tema a considerar y discutir es la representación de los grupos de atención prioritaria para efectos de los indicadores; la mayoría de la información estadística está construida en función de las respuestas de mayores de edad encuestados. Resulta relevante cuantificar a la población menor de edad pese a los retos jurídicos, económicos y materiales que eso representa, sobre todo si el mismo programa le brinda un carácter especial a esa población, de otra manera no podrá contarse con información adecuada para realizar políticas públicas adecuadas.

Aunado a las críticas anteriores, la periodicidad de la información estadística sobre la que se alimentan la mayoría de indicadores también representan un problema si se toma en consideración que el periodo de la administración federal dura 6 años y generalmente, el cambio de administración también implica la reconfiguración de la estrategia de seguridad pública y de prevención del delito. En este sentido, la periodicidad de encuestas como el ENJUVE (5 años) no permite a la autoridad responsable tener un seguimiento puntual sobre el éxito o fracaso de las políticas en la materia.

Una cuarta consideración se encuentra en que la información estadística que alimenta a los indicadores; parte de ella recae en criterios subjetivos que no permiten describir objetivamente la situación en los rubros que se pretenden abordar. Lo anterior no implica que las estadísticas con criterios subjetivos sean inherentemente inadecuadas para el proceso de formulación de políticas públicas, sin embargo, hay que reconocer su gran utilidad para determinar los objetivos del PNPSVD como un método que permite al Estado conocer las inquietudes de la sociedad, sin embargo, no por ello, es adecuado atender a criterios subjetivos para alimentar al indicador que da cumplimiento al objetivo. Es decir, la determinación del objetivo puede responder válidamente al criterio subjetivo de una encuesta, pero el cumplimiento del objetivo no puede alimentarse en función de la percepción de la ciudadanía, sino de los factores objetivos que efectivamente comprueban la alteración de las circunstancias para el cumplimiento del objetivo.

Finalmente, a lo largo del Programa no se justificó plenamente la racionalidad detrás de los grupos de atención prioritaria que previamente se habían delimitado, a la par, los indicadores no reflejaban la situación de estos grupos por sí solos, sino que llegaban a combinarlos, (por ejemplo, mujeres jóvenes y adultas en situación de violencia o jóvenes reclusos, sin existir estadística que alimentara a alguno de los indicadores en los que se abordara la población total de reclusos u hombres en una relación de violencia con su pareja).

Conclusión

Se inició el presente trabajo de investigación bajo el entendido de que el PNPSVD representa la primer manifestación de la autoridad para hacer realmente operativa la obligación constitucional del ejercicio de sus funciones de seguridad pública, específicamente de prevención del delito en un contexto de participación ciudadana.

A la luz de lo anterior, se discutió el marco jurídico sobre el cual se encuentra cimentada estrategia de prevención del delito en México y se pretendió diagnosticarlo conforme a tres criterios; la validez de su fundamentación teórica, el contexto jurídico que le dota de contenido y determina, en términos generales, la forma en la que debe operar y los objetivos que debe perseguir y finalmente, se evaluó la validez y el alcance del PNPSVD de acuerdo a su propio lenguaje metodológico. Los resultados revelaron una situación que se perseguía intuitivamente desde el inicio de la presente tesina; el mayor reto del PNPSVD son las barreras materiales que le impiden tener una metodología adecuada sobre la cual establecer la política pública nacional en materia de prevención del delito.

Se concluyó lo anterior una vez que se identificó que tanto la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como el Programa para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia tenían conocimiento de la teoría de prevención del delito y, en menor medida procuraban adoptar

diversas estrategias preventivas en su contenido. Sin embargo, como quedó evidenciado en el trabajo de investigación, el uso de las corrientes teóricas fue parcial, minimizando la efectividad de su uso para la aplicación del caso nacional. Un ejemplo claro de esto se encontró en la teoría epidemiológica del delito; tanto en la ley como en el programa, el objetivo central de la estrategia preventiva planteada se enfoca en combatir los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, sin embargo, la promoción de los factores protectores quedó seriamente descuidada pese a que la teoría menciona que deben ser complementarios e incluso señala que la promoción de factores protectores puede ser más efectiva. Otro caso paradigmático para el trabajo de investigación fue que la ley aparentemente atribuía objetivos a tipos de prevención del delito que no le corresponderían de acuerdo a la teoría y que se asociarían en otra categoría.

Por otro lado, el mismo PNPSVD acogió el uso de diversas teorías (epidemiológica, ecológica y de eficacia colectiva) para su desarrollo. En este sentido, El programa no explica adecuadamente cuál es la razón por la que decidió usar estas teorías y no otras de tantas que se expusieron en el primer capítulo. Sin embargo, existe una relación congruente entre las estrategias preventivas que determina la LGPSVD y el Programa. Independientemente de la validez de la aseveración anterior es un hecho es que la autoridad debe fundar y motivar adecuadamente cualquier acto administrativo, en este sentido, la promulgación del máximo

instrumento de política pública en materia de prevención del delito no es un acto menor que deba pasar desapercibido sin un rigor argumentativo serio por parte de la autoridad para determinar el rumbo de acción de la administración pública federal durante los seis años de su gobierno. En cuanto a la teoría ecológica y de eficacia colectiva, el análisis de su uso y efectividad para el caso concreto no puede ser efectivamente calculado de acuerdo a los indicadores, aunque sin duda se identificaba la influencia de ambas en la redacción de diversas estrategias y líneas de acción del programa.

Ahora bien, resaltan las mayores deficiencias del programa en cuanto a su aspecto metodológico. Los problemas más evidentes se encontraban en la información estadística, el criterio de cálculo de sus indicadores y el criterio para determinar las Metas 2018 en cada indicador. Incluso el mismo programa reconoce que existen varios retos que comprometen el cumplimiento de los objetivos del programa.

Concretamente, se identificó que los principales problemas con la información estadística radicaban en que el Programa usaba información de diversos agentes con diversos criterios metodológicos, lo cual dificultaba su uso para efectos del cumplimiento de los objetivos del Programa. Además, si bien diagnosticaba estadísticamente algunos de los factores de riesgo que la teoría revela, en su mayoría no se presenta información estadística

o declaración que sugiera que esta información fue procesada en conjunto para identificar sectores de la población en las que converjan varios factores de riesgo lo cual representa un problema desde la perspectiva teórica pues tanto el PNPSVD como la teoría reconocen que la manifestación de un riesgo por sí sola no representa evidencia conclusiva para predecir problemas de violencia o delincuencia. Caso contrario, la conjunción de varios factores aumentaba las probabilidades de sufrir y participar en violencia o delincuencia. Otra crítica que se pudo identificar recurrentemente en cuanto a la información estadística es que la periodicidad de algunas de ellas dificultaba el proceso de análisis y seguimiento a las políticas emprendidas por el programa.

Aunado a lo anterior, se cuestionó la validez de la determinación de elementos que alimentaban al indicador como referentes del cumplimiento de cada objetivo planteado por el Programa. En esta línea de ideas, algunos de los casos que más resaltaron fue que durante el PNPSVD se mencionaron los diversos grupos de atención prioritaria (niños, jóvenes, mujeres, migrantes y población penitenciaria) los dos últimos grupos quedaron fuera de la evaluación del indicador enfocado al objetivo directamente relacionado con trabajar para los grupos de atención prioritaria. Únicamente se relacionó a los adolescentes con la población penitenciaria en delitos de fuero común. Además de la crítica anterior, se identificó que en diversos indicadores, la policía federal no fue contemplada como autoridad evaluable por la ciudadanía.

Otra crítica recae en la ambigüedad lingüística utilizada en el programa ya que hay términos que no esclarece cuando no necesariamente puede inferirse que use como equivalentes. Ahora bien, el estado de cada línea de acción es proporcionado por diversas dependencias, lo cual dificulta el control y seguimiento sobre su ejecución efectiva.

Una última crítica y probablemente la más importante en cuanto a la metodología del PNPSVD radica en la determinación de la Meta 2018, que como quedó demostrado en los mismos anexos de cada indicador, en su mayoría responden a una tendencia estadística promediada en los años anteriores a la promulgación del programa. Esta información es sumamente importante ya que se fija con criterios exógenos a la estrategia planteada por el programa; como se dijo anteriormente, la Meta se fije sin considerar el impacto esperado de las acciones emprendidas gracias al Programa, de manera que no puede evaluarse la efectividad de las propuestas del programa. Esto refleja la teatralidad con la cual la autoridad pretende atender los problemas y pone al descubierto algo perverso; *ceteris paribus* la tendencia estadística se puede mantener pues la Meta 2018 se fija con un comportamiento esperado resultado del promedio de años anteriores por lo que bajo la condición previamente establecida, la Meta 2018 puede alcanzarse sin que las acciones del Programa hayan tenido una influencia directa en lograr el cumplimiento de la meta.

Finalmente, del presente trabajo de investigación puede concluirse que las deficiencias del PNPSVD se encuentran tanto en su fundamentación teórica como su marco jurídico y la misma metodología. Lo anterior impide el diseño, ejercicio y diagnóstico efectivo de los objetivos determinados por el PNPSVD. Respecto a las críticas teóricas, el lector pudo constatar durante el presente trabajo de investigación que el Programa no distingue adecuadamente las diversas corrientes teóricas en la prevención del delito y que le da preponderancia, como si sus hallazgos fueran conclusivos, a teorías generalmente desestimadas entre la comunidad académica. Respecto a las críticas al marco jurídico también se encontraron problemas de confusión conceptual al definir la ley los diversos tipos de prevención. Por si lo anterior no fuera suficiente, las críticas en el marco jurídico también resaltan respecto al sistema de competencia coordinada y la multiplicidad de actores en la materia; diversos agentes del Estado replican funciones en materia de prevención del delito, lo cual resulta ineficaz e ineficiente. Sin embargo, las críticas más severas se encuentran en la metodología del Programa y su plano operativo. Lo anterior no representa una revelación para la autoridad, pues ya reconocía *a priori*, los retos que generaban deficiencias en las capacidades institucionales para atender la seguridad pública desde una perspectiva de prevención social.

Lo más alarmante al respecto radica en que el PNPSVD no indica soluciones o propuestas aparentes para enfrentar estos retos

o minimizar su impacto en el cumplimiento de los objetivos del programa. Por el contrario, durante el trabajo de investigación se evidenció la voluntad expresa de la autoridad al forzar, modificar e ignorar los problemas metodológicos en su construcción, el ejemplo más claro de esto se encontró en la determinación de las Metas 2018.

Así, la aportación que este trabajo de investigación pretende haber realizado es evidenciar los problemas estructurales en el máximo instrumento de política pública para la prevención del delito en México. Si no existe un apego claro a las bases teóricas de la materia, si se manifiestan problemas en torno al marco jurídico que lo regula y si hay problemas metodológicos en la elaboración y evaluación que el mismo gobierno establece en el PNPSVD, difícilmente pueden esperarse proyectos y acciones concretas exitosas en materia preventiva.

Es momento de que tanto la sociedad civil como la autoridad reconozcan el valor intrínseco de programas como el PNPSVD en virtud de su mandato constitucional y de que, en teoría, representa el instrumento que guía la actuación de la autoridad para el cumplimiento de políticas públicas especializadas; el valor de instrumentos de política pública como el PND, el PNSP y el PNPSVD es que establecen las reglas del juego de la administración en turno y las someten a una evaluación cuantitativa al alcance de los ciudadanos para su escrutinio. Si se quiere alcanzar un auténtico Estado de Derecho en México, es necesario fomentar la

transparencia y rendición de cuentas de la autoridad, así como promover la participación política de los ciudadanos para esclarecer la vía judicial hacia la justiciabilidad de los derechos de los ciudadanos y, consecuentemente, elevar el rigor con el cual el Estado cumple con sus mandatos constitucionales. Si se quiere mejorar la administración pública en México y cumplirse con el mandato constitucional de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, tanto autoridades como ciudadanos tienen que superar la teatralidad de los derechos y obligaciones escritos en tinta, de los tratados políticos contenidos en las leyes y programas a los hechos jurídicamente calificables de la realidad nacional.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), página 66.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APF Administración Pública Federal

CNDH Comisión Nacional de Derechos Humanos

CNSP Consejo Nacional de Seguridad Pública

COPACI Consejo de Participación Ciudadana

ECOPRED Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la
Violencia y la Delincuencia

ENJUVE Encuesta Nacional de Juventud

ENVIPE Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la
Seguridad Pública

FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

FOSEG Fondo de Seguridad Pública

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

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

LGSNSP Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNPSVD Programa Nacional para la Prevención Social de la
Violencia y la Delincuencia

SESNSP Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad
Pública

SNSP Sistema Nacional de Seguridad Pública

SUBSEMUN Subsidio para la seguridad en los municipios

BIBLIOGRAFÍA:

- B. Taylor, Ralph, año “*Community Criminology: Fundamentals of Spatial and Temporal Scaling, Ecological Indicators, and Selectivity Bias*”, New York: NYU Press.
- Baratta, Alessandro, año “*Criminología crítica y crítica del derecho penal. Introducción a la sociología jurídico-penal.*”, ciudad: editorial.
- Bernburg, Jón Gunnar “*Anomie, social change and crime*”
- Cohen, A. 1957 “*Delinquent boys*” Glencoe: Free Press.
- Crawford, A. 1998 “*Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*” London: Longman.
- C.R. Jeffery, 1971 *Crime Prevention Through Environmental Design*, SAGE Publications.
- Durkheim, É. 1984 “*The división of labour in society*” London: Mac Millan Press Ltd.
- Garland D, 2001 “*The culture of control: Crime and Social order in contemporary society*”, Oxford: Oxford University Press.
- Gil Villa. Fernando, 2004 “*La delincuencia y su circunstancia: sociología del crimen y la desviación*”, Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

- Hayward K and Young G. 2012 “*Cultural Criminology en Oxford Handook of Criminology*” Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, New York: Oxford University Press.
- Hebberecht, P. and Duprez, D. 2002 “*Prevention and Security Policies in Europe*” Brussels: VUB Press.
- Herrendorf, Daniel 1990 “*El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos*” México: INACIPE PGR.
- Hirschi, T. 1969 “*The causes of Delinquency*”, California: University of California Press.
- Howells, K. 1979 “*Social skills training and criminal and antisocial behaviour in adults*”, *Handbook of Social skills training, vol. 1: applications across the life span*, Oxford: Pargamon Press.
- J. Q. Wilson, 1975 “*Thinking about crime*” New York: Vintage.
- Jeffery, Clarence Ray, 1960 “*The Historical Development of Criminology*” *J. Crim. L. & Criminology*.
- Lee, Robins 1992. “*Sturdy Childhood Predictors of Adult Outcomes: Replications from Longitudinal Studies*” en “*Stress and Mental Disorder*”, edited by J. E. Barrett, R.M. Rose, and Gerald L. Klerman. New York: Raven Press.

- Loader I and Sparks R. 2012 “*Situating Criminology en Oxford Handook of Criminology*” Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, New York: Oxford University Press.
- Mannheim, Herman, 1955 “*Group Problems in Crime and Punishment*”, London: Routledge and Kegan Paul Ltd.
- R. Hollin, Clive, 2012 “*The Oxford Handbook of Criminology*”, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, New York: NY Oxford University Press.
- Radzinowicz, L. and Hood, R. 1990 “*The emergence of Penal Policy in Victorian and Edwardian England,*” Oxford: Clarendon Press.
- Rock, Paul, 2012 “*Sociological theories of crime*” en *Oxford Handook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner, New York, NY: Oxford University Press.
- Rutter, M. 1979 “*Protective factors in children's responses to stress and disadvantage*”, *Primary prevention of psychopathology: Social competence in children*, M. W. Kent & J. E. Rolf , Hanover, NH: University Press of New England.
- Salazar, Felipe. “*La Prevención Situacional del Delito en Espacios Públicos Urbanos: Rol del Gobierno Local*”
- Skinner, Burrhus Frederic. 1938 “*The behavior of organisms: an experimental analysis*”, Oxford: Appleton-Century.

- Skinner, Burrhus Frederic. 1974 “About behaviourism”
London: Jonathon Cape.
- Tilley, N., 2005 “*Handbook of Crime Prevention and Community Safety*” Cullompton: Willan Publishing.
- Tornaría Bertoni, Luis: Carlos Alvarez, 1999, “*La criminología crítica. Antecedentes, fundamentos y reflexiones.*”
Montevideo.
- Van Dijk, J.M., & de Waard, J, 1991 “*A Two-Dimensional Typology of Crime Prevention Projects; With a Bibliography. Typology of Crime Prevention Project*”, Department of Crime Prevention, Netherlands Ministry of Justice,
- Waller, I., & Dick, W. 1985 “*Crime prevention through social development*” Ottawa: Canadian Council on Social Development.
- Zahm, Diane, 2007 “*Using Crime Prevention Through Environmental Design in Problem-Solving.*”.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Planeación

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

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

Otras fuentes:

12 Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Justicia Penal

<http://www.cinu.mx/XIICongresoONUPreventionDelito/docs/prevencion%20del%20delito.pdf>

A/RES/60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/>

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018

Artículos de investigación y revistas:

- Crick, N. R, Dodge, K. A. “A review and reformulation of social information-processing mechanisms in children’s social adjustments” en *Psychological Bulletin*, 115: 74-101.
- Ekblom, Paul, 1995 “Less Crime by Design”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* , vol 539, 114-129.
- Eynseck H. J. 1964 “*Crime and Personality*”, London: Routledge & Kegan and Paul.
- Eynseck H. J. “*Personality and Crime: Where do we stand?*”, *Psychology Crime & Law* 2: 143-52.
- Eynseck H. J. “A factorial study of psychoticism as a dimensión of personality”, *Multivariate Behavioural Research*: 15-31.
- Herrenkohl, T. L., Maguin, E., Hill, K. G., Hawkins, J. D., Abbott, R. D., & Catalano, R. F “*Developmental risk factors for youth violence*”, *Journal of Adolescent Health*, . (2000); 6:176–186.
- J. Wilson, Wilson, G, Kelling 1982 “*Broken Windows*”, *The Atlantic Monthly*, Marzo 29-37.

- Maceri, Sandra y Da Re, Verónica, 2008 “*La antropología criminal de lombroso como puente entre el reduccionismo biológico y el derecho penal (primera parte)*”, Límite. Revista de filosofía y psicología, volumen 3 n. 17.
- Pratt, Travis C., Francis T. Cullen, Kristie R. Blevins, Leah Diagle, and James D. Unnever. 2002. “*The relationship of attention déficit hyperactivity disorder to crime and delinquency; a meta-analysis*“ International Journal of Police Science and Management 4:344-60.
- Slaby, R. G. and Guerra, N. G. “*Cognitive Mediators of Aggression in Adolescent Offenders: 1 Assesment*”, *Developmental Psychology*, 24:580-88.

ANEXOS

Plan Nacional de Desarrollo:

CAPÍTULO IV. INDICADORES 2013- 2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 en la Meta "México en Paz" define como uno de sus objetivos el "Mejorar las condiciones de seguridad pública", para lo cual una de sus estrategias hace referencia directa al PNPSVD, señalando que para aportar al cumplimiento de dicho objetivo se centrará en: *Aplicar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Esta estrategia demuestra la relevancia y el énfasis que el actual gobierno está haciendo en materia de prevención como una estrategia eficaz y eficiente para atender la seguridad del país.

En este marco, el indicador estratégico seleccionado por el PND para medir la consecución de dicho objetivo es:

TIPO DE INDICADOR	DESCRIPCION	FUENTE
Tasa de Victimización a nivel nacional y estatal.	Número de víctimas de la delincuencia por cada 100 mil habitantes a nivel nacional y estatal.	ENVIPE (INEGI)

Así, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con sus diversas estrategias y líneas de acción, debe contribuir al mejoramiento de dicho indicador, en conjunto con todas las entidades encargadas de la seguridad y la justicia en el país.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Indicadores del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

A continuación se presentan para cada uno de los objetivos específicos definidos en el PNPSVD los indicadores con los que se medirá su alcance, incluyendo la medición de resultados con indicadores particulares para cada aspecto.

OBJETIVO	INDICADORES
1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.	*1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad identificados en su colonia o localidad. *1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales. *1.3 Porcentaje de población que manifiestan ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembro de una organización vecinal.
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria	*2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo. *2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida expresada en porcentaje. *2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común (por cada 100,000 mil adolescentes).

3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.	*3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad. *3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro: su municipio o delegación y su colonia o localidad.
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.	*4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella.
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.	*5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD. *5.2 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en los polígonos prioritarios del PNPSVD.

FICHAS TÉCNICAS DE INDICADORES

Objetivo 1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.

Nombre del Indicador:	*1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad en su colonia o localidad.
Objetivo al que atiende:	Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
Descripción General:	Mide la proporción de la población de 18 años y más que reorganiza con sus vecinos para resolver los problemas de seguridad (robo, pandillerismo violento, delincuencia cerca de las escuelas) que existen en su colonia o localidad.
Observaciones:	Los problemas por los que se organizan los vecinos de la colonia o localidad pueden ser uno o varios de los siguientes: robos, falta de alumbrado, bacheo o fugas de agua, falta de agua, delincuencia cerca de escuelas y pandillerismo violento. Este indicador únicamente considera los siguientes tres relacionados con la seguridad: robo, pandillerismo violento y delincuencia cerca de las escuelas.

Método de cálculo:	$PPM18OVRPR = \frac{NPM18OVRPR}{TPM18} * 100$
	PPM18OVRPR= Porcentaje de población de 18 años y más que reorganiza con sus vecinos para resolver problemas de robo en su colonia o localidad.
	NM18OVRPR = Número de personas de 18 años y más que reorganizan con sus vecinos para resolver los problemas de robo en su colonia o localidad.
	TPM18= Total de población mayor de 18 años estimada, que identifica la existencia de robo como un problema en su colonia o localidad.
	$PPM18OVRPP = \frac{NPM18OVRPP}{TPM18} * 100$
	PPM18OVRPP= Porcentaje de población de 18 años y más que reorganiza con sus vecinos para resolver problemas de pandillerismo violento en su colonia o localidad.
	NM18OVRPP = Número de personas 18 años y más que reorganizan con sus vecinos para resolver los problemas de pandillerismo violento en su colonia o localidad.
	TPM18 = Total de la población mayor de 18 años estimada, que identifica la existencia de pandillerismo violento en su colonia o localidad.
	$PPM18OVRPDE = \frac{NPM18OVRPDE}{TPM18} * 100$
	PPM18OVRPDE= Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de delincuencia cerca de las escuelas en su colonia o localidad.
	NM18OVRPRDE = Número de personas 18 años y más que reorganizan con sus vecinos para resolver los problemas de delincuencia cerca de las escuelas.
	TPM18 = Total de la población mayor de 18 años estimada, que identifica la existencia de problemas de delincuencia cerca de las escuelas en su colonia o localidad.
Unidad de medida:	Porcentaje

Periodicidad:	Anual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE).
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Robo: 22.70% Pandillerismo: 19.90% Delincuencia: 29.00%
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Robo: 25.06% Pandillerismo: 21.97% Delincuencia: 32.02%

Anexo indicador 1.1 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

El objetivo de la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ENVIPE es mostrar estimaciones que puedan hacer comprensible el fenómeno de la delincuencia, victimización, seguridad pública y la percepción de la población sobre estas temáticas.

La estimación de la meta para el Indicador "Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad en su colonia o localidad", tomó en cuenta el comportamiento que ha presentado el indicador en los dos levantamientos de la encuesta (ENVIPE) donde se ha realizado esta pregunta.

Problemas existentes en la comunidad	2012	2013
Robo	18.7	22.7
Pandillerismo violento	17.3	19.9
Delincuencia cerca de las escuelas	25.6	29.0

Para el cálculo, entonces, se utilizó la línea base del 2013 para cada uno de los indicadores robo 22.70%, pandillerismo 19.90% y delincuencia cerca de las escuelas 29.00%.

La meta para el 2018 se estimó considerando un aumento anual promedio del 2% y, por tanto, se pretende lograr que 25.06% de población de 18 años y más se organice con sus vecinos para resolver los problemas de robo, 21.97% de población de 18 años y más se organice con sus vecinos para resolver los problemas de pandillerismo y 32.02% de población de 18 años y más se organice con sus vecinos para resolver problemas de delincuencia cerca de las escuelas.

Indicador:	*1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales.
Objetivo al que atiende:	Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
Descripción general:	El grado de percepción de redes sociales se define como la percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en distintas situaciones hipotéticas: ayuda para ser cuidado en una enfermedad, obtener la cantidad de dinero que se gana en un mes en su hogar, ayuda para conseguir trabajo, ayuda para que lo acompañen al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad y, según sea el caso, ayuda para cuidar a las niñas y niños del hogar.
Observaciones:	En la metodología para la evaluación multidimensional de la pobreza en México el CONEVAL considera el indicador de índice de percepción de redes sociales como un proxy del grado de cohesión social.
Método de cálculo:	El método de cálculo está definido por CONEVAL en un documento disponible en la siguiente liga: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad:	Bianual

Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	Informe sobre Medición Multidimensional de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici% c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	87.2%
Año de la Línea Base:	2012
Meta 2018	90%

Anexo indicador 1.2 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mide el Índice de percepción de redes sociales para calcular el Índice de Cohesión Social, cuyo objetivo es conocer los niveles de equidad solidaridad que existe en la sociedad, a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos ellos Hogares.

El índice de percepción de redes sociales permite obtener información sobre la percepción de los niveles de apoyo de la sociedad y las situaciones en las que la población más se solidariza, ambos indicadores son considerados coincidentes con la teoría de la eficacia colectiva que identifica ese tipo de variables como elementos que aportan a la generación de comunidades más seguras.

Este indicador está alineado al indicador 5.2. Del Programa Sectorial de Desarrollo Social, publicado ende el viernes 13 de diciembre de 2013. Dado que el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia implementarán acciones para contribuir a dicho indicador, se ha planteado como meta para el 2018 lograr que el 90% de la población perciba un apoyo medio o alto de redes sociales, misma meta proyectada por el Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Indicador:	1.3 Porcentaje de población que manifiestan ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembro de una organización vecinal.
Objetivo al que atiende:	Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
Descripción General:	Reporta, por un lado, el porcentaje de población que manifiesta formar parte de una organización de ciudadanos y, por otro, el porcentaje de aquellos que manifiesta ser parte de una organización de vecinos, colonos o condóminos.
Observaciones:	El indicador se obtiene de la Encuesta de Cultura Política y Práctica Ciudadana que se realiza cada dos años. La población objetivo del estudio la constituyen los adultos, hombres y mujeres, de 18 años y más, que residen permanentemente en viviendas particulares ubicadas dentro del territorio nacional.

Método de cálculo:	$PPMOC = \frac{NPFOC}{TPE} * 100$ <p>PPMOC = Porcentaje de población que manifiesta ser miembro de una organización de ciudadanos. NPFOC = Número de personas que manifiestan formar parte de una organización de ciudadanos. TPE = Total de Población Estimada.</p> $PPMOV = \frac{NPFOV}{TPE} * 100$ <p>PPMOV = Porcentaje de población que manifiesta ser miembro de una organización de vecinos, colonos o condóminos. NPFOV = Número de personas que manifiesta formar parte de una organización de vecinos, colonos o condóminos. TPE = Total de Población Estimada.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad :	Bianual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP).
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Organización de ciudadanos: 11.74% Organización de vecinos, colonos o condóminos: 13.35%
Año de la Línea Base:	2012
Meta 2018	Organización de ciudadanos 13.22% Organización de vecinos, colonos o condóminos: 15.03%

Anexo indicador 1.3 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas tiene por objetivo mostrar la percepción, conocimiento y actitudes de la población entorno al funcionamiento del sistema político en México.

Para este objetivo el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia estableció el indicador de Porcentaje de personas que manifiesta ser miembro de una organización de ciudadanos o vecinal, para conocer el grado de avance y de resultados obtenidos en torno a las acciones dirigidas para fortalecer el tejido social y la cohesión social a partir de la conformación de organizaciones ciudadanas.

La ENCUP ha sido levantada en cinco oportunidades, sin embargo, sólo fue posible contar con datos para esta pregunta de las últimas tres encuestas.

Indicador	2005	2008	2012
Participación en organización ciudadana	13.26	6.3	11.74
Participación en organización de vecinos, colonos o condóminos	14.40	8.8	13.35

La información revisada da cuenta de un comportamiento irregular lo que impidió definir la meta a partir de alguna tendencia. Por lo tanto, se definió la meta 2018 considerando un avance ascendente del 2% anual.

Objetivo 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

Indicador:	2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo.
Objetivo al que atiende:	Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
Descripción General:	Describe el porcentaje de jóvenes entrevistados por la encuesta, de 12 a 29 años, que han vivido algún tipo de violencia física y psicológica por parte de su pareja actual.
Observaciones:	<p>Se define a partir de las respuesta obtenida a la pregunta: En el tiempo que llevas con tu novio(a) ¿Cuántas veces...</p> <p>...Te ha Insultado?,</p> <p>...Te ha dado bofetadas?,</p> <p>...Te ha pateado?,</p> <p>...Te ha amenazado con una navaja, cuchillo?</p> <p>Esta pregunta se realizó en la Encuesta Nacional de Juventud(ENJUVE) 2010</p>

Método de cálculo:	$PPJRIN = \frac{NPJMI}{TPJRESRS} * 100$
	<p>PPJRIN = Porcentaje de población joven que refiere haber recibido insultos al menos una vez por su novio actual.</p> <p>NPJMI = Número de población joven que refiere haber recibido insultos al menos una vez por su novio actual.</p> <p>TPJRESRS= Total de población joven estimada que reconoce estar en una relación de noviazgo</p>
	$PJRAVB = \frac{NPJMB}{TPJRESRS} * 100$
	<p>PJRAVB = Porcentaje de población joven que refiere haber recibido bofetadas al menos una vez por su novio actual.</p> <p>NPJMB = Número de población joven que refiere haber recibido bofetadas al menos una vez por su novio actual.</p> <p>TPJRESRS= Total de población joven que responde la encuesta y que sostiene una relación sentimental.</p>
	$PPJRPN = \frac{NPJMP}{TPJRESRS} * 100$
	<p>PPJRPN = Porcentaje de población joven que refiere haber recibido patadas al menos una vez por su novio actual.</p> <p>NPJMP = Número de población joven que refiere haber recibido patadas al menos una vez por su novio actual.</p> <p>TPJRESRS= Total de población joven que responde la encuesta y que sostiene una relación sentimental.</p>

Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad :	Quinquenal
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Descendente
Fuente(s):	Encuesta Nacional de Juventud ENJUVE.
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Alguna vez tu novio actual: Te ha insultado 25.9% Te ha dado bofetadas 19.9% Te ha pateado 19.4%
Año de la Línea Base:	2010
Meta 2018	Alguna vez tu novio actual: Te ha insultado 24.67% Te ha dado bofetadas 18.95% Te ha pateado 18.48%

Anexo indicador 2.1 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

El objetivo de la ENJUVE es indagar sobre los mecanismos que modifican los procesos de incorporación de personas jóvenes a la sociedad y a la adaptación de las prácticas juveniles a esas transformaciones. Entre las temáticas abordadas se encuentran juventud, familia, educación, religión, cultura, sexualidad, pareja, participación política y trabajo.

Para este indicador se consideró incluir aquellas respuestas a una pregunta que explora si alguna vez las personas jóvenes han experimentado alguna manifestación de violencia física y psicológica de la Encuesta Nacional de Juventud.

Los resultados para este indicador no se encuentran publicados, por lo que se calcularon a partir de la base de datos disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=137

Para obtener la información de la línea base se filtró la respuesta afirmativa a la pregunta 6.3 ¿actualmente tienes novio? y las respuestas de porcentaje válido para las opciones de "siempre" y "algunas veces" de la pregunta 6.11 en las que se hace referencia a las manifestaciones de violencia consideradas para la construcción de este indicador.

Para el cálculo de la meta 2018, se fijó un decremento del 5% total en las tres manifestaciones de violencia contempladas. Se tomó en consideración para su cálculo las metas sectoriales estimadas en fenómenos similares (indicador proxy) como la prevalencia total de violencia hacia las mujeres.

Cabe señalar que el levantamiento de esta encuesta es quinquenal, razón por la cual se define esa periodicidad.

Indicador:	2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida expresada en porcentaje.
Objetivo al que atiende:	Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
Descripción general:	Indica la proporción de mujeres de quince años y más que, a lo largo de su vida, han padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra persona.
Observaciones:	La prevalencia de la violencia se refiere a la proporción de mujeres de 15 años y más que declararon haber experimentado al menos un acto de violencia a lo largo de su vida, respecto del total de mujeres de 5 años y más.
Método de cálculo:	$PVC M = \frac{NM15YMASEAV}{TOTM15YMAS} * 100$ <p>PVCM = Prevalencia de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida NM15YMASEAV = Número de mujeres de 15 años y más que declararon haber experimentado al menos un acto de violencia a lo largo de su vida TOTM15YMAS = Total de mujeres de 15 años y más estimada.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad:	Cada 5 años

Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Descendente
Fuente(s):	Encuesta Nacional sobre la Dinámica en las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	62.8%
Año de la Línea Base:	2011
Meta 2018	59%

Anexo indicador 2.2 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

El objetivo general de la ENDIREH es la generación de datos que muestren la prevalencia, frecuencia y magnitud de los diferentes tipos de violencia que sufren todas las mujeres de 15 y más años en los ámbitos del hogar, escolar, laboral y social, así como las consecuencias físicas y emocionales que padecen las mujeres violentadas.

La definición de la meta del presente indicador se realiza con base en el comportamiento que ha tenido el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Toda vez que en 2006 la ENDIREH arrojó que el 67% de las mujeres habían sufrido algún acto de violencia a lo largo de su vida y, para 2011, esta cifra mostró un pequeño descenso de casi 5 puntos porcentuales.

En este sentido a partir de las políticas públicas que se implementen en esta administración, se espera un comportamiento similar, es decir, una reducción, de entre 3 y 5 por ciento de la Prevalencia Total de Violencia contra las Mujeres.

Lo anterior permitiría que al final de la presente administración se cuente con resultados de una nueva Encuesta que al menos muestre un 59% de la Prevalencia Total contra las Mujeres.

Este indicador y su meta está alineado en congruencia con las metas establecidas en el Programa Sectorial de Gobernación 2013 2018, publicado en el DOF con fecha 12 de diciembre de 2013, y ya considera las modificaciones al nombre del indicador derivado de su inclusión en el Catálogo Nacional de Indicadores del INEGI publicados en el DOF del 31 de diciembre de 2013 y 10 de febrero 2014.

Nombre del Indicador:	2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común (por cada 100,000 mil adolescentes).
Objetivo al que atiende:	Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
Descripción general:	Identifica adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, que ingresan al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común por cada 100,000 habitantes adolescentes en la entidad federativa.
Observaciones :	Se consideran 32 conductas asociadas a delitos del fuero común: homicidio culposo; homicidio doloso; lesiones dolosas; lesiones culposas; violencia familiar; otros delitos que atentan contra la vida e integridad corporal; violación simple; violación equiparada; otros delitos sexuales; secuestro; secuestro exprés; otros delitos contra la libertad personal; robo a casa habitación; robo de vehículo; robo de autopartes; robo a transeúntes; robo en carretera; robo a instituciones bancarias; robo a negocio; robo de ganado; fraude; abuso de confianza; extorsión; daño a la propiedad; despojo; otros delitos que atenten contra el patrimonio; amenazas; allanamiento de morada; evasión de presos; trata de personas; narcomenudeo y otros delitos del fuero común.

Método de cálculo:	$TAISPE = \frac{\sum PAEF}{\sum PAISP} * 100,000$ <p>TAISPE = Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común, por cada 100,000 adolescentes.</p> <p>□ PAEF = Sumatoria de las personas adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, que ingresan al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común</p> <p>□ PAISP = Sumatoria de la población adolescente, entre 12 y menos de 18 años, por entidad federativa</p>
Unidad de medida:	Tasa
Periodicidad:	Anual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Descendente
Fuente(s):	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2013. Consejo Nacional de Población. (CONAPO)
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	98.43
Año de la Línea Base:	2012
Meta 2018	91.22

Anexo indicador 2.3 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario permite conocer información estadística sobre la gestión de la Administración Pública de cada entidad federativa en materia de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y justicia cívica.

Para este indicador el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal presenta la tasa de adolescentes, ente 12 y menos de 18 años, que ingresan al sistema penitenciario por conductas asociadas a delitos del fuero común. El Programa realizará acciones encaminadas a disminuir factores de riesgo en jóvenes, por lo que contribuirá a mostrar resultados en la prevención de la incursión de jóvenes en delitos y en actos violentos.

La línea base en 2012 es de 98.43 adolescentes por cada 100 mil adolescentes y se espera una reducción de 91.22 por cada 100 mil adolescentes. La meta fue estimada mediante el método de cálculo estadístico de promedios móviles, para después definir una meta de disminución a una desviación estándar.

Objetivo 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.

Indicador:	3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad.
Objetivo al que atiende:	Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.
Descripción General:	Describe la percepción de inseguridad que tiene la población sobre los espacios públicos y privados en los que la ciudadanía realiza actividades cotidianas.
Observaciones:	<p>Número total de personas entrevistadas que respondieron sentir inseguridad en espacios públicos y privados donde se realizan actividades cotidianas como la casa, escuela, trabajo, automóvil, centro comercial, parque recreativo, calle entre otros. De todas las opciones que ofrece la encuesta nos concentramos en cinco categorías en las que el PNPSVD está estableciendo un trabajo concreto y por lo que se esperaría su disminución: calle, transporte público, parque, escuelas y vivienda.</p> <p>Los datos sobre percepción son levantados en los meses de marzo abril de 2013</p>

**Método
cálculo:**

de

$$PPIEC = \frac{NP18YMASPIC}{POBTOT18E} * 100$$

PPIEC= Porcentaje de población, de 18 años y más, que percibe inseguridad en las calles.

NP18YMASPIC= Número de población de 18 años y más que percibe inseguridad en las *calles*

POBTOT18E = Población total de 18 años y más estimada.

$$PIETP = \frac{NP18YMASPITP}{POBTOT18E} * 100$$

PIETP = Porcentaje de población, de 18 años y más, que percibe inseguridad en el transporte público.

NP18YMASPITP = Número de personas de 18 años y más que percibe inseguridad en el transporte público

POBTOT18E = Población total de 18 años y más estimada.

$$PIEPCR = \frac{NP18YMASPIPCR}{POBTOT18E} * 100$$

PIEPCR = Porcentaje de población, de 18 años y más, que percibe inseguridad en parque o centro recreativo

NP18YMASPICPR = Número de personas de 18 años y más que percibe inseguridad en parque o centro recreativo

	<p>POBTOT18E = Población total de 18 años y más estimada.</p> $PIEE = \frac{NP18YMASPIE}{POBTOT18E} * 100$ <p>PIEE = Porcentaje de población, de 18 años y más, que percibe inseguridad en la escuela.</p> <p>NP18YMASPIE = Número de personas de 18 años y más que percibe inseguridad en la escuela.</p> <p>POBTOT18E = Población total de 18 años y más estimada.</p> $PIEV = \frac{NP18YMASPIV}{POBTOT18E} * 100$ <p>PIEV = Porcentaje de población, de 18 años y más, que percibe inseguridad en la vivienda.</p> <p>NP18YMASPIV = Número de personas de 18 años y más que percibe inseguridad en la <i>vivienda</i>.</p> <p>POBTOT18E = Población total de 18 años y más estimada.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad:	Anual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Descendente

Fuente(s):	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI.
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Calle:67.25% Transporte Público: 66.00% Parque o centro recreativo: 49.58% Escuela: 28.02% Vivienda: 22.33%
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Calle: 65.31% Transporte Público: 65.00% Parque o Centro recreativo: 8.57% Escuela: 25.67% Vivienda: 15.57%

Anexo Indicador 3.1 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública levanta información sobre la percepción que genera la delincuencia en los espacios más comunes y visitados frecuentemente por la ciudadanía.

Este indicador ha sido levantado en tres ocasiones y presenta el siguiente comportamiento:

	2011	2012	2013
Calle	65.70	65.92	67.25
Transporte público	66.81	67.28	66.00
Parque o centro recreativo	50.42	50.24	49.58
Escuela	30.17	28.72	28.02
Vivienda	17.07	16.81	22.33

Se estima conveniente definir un decremento meta constante del 1.18% bianual para la calle, 0.61% para el transporte público, 0.83% para el parque o centro recreativo, 3.56% para escuela y 15.41% vivienda. Estas metas derivan del promedio anual de los resultados arrojados por la ENVIPE 2011 -2013. Cabe destacar que para la calle y la vivienda el promedio registra un incremento, por lo que la meta propone revertir la tendencia en un porcentaje similar.

Los espacios en donde la población sintió mayor inseguridad fueron en la calle, transporte público, parqueo centro.

Indicador:	3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro: su municipio o delegación y su colonia o localidad.
Objetivo al que atiende:	Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.
Descripción General:	Identifica el porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro los siguientes dos ámbitos de convivencia (escala territorial): municipio o delegación y colonia o localidad.
Observaciones:	Se considera sólo estas dos categorías puesto que se espera que con las acciones del PNPSVD se pueda tener mayor influencia en estas escalas. Los datos sobre percepción son levantados en los meses de marzo -abril de 2013.
Método de cálculo:	$PPCSMD = \frac{NP18YMASPSSMD}{NTP18YMASE} * 100$ <p>PPCSMD= Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro su municipio o delegación. NP18YMASPSSMD= Número de población, de 18 años y más, que percibe seguro su municipio o delegación. NTP18YMASE= Número total de personas de 18 y más estimada.</p> $PPCSCL = \frac{NP18YMASPSSCL}{NTP18YMASE} * 100$ <p>PPCSCL= Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera segura su colonia o localidad. NP18YMASPSSCL = Número de población de 18 años y más que considera segura su colonia o localidad.</p>

	NTP18YMASE = Número total de personas de 18 y más estimada.
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad:	Anual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI.
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Municipio o delegación: 36.01% Colonia o localidad: 55.64%
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Municipio o delegación: 39.25% Colonia o localidad: 61.80%

Anexo Indicador 3.2 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública levanta información sobre la percepción que genera la delincuencia, sobre todo en aquellos entornos más cercanos a la población.

Los tres levantamiento de la ENVIPE muestran el siguiente comportamiento:

	2011	2012	2013
Municipio delegación	38.49	40.50	36.01
Colonia o localidad	59.94	60.70	55.64

Se establece como meta para el 2018 un incremento bianual de 3.5% para el municipio o delegación y de 4% para la colonia o localidad. Estas metas derivan del incremento en el promedio anual de los resultados arrojados por la ENVIPE 2011-2013.

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.

Indicador:	4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Objetivo al que atiende:	Fortalecer la formación de capacidades técnicas de prevención social en municipios/delegaciones, entidades federativas y la federación.
Descripción General:	<p>Reporta la fortaleza institucional en materia de prevención social de delito a partir de los principios de integralidad, estrategia y sostenibilidad. El supuesto consiste en qué si las instituciones a cargo de la prevención social, cumple en niveles óptimos con estos tres principios, contará con fortaleza institucional.</p> <p>En los principios se observa los siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Integralidad: que las instituciones a cargo de la prevención social del delito en los estados y municipios del país estudian y atienden los fenómenos de la violencia y la delincuencia en todas sus causas, identificando a todos los actores relevantes para su solución. <input type="checkbox"/> Estrategia: que las instituciones a cargo de la prevención social del delito en los estados y municipios del país elaborar planes para coordinar y evaluar todas las acciones necesarias para la solución de los problemas identificados en un diagnóstico, con la finalidad de ahorrar recursos, potenciar impactos y facilitar proceso. <input type="checkbox"/> Sostenibilidad: que las instituciones a cargo de la prevención social del delito en

	los estados y municipios llevan a cabo acciones que aseguren la continuidad de proyectos, planes y políticas exitosas en la materia en el mediano y largo plazo.
Observaciones:	El Índice se compone de la suma de 3 indicadores (integralidad, estrategia, sostenibilidad). Cada uno de ellos alcanza un valor máximo de 0.333, de modo que una institución con gran fortaleza calificaría en el Índice con un 0.999. Se puede agregar que este índice final estará re-escalado de cero a uno a través de una regla de tres simple. Calcular el índice requiere calcular los indicadores de integralidad, estrategia y sostenibilidad.
Método de cálculo:	$IFIPSVD = II + IE + IS$ <p>IFIPSVD = Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. II = Indicador de integralidad IE = Indicador de estrategia IS = indicador de sostenibilidad</p>
Unidad de medida:	Índice
Periodicidad:	Bianual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	N/D (Será definido durante 2014)
Año de la Línea Base:	2014
Meta 2018	23 de las 32 entidades federativas obtienen una calificación mayor a 0.7

Anexo indicador 4.1 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

El Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia permite identificar la formación de capacidades técnicas de prevención social en municipios/delegaciones, entidades federativas y federación a través de tres indicadores: Integralidad, Estrategia y Sostenibilidad. Este índice será elaborado y concentrado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana a partir de la elaboración de instrumentos autodiagnósticos para aplicarse en los estados y municipios intervenidos por el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Esta información será sistematizada durante el segundo semestre del 2014.

Nombre del Indicador:	4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella.
Objetivo al que atiende:	Fortalecer la formación de capacidades técnicas de prevención social en municipios/delegaciones, entidades federativas y federación.
Descripción general:	Reporta el porcentaje de población de 18 años y más que identifican a la policía estatal y municipal y manifiesta tener confianza en ella.
Observaciones:	

Método de cálculo:	$PP18YMASICEPE = \frac{NP18YMASIMACPE + NP18YMASIMMCPE}{P18YMASIPE} * 10$ <p>PP18YMASICEPE = Porcentaje de población de 18 años y más que identifica y confía en la policía estatal.</p> <p>NP18YMASIMACPE = Número de población de 18 años y más que identifica y manifiesta tener alguna confianza en la policía estatal.</p> <p>NP18YMASIMMCPE = Número de población de 18 años y más que identifica y manifiestan tener mucha confianza en la policía estatal.</p> <p>P18YMASIPE = Población estimada, de 18 años y más, que identifica a la policía estatal.</p> $PP18YMASICEPM = \frac{NP18YMASIMACPM + NP18YMASIMMCPM}{\sum P18YMASICPP18YMASICP} * 1$ <p>PP18YMASICEPM = Porcentaje de población de 18 años y más que identifica y confían en la policía municipal o delegacional.</p> <p>NP18YMASIMACPM = Número de población de 18 años y más que identifica y manifiesta tener alguna confianza en la policía municipal o delegacional.</p> <p>NP18YMASIMMCPM = Número de población de 18 años y más que identifica manifiesta tener mucha confianza en la policía municipal delegacional.</p> <p>P18YMASIPM = Población estimada de 18 años y más que identifica la policía municipal.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Periodicidad:	Anual

Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente
Fuente(s):	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	Estatad 43.11% Municipal 36.52%
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Estatad 47.56% Municipal 40.58%

Anexo indicador 4.2 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

Las cifras para el indicador muestran el siguiente comportamiento:

	2011	2012	2013
Estatad	39.75	38.36	43.11
Municipal	33.41	31.37	36.52

Como meta para el 2018 se estableció un incremento bianual del 4.0% para la policía estatal y de 4.5% para la policía municipal, tomando como base el promedio del incremento anual de los resultados arrojados por la ENVIPE 2011-2013.

Objetivo 5. Establecer una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

Nombre del indicador:	5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD.
Objetivo al que atiende	Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.
Definición del indicador:	Permite identificar el porcentaje de programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas en el 100% de las demarcaciones prioritarias del PNPSVD por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación al total de programas, proyectos o acciones estratégicas comprometidas por las mismas en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Observaciones:	La definición de los programas, proyectos y acciones estratégicas se construyó a partir de la información disponible en materia de factores de riesgo, cohesión social y eficacia colectiva y confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Dado que la información especializada sobre prevención es aún insuficiente, la selección de programas, proyectos y acciones para cada demarcación se ajustará de acuerdo con la nueva información generada. De igual manera, el número de demarcaciones prioritarias podrá variar a lo largo de los años.

Método de cálculo:	$PPAE = \frac{\sum PPAE}{NPPAE} * 100$ <p>PPAE = Porcentaje de programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que operan en el total de las demarcaciones prioritarias del PNPSVD</p> <p>□PPAE = Sumatoria de los programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que operan en el total de las demarcaciones prioritarias del PNPSVD.</p> <p>NPPAE = Número de programas, proyectos y acciones estratégicos comprometidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Frecuencia de medición:	Anual
Comportamiento esperado del indicador	Ascendente

(ascendente o descendente)	
Fuente(s):	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia validado por organizaciones de la sociedad civil
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	$(11/42)*100 = 26.1\%$
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Que el 100% de los programas, proyectos y acciones estratégicos comprometidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal operen en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD

Anexo indicador 5.1 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018

Como estrategia interna de coordinación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, se estableció como una de sus metas conseguir que todos los programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia operen en las demarcaciones prioritarias en 2018, considerando como línea base el 26.1% que se llevó a cabo en el 2013.

Nombre del indicador:	5.2 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los polígonos prioritarios del PNPSVD.
Objetivo al que atiende	Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

Definición del indicador:	Permite identificar el porcentaje de programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas en los polígonos prioritarios del PNPSVD por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación al total de programas, proyectos o acciones estratégicos comprometidos por las mismas en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Observaciones:	<p>La definición de los programas, proyectos y acciones estratégicas se construyó a partir de la información disponible en materia de factores de riesgo, cohesión social y eficacia colectiva y confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Dado que la información especializada sobre prevención es aún insuficiente, la selección de programas, proyectos y acciones para cada polígono se ajustará de acuerdo con la nueva información generada. De igual manera, el número de demarcaciones prioritarias y polígonos podrá variar a lo largo de los años.</p> <p>Para acreditar la implementación de los programas, proyectos y acciones estratégicas se tomará en cuenta tanto el territorio como la procedencia de la población beneficiaria.</p>

Método de cálculo:	$PPAEPOL = \frac{\sum PPAEPOL}{NPPAE} * 100$ <p>PPAEPOL = Porcentaje de programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que operan en los polígonos prioritarios del PNPSVD</p> <p>□PPAEPOL = Suma de los programas, proyectos y acciones estratégicos comprometidas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que operan en los polígonos prioritarios del PNPSVD</p> <p>NPPAE = Número de programas, proyectos y acciones estratégicos comprometidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p>
Unidad de medida:	Porcentaje
Frecuencia de medición:	Anual
Comportamiento esperado del indicador (ascendente o descendente)	Ascendente

Fuente(s):	Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia validado por organizaciones de la sociedad civil
Referencias adicionales:	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
Determinación de metas	
Valor de la Línea Base:	$(09/42)*100 = 21.4\%$
Año de la Línea Base:	2013
Meta 2018	Que los programas, proyectos y acciones estratégicos comprometidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, operen en el 100% de los polígonos.

Anexo indicador 5.2 Consideraciones para el cálculo de la meta 2018.

Como estrategia interna de coordinación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, se estableció como una de sus metas conseguir que los programas, proyectos y acciones estratégicas comprometidas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el marco de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia operen en los polígonos prioritarios para el 2018, considerando como línea base el 21.4% que se llevó acabo en el 2013.

***ACLARACIÓN METODOLÓGICA DE INDICADORES**

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia estableció dichos indicadores para medir los resultados obtenidos en su implementación, sin embargo, es importante resaltar que, en conjunto con el INEGI se ha diseñado una Encuesta Nacional de Cohesión Social para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) con el objetivo de obtener estimaciones sobre variables asociadas a factores de riesgo y exposición a situaciones de violencia y la delincuencia que afectan el desarrollo de los jóvenes y de las familias en nuestro país, que nos acerquen a un panorama más puntual y específico de lo que ocurre en los estados y municipios.