



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito del  
Municipio de Tenancingo, Estado de México**

**2009-2014**

**Tesis que para obtener el título de Licenciada en Ciencias Políticas y  
Administración Pública presenta:**

**Regina Soledad Cruz Vega**

**Dra. Guillermina Díaz Pérez**

**Directora de Tesis**

**Toluca, Estado de México, mayo de 2015**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>1. ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA</b>	<b>10</b>
1.1 Violencia	10
1.1.1. Definición (es) de violencia	11
1.1.2. Problemas de interpretación	14
1.1.3. Clasificación de la violencia	17
1.2 Delito	19
1.3 Delincuencia	22
1.4 Seguridad	23
1.4.1 Seguridad pública y seguridad ciudadana	24
1.4.2 El rol del Estado en la seguridad pública	32
1.4.3 La seguridad pública y la gobernabilidad	36
1.5 Prevención social de la violencia y la delincuencia para la seguridad desde el enfoque de Paz	37
1.5.1 Prevención: tipos y dimensiones	41
<b>2. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO</b>	<b>47</b>
2.1. El Sistema Nacional de Seguridad Pública	51
2.2. Marco legal de la prevención social de la violencia y la delincuencia en México	55
2.3. Instancias de prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito federal	58
2.3.1. Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal	59
2.3.2. Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación	65
2.3.3. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	68
2.4. Marco legal de la prevención social de la violencia y la delincuencia en el Estado de México.	71
2.5. Instancias de prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito estatal, Estado de México	73

2.5.1. Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana	73
2.5.2. Centro de Prevención del Delito	77
2.6. Marco jurídico de la prevención social de la violencia y la delincuencia en los Municipios del Estado de México	82
2.7. Instancias de prevención social de la violencia y la delincuencia en los municipios del Estado de México	83
2.8. Subsidio para la seguridad pública de los municipios (SUBSEMUN) y su relación con las instancias de gobierno en prevención social de la violencia y la delincuencia	88
<b>3. EL CASO DE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO, ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>94</b>
3.1. Antecedentes	94
3.2. Justificación de su creación	100
3.3. Atribuciones	102
3.4. Organigrama	103
3.5. Programas, proyectos y acciones	109
3.6. Personal, infraestructura y equipamiento	110
3.7. Práctica incluida en el Foro de Vinculación de Redes de Acción Local para la transformación Nacional (VIRAL)	112
3.8. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) de la coordinación municipal de prevención social de violencia y el delito en Tenancingo, Estado de México	113
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>124</b>
<b>Anexos</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

La situación de inseguridad que afronta el país ha generado una amplia discusión entre los diferentes actores políticos y sociales sobre las estrategias y políticas de seguridad ciudadana a seguir. Sin embargo, si se pretende tener un efecto positivo y sostenido en la disminución de los actos de violencia y la criminalidad, la respuesta ante el crimen no puede estar dirigida únicamente a la sanción y la represión, también se debe enfocar a las causas que generan estas situaciones.

Pese a la importancia que conlleva el desarrollo de acciones bajo este enfoque, el informe mundial sobre la violencia y la salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2007), es enfático en advertir que diferentes acciones e iniciativas de prevención emprendidas en el país han sido desarrolladas de manera reactiva, o lo que es igual en respuesta a las consecuencias inmediatas de la violencia.

Por consiguiente, el enfoque preventivo se caracterizó en diferentes casos por la identificación y descripción de aquellas situaciones y factores de riesgo vinculados con la comisión de los delitos. Lo anterior ha motivado a trascender la simple descripción de los factores asociados con la violencia, para establecer las líneas de acción que puedan, a mediano y largo plazo, transformar de manera positiva el estado actual de la realidad que se pretende incidir.

En sintonía la función estatal de asegurar el desarrollo armónico de la sociedad y garantizar la seguridad de los gobernados en un sentido amplio, es sin duda un tema de especial importancia en la actualidad. No obstante, es necesario efectuar cambios profundos en el entramado institucional vinculado con la seguridad ciudadana para resolver los distintos problemas que enfrentamos en esta materia (Rodríguez, 2014: 9).

El objetivo que persigue el presente trabajo, es sistematizar las acciones que se desarrollaron en materia de prevención de la violencia y la delincuencia en el municipio de Tenancingo, Estado de México, hasta llegar a la conformación de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito.

Bajo esta premisa la hipótesis que configura la tesis es que la creación de la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito en el Municipio de Tenancingo se dio como una propuesta del cambio de enfoque del municipio hacia lo preventivo. No obstante, su incorporación a la administración fue en un contexto donde el tema de prevención social apenas estaba siendo incorporado a la política nacional de seguridad pública lo que limitó su entendimiento y mayor apoyo al interior del gobierno municipal impactando en el funcionamiento y operación de esta instancia.

De esta forma, se identifican aquellos componentes en los cuales se debe avanzar y mejorar, en un ejercicio metodológico que nos permite integrar un balance derivado del proceso de implementación, considerando el ambiente, las condiciones institucionales, la estructura orgánica del municipio y los factores políticos y sociales que intervinieron y actúan en el funcionamiento del área referida.

En el periodo 2009-2014 ¿Qué mecanismos de política pública, legales e institucionales generaron los gobiernos federal y del Estado de México para la implementación de la estrategia de prevención social de la violencia y la delincuencia?, ¿Qué estructuras orgánicas incluyeron los gobiernos: federal, del Estado de México y de sus municipios, en sus respectivas administraciones públicas, para la implementación de acciones en el tema?, ¿Cuál fue la forma de abordar la prevención social de la violencia y la Delincuencia por parte del gobierno municipal de Tenancingo, Estado de México?, ¿Qué relevancia y/o reconocimiento tuvo la implementación a nivel municipal de acciones en prevención social?, considerando este suceso un ejercicio anticipado a la política

nacional. ¿Cuáles fueron las dificultades del municipio de Tenancingo en la ejecución de acciones enfocadas a desarrollar la prevención social de la violencia y la delincuencia? ¿Qué acciones, proyectos y programas ofreció la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito para el cumplimiento de su misión? ¿Qué apoyos y programas de otros ámbitos de gobierno se relacionaron con el actuar de la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito? Y ¿Cuáles fueron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito?, son las interrogantes que delinear el contenido de la investigación y son también las que dan pauta a el sumario que se detalla en seguida.

Para los efectos deseados, la tesis está constituida por tres apartados, el primero es el marco teórico, en él se definen los principales conceptos y enfoques que trazan y configuran la información que se presenta. Violencia, delincuencia, delito, cultura de paz, prevención y seguridad son los conceptos que se analizan y se plantean introductorios de los temas que los retoman y con los que se hace referencia a las problemáticas expuestas, principalmente en el capítulo tres.

Posteriormente el capítulo dos presenta un detallado estudio orgánico de las entidades de nivel federal, estatal y municipal en materia de prevención del delito y la violencia, en donde se visualiza el desarrollo de las instituciones en el tema, principalmente a través de los departamentos de seguridad pública o ciudadana. Además, a partir de este capítulo, la evolución de las estructuras de seguridad pública y la incorporación de la prevención como estrategia de seguridad contribuye a reconocer la importancia de la constitución de la Coordinación, que anticipada a las leyes y reglamentaciones en el asunto surgió como una medida para reducir la inseguridad en el municipio de Tenancingo, Estado de México.

Finalmente se expone la creación de la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito en el Municipio de Tenancingo, haciendo un examen sobre las fortalezas oportunidades debilidades y amenazas de la misma y se concluye con

el desarrollo de algunas ideas sobre la cuestión “ideal” de la prevención de la violencia y el delito en las distintas esferas de gobierno, anteponiendo a las ideas el principio de desarrollo y bienestar social, asumiendo la responsabilidad de generar políticas de prevención que aborden de manera integral que los factores asociados a la violencia y la criminalidad recaen en todas las instituciones que componen el Estado.

Sin embargo, es justo reconocer que el avance conceptual y jurídico actual que ha logrado México no es menor, sobre todo porque incluyó en sus leyes de prevención los principios de integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad o focalización, participación, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas e incorpora las perspectivas transversales de equidad de género, derechos humanos y cohesión social. Será cuestión de tiempo para que la ley e ideales de la prevención del delito y la violencia empaten con la realidad y se reflejen no sólo en el discurso sino en las políticas y presupuestos públicos (Arroyo, 2014: 30).

Destaca entonces, el estudio de la Coordinación de Prevención en Tenancingo, que a pesar de las debilidades en su estructura y funcionamiento fue una de las principales instituciones públicas que desde el espacio municipal fomentó la prevención con mínimos precedentes jurídicos, formulando su existencia como una estrategia de respuesta a las demandas sociales de seguridad y ajustando sus propias necesidades a las posibilidades estructurales, orgánicas y de voluntad del propio municipio y posteriormente con las incorporaciones reglamentarias estatales y federales adaptándose a las reglas de operación para obtener autonomía y ajustar su actuación a las leyes que en la materia comenzaron a germinar.

“La violencia se ha convertido en uno de los principales problemas sociales... y se ha tornado en una cuestión de salud pública y de gobernabilidad de magnitudes mayores. Su presencia impacta todas las dimensiones de la vida social, creando angustia e incertidumbre en las personas, quienes tienen temor de ser víctimas en sus casas o en la calle. El sistema de justicia penal y la policía... se han visto sobrepasados en lo que se presumía debía ser su respuesta, y la sensación de impunidad ha incrementado el apoyo a las respuestas violentas por parte de la población...”  
(Briseño, 2001:12).

## **CAPÍTULO 1**

### **ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

En este capítulo se abordan los enfoques o perspectivas teóricas que referencian el análisis del presente trabajo. En primera instancia partimos del estudio de seis conceptos que nos permitirán delimitar nuestro objeto de estudio, que es la importancia de la incorporación de áreas administrativas específicas a la prevención social de la violencia y el delito en los gobiernos como producto de las estrategias nacionales en el tema de seguridad. Dichos conceptos son violencia, delito, delincuencia, seguridad pública, seguridad ciudadana y prevención. En segundo punto discutimos la intromisión del Estado, es decir se plantea cuál es el papel que juega el Estado en cuestiones de seguridad pública. Finalmente acentuamos en este capítulo la necesidad de abordar una perspectiva de paz para entender el sentido y la importancia de la prevención de la violencia y el delito, factores que propician la seguridad como un estadio y no como una situación que se subsana.

#### **1.1 VIOLENCIA**

Hay muchas definiciones de violencia, tantas quizás como formas de entenderla, de verla, de comprenderla. Si a alguien se le pide que nos dé su definición de violencia, ésta tendrá mucho que ver con la idea que tenga del ser humano, de cómo funciona la sociedad, la historia.

Un cristiano verá la violencia como el resultado del pecado original, de la caída del ser humano; un marxista como producto de la injusticia social, del capitalismo, de la lucha de clases; un psicoanalista, como activación del instinto de muerte; etc. Las numerosas explicaciones e interpretaciones que sobre la violencia se han dado, pueden variar en función de los patrones, personales, culturales, ideológicos o simbólicos, que se le apliquen. Se trata, pues, de una realidad muy compleja cuyo estudio se ha presentado desde diversos enfoques.

Aquí proponemos un modelo de explicación según el cual la violencia puede ser interpretada como parte de un conjunto de predisposiciones socio-morales que generan en el ser humano una conciencia de racionalidad conflictiva, tanto pacífica como violenta. La violencia entonces puede ser entendida como positiva y ser considerada como un valor, o bien como negativa, como un desvalor. Los modelos de sentido de la violencia se configuran, en cada sociedad, cuando la predisposición humana a reaccionar frente a lo que causa daño se normativiza plasmándose en una manifestación cultural (Morillas, 2009:227).

### **1.1.1 DEFINICIÓN(ES) DE VIOLENCIA**

Posiblemente, cada uno de nosotros tenga un concepto de violencia intuitivo y personal. Pero el concepto de violencia es también colectivo, social, cultural. La violencia es parte de la cotidianeidad, la vemos, la palpamos, en la realidad diaria (asesinatos, guerras, violaciones, torturas, secuestros, acoso, insulto, expulsión, estigmatización). Todos nos hemos relacionado de una u otra forma con alguna clase de violencia.

En general, pese a que es una realidad que normalmente rechazamos, a veces, sin embargo, nos parece justificada, o al menos, comprensible, y la relativizamos según las circunstancias, las intenciones, las motivaciones en que se produce. También hemos de tener en cuenta que estamos muy mediatizados por lo que nos han enseñado acerca de la historia (una sucesión de batallas y guerras), o por la exposición a los medios, la televisión, la prensa (centrados casi siempre en lo

negativo del ser humano), de ahí que frecuentemente nos parezca algo habitual y normal en la vida humana.

La violencia tiene inevitables implicaciones éticas y morales: ¿qué podemos hacer para eliminarla, erradicarla, dominarla?, y también implicaciones más profundas acerca de la naturaleza humana: ¿es el ser humano violento por naturaleza? ¿qué causa la violencia?

Los expertos que investigan la violencia (psicólogos, criminalistas, sociólogos, antropólogos, politólogos) tampoco se ponen de acuerdo en qué es la violencia. No es fácil dilucidar si la violencia es algo innato o adquirido; si es el resultado de conflictos interiores o exteriores; si es posible controlarla, erradicarla, o eliminarla totalmente.

El hecho de que la violencia tenga muchas caras, se revela en la necesidad que muchas veces tenemos de utilizar adjetivos para clasificarla: física, psicológica, social, política, militar, cultural, de género, doméstica, patológica, estructural, simbólica, etc. Cada una de estas clases de violencia es diferente en cuanto a sus causas, raíces, y consecuencias. El propio concepto común de violencia no nos dice mucho en sí mismo. Es un concepto demasiado genérico; la definición del Diccionario María Moliner (2008:72) valdría al caso: La violencia es una acción injusta con que se ofende o perjudica a alguien. Por eso, cuanto más indagamos en ella, más nos vemos obligados a usar adjetivos para delimitar su complejidad, por ejemplo: violencia física (agresión); violencia psicológica (acoso), violencia estructural (pobreza, explotación); violencia cultural (machismo, racismo); violencia simbólica (estigmatización) (Morillas, 2003: 229).

Los expertos han emitido sus juicios y sus veredictos sobre la violencia. Algunos son muy pesimistas, otros son más optimistas. Así, Freud (1940:164) escribió: “La inclinación a la violencia es una disposición instintual original en el ser humano que constituye el mayor impedimento a la civilización. Ese instinto violento natural se deriva del instinto de muerte, que se encuentra en el ser humano junto con el instinto de Eros”.

Otros mantienen que, aunque el ser humano pueda tener una propensión a ser agresivo, como parte de su herencia natural, esto no quiere decir que sea violento. La violencia, desde esta óptica, sería algo aprendido, algo social, algo cultural.

En realidad, a la hora de explicar la violencia, existen, posturas intermedias entre dos polos: un polo biologicista, que enfatiza el papel de los instintos, las pulsiones, y otro polo ambientalista, que enfatiza el papel del entorno, lo social-cultural.

Hay un grupo de expertos, sin embargo, que adoptan un punto de vista algo diferente, acercándose a la violencia desde su contrario: la Paz. Galtung (1993: 285), por ejemplo, mantiene que: La violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales; y V. Martínez (2001: 45), por su parte, afirma que: La violencia como transgresión altera el ajuste original de las relaciones entre los seres humanos y entre éstos y la tierra, es injusta, subordina a las mujeres, domina de manera depredadora a la naturaleza. En estos casos, la violencia sería la ausencia de las condiciones que permiten que existan las tendencias naturales en el ser humano al bienestar, la concordia y la Paz.

Ante los múltiples enfoques y perspectivas sobre lo que significa la violencia, a continuación se presenta un cuadro que rescata algunas de las definiciones que engloban la variedad de significados y conceptos que se tienen sobre la violencia.

<b>DEFINICIONES DE VIOLENCIA</b>	
Diccionario María Moliner	Es una acción injusta con que se ofende o perjudica a alguien.
Johan Galtung	Cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales están por debajo de sus realizaciones potenciales.
Vicent Martínez	... como transgresión altera el ajuste original de las

	relaciones entre los seres humanos y entre éstos y la tierra, es injusta, subordina a las mujeres, domina de manera depredadora a la naturaleza.
Modelo racionalidad agónica (José Manuel Martín Morillas)	Concepto valorativo y relativo, de procesos de constitución de realidades valorativas, surgidos mediante la aplicación, dentro de una comunidad socio-histórica, de modelos de conciencia-racionalidad agónica a la realidad de la agresividad humana.
Organización Mundial de la Salud (OMS)	La violencia es un fenómeno sumamente difuso y complejo cuya definición no puede tener exactitud científica, ya que es una cuestión de apreciación. La noción de lo que son comportamientos aceptables e inaceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que los valores y las normas sociales evolucionan. Así la Organización Mundial de la Salud define la violencia como: El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Galtung (1940), Martínez (2001), Moliner (2008), Morillas (2003) y OMS (2002).

### 1.1.2. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN

Con frecuencia, cuando intentamos comprender qué es la violencia nos vemos abocados a comprender antes su para qué y por qué: sus raíces, motivación, finalidad, funcionalidad. Por tanto, la pregunta sobre el qué de la violencia, conlleva la pregunta sobre el por qué para qué de la violencia: ¿por qué y para qué hacemos daño, agredimos, somos injustos, crueles, discriminamos, explotamos?, ¿por qué somos destructivos con nuestra propia especie?; en suma: ¿qué función tiene esta conducta agresiva y violenta: función biológica, psicológica, social, histórica? Aquí la propia investigación de los expertos se

encuentra atascada en una serie de problemas teóricos. No hay acuerdo a la hora de dilucidar cuestiones tan centrales como la relación entre pasado evolutivo de nuestra especie, desarrollo social, cultural e histórico, y desarrollo de la personalidad (Entelman, 2002: 125).

Por su parte, los no expertos, al pronunciarse sobre las causas, la motivación, la finalidad de la violencia, suelen dar interpretaciones y explicaciones de fuerte carga personal e ideológica: “estaba loco”, “perdió el control”, “se lo merece”, “ojo por ojo”, “quien a hierro mata”, “si te atacan tienes que defenderte”. En estas formas de hablar sobre la violencia juegan un papel decisivo las emociones, las creencias, las actitudes y los valores individuales y colectivos (sociales, culturales): la indignación, la rabia, el rencor, la culpa, la vengatividad, el miedo; el sentimiento de superioridad o de inferioridad, de orgullo herido, los estereotipos, etc.

Los modelos sociales y culturales de una comunidad amplifican y petrifican estas formas de reaccionar ante la violencia para justificar y normativizar las formas de castigar, de prevenirse, e incluso de estructurar y controlar la sociedad (Imbert, 1992: 22).

Otro problema que complica la comprensión de la violencia tiene que ver con la necesidad de valoración que genera toda conducta agresiva. Como toda conducta humana, la agresividad-violencia es un instrumento de acción simbólica, es decir, que nace de unas intenciones y finalidades (cognitivo-emotivas), produce unos resultados y efectos prácticos y, muchas veces se implementa e interpreta siguiendo códigos simbólicos. Dado este carácter instrumental cognitivo-emotivo y simbólico, la violencia adquiere una carga valorativa ambivalente (valor-desvalor), una carga que va asociada a la dialéctica entre agresor-víctima (Montague, 1990: 111).

El agresor generalmente la utiliza como un instrumento de actuación sobre la realidad que se considera necesario, útil, eficaz, valioso para una serie de fines y objetivos: construir realidades, destruir realidades, ordenar el caos, enfrentarse a

amenazas, injusticias, etc. Pero, por otro lado, ese instrumento destruye realidades, inflige y causa daño, y produce dolor, sufrimiento.

Siempre que hay violencia, hay víctimas. Inevitablemente, surge la valoración de las intenciones y sus consecuencias: la violencia suele considerarse por quien la sufre como una realidad “mala”, “ilegítima”, etc., y por quien la ejerce (activa o reactivamente) como “buena”, “legítima”, “necesaria”, “útil”, “conveniente”.

Esta es, pues, la paradoja axiológica, o valorativa, de la violencia: la violencia es ambivalente. Un mismo acto violento (una guerra, una revolución, un castigo) puede considerarse como un acto aceptable, justo, legítimo, conveniente, o, por el contrario, inaceptable, injusto, reprobable, condenable según la perspectiva moral, ideológica, cultural de quien o quienes están activa o pasivamente involucrados en el acto, o de quienes lo juzgan y valoran (Morillas, 2003: 228).

Pero, además de “la dialéctica valorativa (valor/desvalor) del binomio agresor-víctima, está la sociedad, que ha de pronunciarse. Toda sociedad tiene mecanismos simbólicos de interpretación y actuación frente a los casos de violencia: mitos, códigos, normas, leyes. Si alguien comete un homicidio, hay que interpretar si es el acto de un loco o de una persona cuerda; si es un acto en legítima defensa; si tiene atenuantes, justificaciones, etc. Todo depende del universo de valores de la comunidad. Qué valor tiene la víctima; qué tipo de reparación se exige; qué consecuencias personales o colectivas se producen” (Morillas, 2003: 232).

Como resultado de las valoraciones se producen unas formas simbólicas de actuación: culpabilización, estigmatización, castigo, sacrificio, chivo expiatorio, exoneración, prevención, terapia, etc.

Por último, está la paradoja de significados, que tiene que ver con la referencia del término violencia. Cuando utilizamos este término, no siempre hay acuerdo de que estamos denotando o designando una misma realidad fáctica u objetiva. “El concepto verbal violencia, o los juicios del tipo: ‘X es violencia’, no remiten

inequívocamente a una realidad objetiva, sino que remiten, o pueden remitir, a una percepción subjetiva, o a una realidad relativa a una cultura, o a una valoración puramente ideológica. Todo depende de lo que se considere “daño”, de otros valores más generales; o de los conceptos que tengamos sobre las personas, la naturaleza, la maldad, etc.” (Morillas, 2003: 238).

### **1.1.3 CLASIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA**

Así se puede concluir que la conceptualización de la violencia no es única y que la definición dependerá del contexto o de la persona que la defina, sin embargo, dado que no todo se puede relativizar se han llegado a ciertos acuerdos sobre la clasificación y los tipos de violencia, por ejemplo la OMS (2003: 17) derivado de la complejidad, la ubicuidad y la diversidad de los actos violentos pronuncia que se requiere un marco analítico o una clasificación que separe los hilos de este intrincado tapiz para esclarecer la naturaleza del problema y las acciones necesarias para afrontarlo.

Hasta el momento, la tarea de contrarrestar la violencia se ha fragmentado en áreas especializadas de investigación y actuación. Para superar este inconveniente, el marco analítico debe prestar especial atención a los rasgos comunes y las relaciones entre los distintos tipos de violencia, dando paso a una perspectiva holística de la prevención (Rosenberg, 1995: 93).

La clasificación utilizada en el Informe Mundial de la OMS sobre la violencia y la salud divide a la violencia en tres grandes categorías según el autor del acto violento:

- Violencia dirigida contra uno mismo,
- Violencia interpersonal y
- Violencia colectiva.

Esta categorización inicial distingue entre la violencia que una persona se inflige a sí misma, la infligida por otro individuo o grupo pequeño de individuos, y la infligida por grupos más grandes, como los Estados, grupos políticos organizados, milicias u organizaciones terroristas (OMS, 2003: 28).

A su vez, estas tres amplias categorías se subdividen para reflejar tipos de violencia más específicos.

La violencia dirigida contra uno mismo comprende los comportamientos suicidas y las autolesiones, como la automutilación. El comportamiento suicida va desde el mero pensamiento de quitarse la vida al planeamiento, la búsqueda de medios para llevarlo a cabo, el intento de matarse y la consumación del acto.

Muchas personas que abrigan pensamientos suicidas no atentan nunca contra sí mismas, e incluso las que intentan suicidarse pueden no tener la intención de morir.

La violencia interpersonal se divide en dos subcategorías:

- Violencia intrafamiliar o de pareja: en la mayor parte de los casos se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar, aunque no exclusivamente.
- Violencia comunitaria: se produce entre individuos no relacionados entre sí y que pueden conocerse o no; acontece generalmente fuera del hogar.

El primer grupo abarca formas de violencia como el maltrato de los niños, la violencia contra la pareja y el maltrato de los ancianos. En el segundo grupo se incluyen la violencia juvenil, los actos violentos azarosos, las violaciones y las agresiones sexuales por parte de extraños, y la violencia en establecimientos

como escuelas, lugares de trabajo, prisiones y residencias de ancianos (OMS, 2003: 33).

La violencia colectiva es el uso instrumental de la violencia por personas que se identifican a sí mismas como miembros de un grupo frente a otro grupo o conjunto de individuos, con objeto de lograr objetivos políticos, económicos o sociales. Adopta diversas formas: conflictos armados dentro de los Estados o entre ellos; genocidio, represión y otras violaciones de los derechos humanos; terrorismo; crimen organizado (OMS, 2003: 35).

Esta clasificación tiene también en cuenta la naturaleza de los actos violentos, que pueden ser físicos, sexuales o psíquicos, o basados en las privaciones o el abandono, así como la importancia del entorno en el que se producen, la relación entre el autor y la víctima y, en el caso de la violencia colectiva, sus posibles motivos.

La violencia entonces es un fenómeno difícil de definir por la multiplicidad de situaciones en las que se presenta, la subjetividad de los sujetos que la abordan, y los contextos culturales en los que surge; lo que propicia la necesidad de construir un marco analítico que permita tipificarla y clasificarla para su estudio y tratamiento.

## **1.2 DELITO**

El delito fue siempre una valoración de la conducta humana condicionada por el criterio ético de la clase que domina la sociedad. Los conceptos de delito se desarrollan en los siglos XVIII, XIX y XX y pueden ser agrupados así:

## CONCEPTOS DE DELITO

<p><b>Concepciones formales o nominales</b></p>	<p>Establecen que el delito es una conducta humana que se opone a lo que la ley manda o prohíbe bajo la amenaza de una pena. Es la ley la que establece que hechos son delitos, es la ley la que nombra que hecho va ser considerado como delito, es la ley la que designa y fija caracteres delictuales a un hecho, si en algún momento esta ley es abrogada el delito desaparece.</p>
<p><b>Concepciones substanciales o materiales</b></p>	<p>Establecen elementos del delito como presupuestos para que un acto voluntario humano sea considerado como delito, así para estas concepciones el delito es un acto humano típicamente antijurídico culpable y sancionado con una pena de carácter criminal.</p>
<p><b>Concepción jurídica del delito</b></p>	<p>Toda ley penal—en su estructura—tiene un presupuesto (lo que no se debe hacer o lo que manda a hacer) y una consecuencia jurídica.</p> <p>De acuerdo a esto, el <b>delito</b>—en su concepción jurídica—<b>es todo acto humano voluntario que se adecua al presupuesto jurídico de una ley penal.</b></p>
<p><b>Concepción filosófica del delito</b></p>	<p>La desarrollan Pellegrino Rossi y Franck Enrique Pessina (1997), quienes tratan de conceptualizar al delito para todos los tiempos y todos los lugares. Es decir quieren formar un concepto universal de delito.</p> <p>La pretensión de validez es socavada porque lo que ayer fue delito deja de serlo con el paso del tiempo y con la abrogación de la ley que lo concibió como delito.</p>
<p><b>Concepción dogmática del delito</b></p>	<p>El <b>delito</b> es la acción u omisión voluntaria típicamente antijurídica y culpable. La concepción dogmática del delito enumera los elementos constitutivos del delito.</p> <p>El concepto dogmático del delito tiene origen en la Teoría de las Normas de Binding (1997: 6) que dice</p>

	<p>que el delincuente vulnera el supuesto hipotético de la norma jurídica no la ley. La norma es un deber ser: “no matarás”. El deber ser, guía a lo que es bueno y a lo que es malo. La ley establecida es un ser, o sea, ley positiva.</p> <p>La concepción dogmática del delito enumera los elementos constitutivos del delito.</p> <p>El “delito es un acto u omisión voluntaria”, quedan descartadas las conductas que no son conducidas por la voluntad, como las conductas por fuerza irresistible, acto reflejo o situaciones ajenas a lo patológico (sueño, sonambulismo, hipnotismo).</p> <p>En estos supuestos no existe conducta, por tanto no hay delito.</p>
<p><b>Concepción sociológica del delito</b></p>	<p>Desarrollado por Rafael Garófalo. Enrico Ferri, Gabriel Tarde, Colanjanini, Emilio Durkheim.</p> <p>Delito. Es la lesión de los sentimientos altruistas fundamentales de piedad y probidad en la medida en que son poseídos por la comunidad y en la medida en que son indispensables para la adaptación del individuo a la sociedad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la obra: Concepto del Delito (Michiado, 2010: 258-267).

Como se observa en el cuadro las concepciones del delito son múltiples desde distintos enfoques, van de lo jurídico hasta lo social sin estar desligadas unas de otras.

Por lo tanto es necesario tratar la teoría del delito que señala una serie de parámetros que, en cada caso en particular, deben ser analizados con la finalidad de establecer si se ha dado la afectación a un bien jurídico considerado fundamental.

A continuación revisaremos el concepto de delincuencia y su clasificación.

### **1.3 DELINCUENCIA**

La delincuencia es enormemente compleja de precisar porque se manifiesta en toda sociedad, es una expresión de rechazo o inconformidad, una muestra de descomposición social a la cual se requiere la aplicación de un procedimiento correctivo, que restaure las relaciones o el estado de derecho del individuo o grupo de individuos a quienes se les ha transgredido su estabilidad jurídica (Corcoy, 2000: 14).

Se conoce como el fenómeno de delinquir o cometer actos fuera de los estatutos impuestos por la sociedad.

Es una modalidad de conducta inadaptada en la que hay un acto delictivo, con todas sus características.

Para definir el término de delincuencia Torre Campo (1982: 285) indica: Son sujetos que observan una conducta antisocial tipificada en la ley como delito, que se encuentra en una etapa crítica del desarrollo de su personalidad y que tienen deteriorada su capacidad de relación social, bien por carácter de elementos de ésta o por su curso perturbador.

A la delincuencia como al delincuente se le conoce en función de la existencia previa de la ley penal, su violación y; la reacción social que dicha trasgresión ocasiona, dentro del grupo social.

El enfoque aplicado al estudio de la delincuencia, es el sociológico, que estudia las relaciones entre individuos y sus leyes en las sociedades humanas lo que conlleva al concepto de delincuencia organizada que sucede cuando con el transcurso del tiempo la delincuencia anteriormente descrita, llega a tal extremo de evolución o perfeccionamiento; cuando rebasa los límites de control gubernamental; cuando establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo, tipo empresarial, bien estructurado en su comisión; cuando persigue a través de determinadas acciones violentas, la búsqueda del poder, ya

sea político, económico o social, es cuando, sin lugar a dudas, podemos decir, que estamos frente a un caso de delincuencia organizada (Velasco, 2006: 44).

El concepto fue empleado por primera vez por el criminólogo norteamericano John Ladesco en 1929, para designar a las operaciones delictivas provenientes de la mafia.

Este tipo fue designado con la palabra organizada, ya que se refiere a asociación, sociedad, corporación, grupo, sindicato, liga, gremio, coalición, unión, etc., como forma de conjuntar esfuerzos en grupo; y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, los delincuentes llevan a cabo sus actividades ilegales. Su fuerza radica en el establecimiento de alianzas y vínculos, que obtienen en todos los niveles, incluyendo el político y militar; con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad (Velasco, 2006: 63).

#### **1.4 SEGURIDAD**

En la década de los noventa la “inseguridad” se presenta como uno de los problemas que aquejan a la ciudadanía. Este fenómeno tiene tres vertientes: una de ellas es el sostenido aumento de los delitos violentos “callejeros” o “comunes”, para usar el léxico tradicional; otra la constituyen los delitos de autoridad, que son aquellos cometidos por individuos al servicio del Estado, funcionarios, políticos del gobierno y en especial policías; y una tercera proviene de las inseguridades y miedos que produce la política económica neoliberal, traducida en particular por la desregulación y precariedad en el trabajo y la desprotección estatal de la salud, la educación y la seguridad social (Pegoraro, 2000: 29).

El tema de la inseguridad ha pasado por lo tanto a ocupar un espacio considerable en la preocupación ciudadana y se refleja en los medios de comunicación, que publican encuestas donde la inseguridad y el desempleo se han transformado en los dos problemas más importantes para la población. Hay que distinguir dos tipos de inseguridad: 1) la inseguridad objetiva, es decir, la probabilidad de ser víctima de un delito que depende de variables tales como edad, género, vivienda, trabajo,

rutinas personales o pertenencia a una clase o sector social. La consideración de estas variables puede establecer con cierto grado de objetividad la probabilidad de ser víctima de un determinado tipo de delito, que no necesariamente se refleja en el miedo a ser víctima de un delito que manifiestan los ciudadanos y que se denomina 2) inseguridad subjetiva, producto de la construcción social del miedo con la asociación de diversos factores y en especial la alarma y pánico social que producen las noticias escritas o visuales que recogen los medios de comunicación (Pegoraro, 2000: 31).

Además, el desamparo institucional social crea condiciones específicas al temor de ser víctima (ya no la probabilidad), asociado a la difusión de noticias periodísticas, radiales y televisivas de situaciones delictivas extremadamente violentas y crueles; pero también produce miedo el involucramiento de la policía en homicidios, tráfico de drogas y armas, corrupción, etc. Y en este panorama el Estado, no obstante sus apelaciones al recurso de la ley penal y al endurecimiento de sus respuestas represivas, no logra evitar el fracaso o la impotencia del sistema penal, potenciando la sensación de inseguridad.

En suma, si el Estado y la ley penal no protegen a la ciudadanía, se abre el camino a buscar otros medios, como la “defensa personal” (compra de armas) y las empresas de seguridad privada (tema que se abordará en el siguiente apartado).

#### **1.4.1 SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD CIUDADANA**

En esta sección abordaremos los conceptos de seguridad pública y ciudadana. La intención, además de conceptualizar es denotar sobre el sentido de cada una de las dimensiones, sus alcances y sus implicaciones.

En este punto es importante señalar la diferencia entre seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana desde la perspectiva de la seguridad humana y definir cuáles son los objetivos de cada una de ellas.

Cuando un Estado decide incluir un problema en su agenda de seguridad nacional es porque amenaza la existencia misma de la nación y está dispuesto a enfrentarlo con todas sus capacidades. Desde la nueva visión de seguridad, serán aspectos prioritarios en la agenda de la seguridad nacional por ejemplo: defender la soberanía nacional y la integridad del territorio contra amenazas externas o desastres naturales; velar por un desarrollo económico, social y político equitativo (es decir, combatir la pobreza y la inequidad); y velar por la consecución del bien común (De León, 2011: 61-65).

En una esfera más pequeña, que la de la seguridad nacional, la seguridad pública debe definirse como la forma en que el Estado enfrenta la amenaza de la delincuencia común y el crimen organizado proveyendo a la persona de un entorno institucional que la asegure, la proteja y le brinde los mecanismos institucionales necesarios para que sus derechos sean respetados por una parte, y por otra, que tenga acceso a la justicia en forma rápida y eficaz (Salazar, 2002: 116).

En sentido formal, la seguridad pública implica que los ciudadanos de una misma región puedan convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro. El Estado es el garante de la seguridad pública (Kala, 2003: 384) y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social.

Los servicios de seguridad pública constituyen un ámbito de esfuerzos del Estado, que están destinados a proteger y preservar el orden y la tranquilidad públicos, con el propósito de establecer un contexto de condiciones de entorno que propicien, procuren y promuevan la continuidad y desarrollo armónicos, proactivos y productivos de la dinámica social, así como la consecución de las metas y objetivos comunitarios.

Para estos efectos se tiene que las vertientes funcionales de estos esfuerzos, comprenden, fundamentalmente los siguientes aspectos:

La protección y preservación de la existencia e integridad de las personas y sus propiedades.
▪ La vigilancia y preservación del orden público.
▪ La disuasión, prevención y combate a la delincuencia.
▪ La contención y anulación de los factores de perturbación del orden social.
▪ La custodia, rehabilitación y reinserción social del individuo.
De tal suerte que, las formas de operación que se pueden adoptar para su desempeño, son las siguientes:
▪ Servicios Médicos de Urgencia, Bomberos y Protección Civil.
▪ Policía.
▪ Control de Tráfico.
▪ Operación de Centros de Reclusión.

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado 2012: Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana: El Debate de la Militarización.

Así, se tiene que los efectos de la operación de los servicios de seguridad pública, inciden en aspectos de muy alta sensibilidad individual y colectiva, de tal suerte que constituyen un fuerte factor de viabilidad, tanto para la continuidad existencial como para las posibilidades de desarrollo de cualquier conglomerado social, en virtud de que determina en gran medida, la percepción de aceptación, confianza, arraigo y sentido de pertenencia de los individuos hacia una comunidad en particular (Mercado, 2012: 19).

En temas de cooperación y gobernanza la seguridad ciudadana puede concebirse como la forma en que el Estado enfrenta, en conjunto con el ciudadano, el reto de garantizar un ambiente seguro a todo habitante sin distinción de género, cultura o edad. Es decir, que “dentro de la agenda de seguridad ciudadana se incluirán como riesgos, todos aquellos agentes que amenacen la existencia de espacios seguros y promuevan por acción u omisión, factores que favorezcan inequidad y discriminación” (González, 2007: 95).

La seguridad ciudadana es, de esta cuenta, el vínculo entre la acción social y la acción pública del Estado a través de sus instituciones, con el objetivo de brindar seguridad humana que constituye una concepción de la seguridad que busca más la prevención de los riesgos que la actuación a posteriori, y que considera que las distintas fuentes de nuestra inseguridad están a menudo relacionadas. Esas fuentes de inseguridad son, por otra parte, muy diversas, lo que obliga a considerar la seguridad humana como un concepto multidimensional con numerosos componentes. Así, el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 cita que la seguridad humana:

“No es igual seguridad ciudadana que seguridad humana.  
La seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana.  
La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana.  
La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres”.

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.

Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país. La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana (PNUD, 1994).

El rasgo característico de la conceptualización de la seguridad ciudadana desde el enfoque de la seguridad humana es, que todas las actuaciones que se den en este ámbito deben sustentarse en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, como una condición inherente a la misma.

De acuerdo al Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009: 8-13), las características que debe incorporar la conceptualización de la Seguridad Ciudadana son:

- No sólo es luchar contra la delincuencia sino crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.
- Mayor énfasis en labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad.
- Debe involucrar actores del sector público y de la sociedad civil en las acciones de prevención y control de diferente naturaleza.
- Abordar el problema de la criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos.
- Construir niveles de ciudadanía democrática con la persona humana como objetivo central de las políticas.
- Se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.
- El concepto de seguridad pública en América Latina hace referencia a la seguridad construida desde el Estado o la seguridad del Estado.
- No es igual seguridad ciudadana que seguridad humana.
- La seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana.
- La seguridad ciudadana es una situación social en que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales.
- Los derechos humanos como límites al ejercicio arbitrario de la autoridad constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana.

En suma, la seguridad ciudadana es un tema que se mantiene en un primer lugar de las agendas nacionales debido a que su antítesis, la inseguridad ciudadana, es el reclamo más constante que las personas les hacen a las autoridades nacionales o municipales (Tenorio, 2003: 154).

El nuevo concepto de seguridad ciudadana también se evidencia en la transformación institucional. Si el enfoque de la seguridad pública responde a una visión centrada en la protección del poder y las instituciones del Estado, concibiendo a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad (Salgado, 2010), la seguridad ciudadana privilegia una agenda preventiva en materia de seguridad y el fortalecimiento de la actuación policial como institución diseñada para la protección del ciudadano.

En definitiva se trata de construir un nuevo modelo de seguridad basado en una concepción antropocéntrica, en el que la seguridad es la base de la libertad y condición ineludible para la misma. Pero igualmente es indivisible la construcción de una seguridad que se traduce en alcanzar la satisfacción de las necesidades para todos y todas dentro de la misma diversidad de la sociedad (Salazar, 2002: 284).

Aunque sigue existiendo el debate de los alcances de este nuevo modelo de abordaje de la seguridad, al ir al terreno de la práctica podemos encontrar que la realidad misma sugiere la interconexión estrecha entre el desarrollo y la seguridad ciudadana (Carranza, 2004: 192).

En el marco de la seguridad humana, las nuevas agendas en esta materia deben diseñarse a partir de la re-conceptualización de la seguridad, sobre la base del reconocimiento de la ausencia de amenazas tradicionales frente a la relevancia de amenazas no tradicionales, que incluyen nuevos riesgos, y vulnerabilidades, ajenos a su anterior concepción de defensa del Estado, para enfocarse en lo ambiental, lo económico y lo social, primordialmente. Estas agendas parten de la

prevención y anticipación para reducir la vulnerabilidad, por una parte, pero por otra, al cubrir esta diversidad de temas, el concepto de seguridad se vuelve multidimensional, requiriendo un enfoque similar para poder enfrentar adecuadamente los riesgos y las amenazas (González, 2007: 213).

El nuevo modelo requiere de un enfoque multidisciplinario y de la participación de todos los sectores de la sociedad. Esto implica el cambio de las instituciones públicas hacia una modalidad de trabajo que privilegie la participación y por lo tanto, que utilice estrategias para facilitarla. La toma de decisiones se descentraliza y se desconcentra, dando mayor peso a lo local y a la participación ciudadana.

También privilegia los mecanismos de diálogo y resolución de conflictos y la cooperación nacional, subregional y regional, como modalidad de trabajo para enfrentar las nuevas amenazas. La prevención se convierte en la acción principal, tanto a nivel local, como nacional e internacional. Esto requiere de información, análisis y sistematización de la misma. En la medida en que se puede prevenir, la vulnerabilidad disminuye.

Una de las nuevas dimensiones de aplicación del concepto de seguridad humana a la seguridad ciudadana, es el protagonismo que debe asumir la ciudadanía a través de una participación efectiva. Parte de las condiciones de liberarse frente al miedo, es la posibilidad de controlar el ambiente cercano. De ahí la importancia de establecer esos mecanismos de participación poblacional en la definición y desarrollo de estrategias de construcción de seguridad local (González, 2007: 226).

En ese sentido el monitoreo y acompañamiento de la ciudadanía a los esfuerzos conjuntos de las instituciones es sin duda la garantía de sostenibilidad de las acciones para lograr la solución a los problemas priorizados por la misma población. La participación y seguimiento de las acciones emprendidas por las

instituciones del Estado brindan el espacio de confianza para desarrollar al menos una mayor percepción de seguridad y control sobre el entorno por parte de la ciudadanía.

Como se mencionó arriba durante décadas “la seguridad que se ejerció por parte de los Estados, estuvo orientada a combatir o defenderse de la amenaza ideológica que se reflejaba en la dicotomía comunismo/capitalismo, diseñando estructuras de defensa y seguridad que manifestaban claramente que el objeto y sujeto de la seguridad no era más que el Estado, al cual debía defenderse a cualquier costo” (Salazar, 2002: 18). Esto hacía que el ciudadano, sea en forma individual o asociada, en la medida en que expresara ideas contrapuestas al régimen ideológico predominante, se constituyeran en amenaza interna para la seguridad nacional; al igual que cualquier país que se adscribiera expresamente al régimen contrario, se convertía automáticamente en enemigo.

Lo que interesa en este documento es articular la lógica de la seguridad ciudadana en el contexto de las políticas de seguridad y de la visión conceptual atrás de la lógica misma del Estado y sus instituciones y, en ese sentido, determinar la conexión entre la formulación conceptual de la seguridad y su expresión en la seguridad ciudadana, y lo que esto plantea desde la óptica no sólo del Estado, sino de las sociedades en su conjunto (Salazar, 2002: 45).

Aceptar esta visión de la seguridad implica que el Estado deberá actuar en dos estrategias convergentes: la de la seguridad en sentido restringido y la del desarrollo necesario para generar el ambiente seguro que se concibe como parte integral de la seguridad humana. Lo anterior supone que la seguridad no será posible si no se logran avances en las dos estrategias en forma complementaria, además de enlazar en forma interdependiente ambas dinámicas: seguridad y desarrollo (Izaguirre, 2008: 55).

Se puede concluir con esto que la seguridad humana es un concepto que contiene a la seguridad pública y a la seguridad ciudadana. En donde la seguridad pública es vista como la institución que el Estado provee para propiciar la seguridad y la impartición de la justicia. La seguridad ciudadana es un estadio posterior, o simultáneo a la seguridad pública, en donde a través de la colaboración con el gobierno la sociedad se organiza para propiciar la seguridad, sobre todo desde la prevención. La seguridad humana es un enfoque que proclama la existencia de los derechos y el desarrollo para la seguridad en general.

#### **1.4.2 EL ROL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA**

La construcción de ese bien común, que conforman los actores sociales participantes en el pacto social (abordado por Rousseau) no ha sido tarea sencilla. En ella, el papel del Estado ha sido fundamental en la elaboración de los acuerdos para el establecimiento de un estado de derecho. La formación de los principios y valores comunes a través de la educación, la creación de normas de convivencia, reglamentos y leyes aceptados y respetados por todos es parte de la existencia de una sociedad democrática. “La edificación de ese espacio común pasa por la creación de un ambiente que dé seguridad y certeza a los actores sociales, mediante la renuncia del uso de la fuerza, la cual legalmente se deposita en el Estado: así surge el concepto de seguridad” (Bobadilla, 1992: 34).

La seguridad está constituida por varios niveles y tiene diferentes connotaciones (Lozano et al., 1997): seguridad nacional, seguridad social, seguridad vial, seguridad pública y seguridad personal. Las orientaciones de la seguridad son el espacio general para mantener ambientes seguros, territorios libres de peligro, personas o casas sin “daños” o condiciones que permitan recuperar su situación previa después de sufrir ciertos quebrantos.

La seguridad pública genera un ambiente de certidumbre y confianza que, a su vez, permite el ejercicio de las actividades sociales y económicas de una

comunidad. Es decir, su conformación es parte y consecuencia del desarrollo económico y social de toda sociedad.

Así se ha abordado la relación entre desarrollo económico, desarrollo industrial, y desarrollo social. Ahí, Soberón (1999: 278) ha señalado que: "... el desarrollo económico no se puede alcanzar si no existe al mismo tiempo, el social"; ambos deben ser consecuencia el uno del otro. De esta manera, "el desarrollo de un país, sólo será posible en un ambiente de certidumbre, que es dado por un ambiente de seguridad, en sus varios niveles".

La certeza y la seguridad son condiciones indispensables para el desarrollo de las sociedades; en ello, el Estado desempeña un papel fundamental y estratégico como garante y promotor de la seguridad pública. La renuncia de la sociedad a ejercer su capacidad de ejercicio de la violencia sólo es posible cuando se tiene la certeza de que el Estado cumple con su deber y garantiza el estado de derecho pero también promueve el desarrollo social con justicia.

Erosionar estas condiciones nos regresaría a un pasado lejano, sería la vuelta al uso de la defensa y de la justicia por propia mano, lo cual nos recordaría lo fácil que puede ser retroceder a un pasado evolutivo, que en teoría debería estar superado.

La relación sociedad-estado se desarrollaba en el marco del "paradigma de la seguridad" que regía el proyecto de construcción de una sociedad basada en la filosofía política.

La idea de seguridad como programa político estatal no es nuevo y Pierre Rosenvallon (1995: 61) por ejemplo, se remite a Hobbes cuando éste habla del Estado como reductor de incertidumbres y sostiene: "El desarrollo del Estado Benefactor casi había llegado a vencer la antigua inseguridad social y eliminar el

temor al mañana”, sin embargo en nuestros días los Estados benefactores son insostenibles y el Estado ya no es el responsable absoluto de la seguridad.

Por lo tanto el Estado continúa siendo hoy por hoy una estructura fundamental porque es el responsable principal de garantizar la seguridad de las sociedades que albergan. De ahí que se afirme que "(...) no existen instancias supranacionales o subnacionales con reconocimiento jurídico que actúen como sustitutos del Estado en las tareas de procuración de justicia, seguridad pública y aplicación de la ley y que, por lo tanto, aseguren imparcialidad y neutralidad en la resolución de disputas dentro de la sociedad" (Mangold, 1990: 109).

Para comprobarlo basta con revisar el artículo 21 Constitucional que la letra establece que:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La 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:

1. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
2. El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
3. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
4. 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.
5. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines<sup>1</sup> (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

Como se observa el papel del Estado, los gobiernos y las administraciones públicas en materia de seguridad radica en legitimar sus políticas de seguridad a través de la promoción de una gestión eficaz y con impactos positivos en la seguridad pública. Cuando no se alcanza este último objetivo y, como consecuencia, se afectan algunos objetivos de la acción gubernamental e intereses vitales de la sociedad se pueden presentar las condiciones para que la inseguridad pública pueda concebirse como un problema de deslegitimidad y de seguridad nacional.

---

<sup>1</sup> Para el caso vale la pena señalar que además de las funciones que le corresponden a la seguridad pública establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual es reglamentaria del artículo 21 constitucional; en donde se regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se describen los fines de la seguridad pública.

La fragilidad de las instituciones estatales nos permite explorar tanto la gestión de nuevas amenazas como las respuestas adoptadas por los gobiernos y su relativa capacidad o ineptitud para afrontar esos desafíos; de aquí que insistamos en la importancia de la capacidad de gestión del Estado.

Según Andrew Hurrell (1998: 68), las nuevas amenazas para la seguridad derivan justamente de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras; aún más, la inestabilidad y la violencia internas pueden extenderse al ámbito internacional.

De estas consideraciones se puede deducir que si bien la seguridad pública (preservación de las libertades, el orden y la paz públicos) es una función primordial del Estado y de los gobiernos, también deberá serlo la seguridad ciudadana (salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas).

### **1.4.3 LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA GOBERNABILIDAD**

En un contexto democrático el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no deben convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla, no propiciarla (Ordorica, 2012: 128).

Desde el punto de vista policial, la redefinición de la seguridad pública implicaría adaptar el papel de una policía reactiva (que sólo interviene cuando el conflicto ya se dio) al de una policía de proximidad, preventiva de violencia, que cuente con un sistema de inteligencia y recursos técnicos y adopte el enfoque de la seguridad ciudadana. Lograr su implementación implicaría un cambio estructural sustentado en un enfoque anticipatorio, preventivo y con un estricto apego a los derechos humanos.

El papel del Estado y de sus instituciones en un contexto de reorientación del papel de los cuerpos policiales, tendría la función de garantizar las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo y protegerlo de las actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos.

Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos. En otras palabras, el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad en materia de seguridad pública (Chacho, 2005: 39).

El término de gobernabilidad se entiende en un sentido instrumental referido a la capacidad de las estructuras de gobierno para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces que respondan a las demandas sociales.

### **1.5 PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA PARA LA SEGURIDAD DESDE EL ENFOQUE DE PAZ**

En esta investigación se adoptará el enfoque de paz teniendo en cuenta la tesis descrita y centrando el análisis desde la educación para la paz, situamos al profesor Francisco Jiménez, firme defensor de que "no existen conflictos sin solución", quien enfatiza en el esfuerzo que se debe hacer para pensar y obrar en términos de cultura de paz, y demostrar a nosotros y los "otros" una confianza ciega por la especie humana, para regular pacíficamente todos los conflictos (Jiménez, 2004: 22).

Otro referente es la obra titulada Filosofía para hacer las paces, que es una interesante aportación a los estudios e investigaciones para la paz y el desarrollo

desde la propuesta de Vicent Martínez Guzmán (2005). Esta obra presenta un modelo integral de aproximación a la paz que incluye una revisión completa de la evolución de las diferentes propuestas y marcos conceptuales de análisis sobre el tema. En su desarrollo, este trabajo actualiza un paradigma de filosofía para la paz como compromiso público de la filosofía; al tiempo que afianza las epistemologías de saberes más reciente como los estudios para la paz, ciencias humanas y sociales, basadas en la comprensión de la realidad más que en su explicación.

Y desde la comprensión de la realidad con un enfoque de paz se analizan las diferentes formas de entender la violencia (directa, estructural y cultural), y se sitúa una idea de paz paralela (negativa, positiva y neutra) en donde a partir de un estudio de los conflictos interpersonales, como lo sugiere Mario López Martínez (2004) se sugerirá una manera de entender la transformación pacífica de los conflictos, mediante una exposición de sus características frente a las de la resolución y gestión. De este modo, se hará hincapié en los siguientes aspectos como elementos a recordar: cooperación, percepción, poder, reconocimiento, empoderamiento, responsabilidad, reconciliación, sentimientos y comunicación, que son elementos que se incorporan como un referente de la transformación de la violencia a un estadio de paz, en donde la prevención es la principal protagonista.

Ahora, en cuanto a las diferentes formas de entender la violencia se puntualiza que la violencia puede ser:

**DIRECTA:** aquella que supone una agresión física. Un asesinato, la tortura, una bofetada, una mutilación y otras formas de maltrato físico son ejemplos de violencia directa.

**ESTRUCTURAL:** violencia que forma parte de la estructura social y que impide cubrir las necesidades básicas, como la generada por la desigualdad social, el paro, las carencias nutricionales, la falta de servicios sanitarios y educativos básicos, etc.

CULTURAL: se refiere a aquellos aspectos del ámbito simbólico (religión, cultura, lengua, arte, ciencia) que se pueden utilizar para justificar o legitimar la violencia estructural o directa, aquellas argumentaciones que nos hacen percibir como «normales» situaciones de violencia profunda. La violencia cultural también puede tomar el nombre de cultura de la violencia.

Para tales efectos de manera paralela coexisten ideas de paz, que al final se traducen en la forma en la que se interpretan y se abordan las violencias.

La educación basada en la preparación para la vida activa para la prevención de la violencia y la consolidación de la paz fomenta el desarrollo de los conocimientos y valores y las aptitudes y actitudes necesarias para lograr las modificaciones de los comportamientos que hagan posible que los niños y las niñas, los jóvenes y los adultos eviten los conflictos y la violencia, tanto los ostensibles como los estructurales; resuelvan los conflictos de manera pacífica y creen las condiciones propicias para la paz, ya sea en el ámbito personal, interpersonal, intergrupar, nacional o internacional (Jiménez, 2004: 33).

Ahora bien tradicionalmente la paz se ha entendido como la ausencia de violencia directa o guerra. Esta noción tiene su origen en la pax romana en su doble dimensión, de imposición del orden interno, por una parte, y por otra la disuasión hacia el exterior a partir del poder militar, lo que se expresó con la conocida máxima “si quieres la paz, prepárate para la guerra”.

Por otra parte la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2007 define la Cultura de Paz, “como un conjunto de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que rechazan la violencia y previenen los conflictos atacando a sus raíces a través del diálogo y la negociación entre los individuos, los grupos y los estados”.

La prevención de las violencias y la promoción de la convivencia social pacífica es un pilar en la responsabilidad social de la acción política e institucional actual. La

formulación y ejecución de políticas públicas en seguridad ciudadana se circunscriben cuando menos a dos modelos principales: control/sanción y prevención. Si bien el primer modelo supone la utilización de mecanismos de represión y reparación para responder a la comisión de delitos, el mismo debe complementarse con uno de carácter preventivo.

En términos generales, el modelo preventivo propicia la generación de una serie de acciones “anticipadas” que limitan tanto las oportunidades de delinquir (prevención situacional) como la aparición de inclinaciones delictivas (prevención social). En ese sentido, se incluyen desde acciones con efectos favorables en el corto plazo, tales como una mejor iluminación de las calles, sistemas de alarmas en barrios y comercios, hasta medidas a mediano y largo plazo como el desarrollo de capacidades, programas de empleabilidad, entre otros.

Desde el enfoque de paz neutra , el cual constituye un esfuerzo intelectual (empático, no violento y creativo) para eliminar la violencia cultural defensora y justificadora de las violencias directas y estructurales (Jiménez, 2009: 141) en donde se trata de crear un proceso para generar capacidades y oportunidades para los más vulnerables, estimular la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad, promover valores, actitudes y comportamientos acordes con una cultura de paz y fortalecer el tejido social como un mecanismo efectivo y complementario, es que se plantea desde esta trinchera asumir a la prevención como un mecanismo de paz neutra.

Pese a la importancia que conlleva el desarrollo de acciones bajo este enfoque, en 2002 el informe mundial sobre la violencia y la salud de la OMS, es enfático en advertir que diferentes acciones e iniciativas de prevención emprendidas en el país han sido desarrolladas de manera reactiva, o lo que es igual en respuesta a las consecuencias inmediatas de la violencia. Por consiguiente, el enfoque preventivo se caracterizó en diferentes casos por la identificación y descripción de aquellas situaciones y factores de riesgo vinculados con la comisión de los delitos.

Lo anterior ha motivado a trascender la simple descripción de los factores asociados con la violencia, para establecer las líneas de acción que puedan a mediano y largo plazo transformar de manera positiva el estado actual de la realidad que se pretende incidir.

Es así como de la cultura de paz se desprende la prevención término que estaremos tratando más detalladamente a continuación.

### **1.5.1 PREVENCIÓN: TIPOS Y DIMENSIONES**

La prevención puede ser definida como “las políticas, medidas y técnicas, utilizadas fuera de los límites del sistema de justicia penal, y dirigidas a la reducción del daño producido por aquellas acciones definidas como delitos por el Estado” (van Dijk, 1990: 310). Estas políticas se han consolidado como una estrategia eficaz y eficiente en la disminución del delito. El reconocimiento de la importancia de la prevención ha ido de la mano con el desarrollo de interpretaciones de la criminalidad que ponen énfasis en la necesidad de controlar los factores de riesgo (Dammert et al., 2001).

De esta manera, las medidas que buscan prevenir el incremento de dichos factores (por ejemplo consumo de alcohol y porte de armas) son consideradas centrales en la disminución no sólo de los delitos sino también de la sensación de inseguridad ciudadana.

La prevención del delito es un componente central en toda estrategia de control del crimen y la violencia. Explicar su relevancia es sencillo: las políticas de prevención atienden factores de riesgo presentes en el individuo, en la familia, en los espacios públicos, en la comunidad, para evitar que se traduzcan en actos criminales. En pocas palabras, implica actuar antes de que se infrinja la ley y se lastime a una persona o grupo de ellas. Por lo expuesto, resulta claro que las estrategias de prevención son esenciales. Que al igual que en la medicina, es mejor vacunar antes que lidiar con la enfermedad.

En México existen dos postulados divergentes de prevención del delito. El primer postulado se define en el Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se establece que la función de seguridad pública es una función del Estado que comprende la prevención especial y general de los delitos. Esta idea, es una herencia clara de la Escuela Clásica, en donde sigue impregnando el orden jurídico y sus respectivas prácticas institucionales en seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.

El segundo postulado es más reciente y se plasma en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Esta ley incluye a la violencia como parte de su ámbito de prevención basándose en un modelo médico de atención: el artículo 2 describe a la prevención social de la violencia y la delincuencia como “el conjunto de políticas y 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”.

Entre estas dos coordenadas la perspectiva clásica y la positivista, la arquitectura institucional en México para la prevención del delito se encuentra en una clara encrucijada donde su identidad y razón de ser, no acaba de verse reflejada con claridad.

Una manera de resolver esta situación, fue seguir e incluir los diferentes tipos de prevención del delito que se sugieren en las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas: *a*) la prevención a través del desarrollo social (o prevención social del delito); *b*) la prevención a nivel local (o prevención comunitaria); *c*) la prevención situacional, y *d*) la prevención de la reincidencia (ONU, 2007).

Esta adaptación a la prescripciones internacionales quedaron plasmadas en el artículo 6, de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la

Delincuencia, ya no como tipos, sino como ámbitos de la prevención (Arroyo, 2014: 26-30).

**Social:**

La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y delincuencia (Cfr. LGPSVD, Art.2, 2012: 26).

Acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009: 59).

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012) enuncia y define, como se expone a continuación, los mecanismos a través de los cuales se implementa la prevención social de la violencia y la delincuencia.

- Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- El fomento de la solución pacífica de conflictos;
- 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 aquellos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

- 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.

### **Comunitaria:**

La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria, y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendientes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (Cfr. LGPSVD, Art. 8 2012: 15).

### **Situacional:**

La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;

- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y
- V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización (Cfr. LGPSVD, Art.9, 2012: 19).

Se orienta a evitar los delitos y la violencia reduciendo la oportunidad de cometerlos al aumentar los riesgos que implicaría su comisión. También contribuye a la detección y detención de los delincuentes, mediante el diseño ambiental y la asistencia a víctimas reales o potenciales del delito. Busca para ello modificar las condiciones que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad, mediante el fomento de iniciativas, experiencias y la decisión de los miembros de la comunidad (Campos, 2008: 28).

#### **Psicosocial:**

La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- 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 (Cfr. LGPSVD, Art.10, 2012: 16).

Más allá de que estos referentes legales sean una adaptación a modelos sugeridos por organismos internacionales o anclados en los viejos moldes heredados, la idea de que el delito puede ser prevenido ha cobrado ya carta de

naturalización al grado tal que se ha vuelto casi un axioma decir que la prevención del delito distingue tres etapas:

La prevención primaria, la secundaria y la terciaria. Donde la prevención primaria se enfoca a la prevención de delito en general, sin referirse a delincuentes particulares sino a evitar a los potenciales, la prevención secundaria se enfoca a modificar o controlar la conducta de grupos específicos de personas, generalmente aquellos en situación de alto riesgo de involucrarse en una carrera delictiva; la prevención terciaria, está orientada a interrumpir la carrera delictiva en cuanto a su trayectoria, seriedad o frecuencia de las ofensas y generalmente va orientada a individuos concretos.

Podríamos afirmar que México se ha nutrido de ideas para prevenir el delito, a las cuales les crea instituciones y les asigna presupuestos aunque aún no logre incorporar más allá del discurso las políticas basadas en evidencias o las prácticas exitosas de otras latitudes (Montt Tocarnal, 2011).

## **CAPÍTULO 2. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO.**

En este capítulo se aborda la estructura orgánica de las instancias de gobierno que tienen dentro de sus atribuciones la seguridad pública y la prevención social de la violencia y la delincuencia. Comprender la naturaleza de la estructura de la administración pública en los distintos órdenes de gobierno, es fundamental para analizar la importancia y funcionamiento de los modelos de prevención de la violencia y el delito en nuestro país.

De esta manera se presenta a continuación información procesada en el tiempo sobre las estructuras y los cambios, que en la materia han sucedido. Estudiar sus atribuciones, es fundamental para comprender su importancia y la prioridad que los gobiernos le dan a la prevención para la seguridad.

La inseguridad es en la actualidad uno de los problemas del país que más preocupación generan en la sociedad mexicana. Consulta Mitofsky (2014) ha recabado que los dos principales temas que la gente percibe son: el económico y el de seguridad pública. Señala en su encuesta anual “Monitor Mitofsky, Economía, Gobierno y Política” que del periodo 2001-2011, en 3 años: 2005, 2006 y 2011, la inseguridad pública fue percibida por los mexicanos como el problema principal del país. Lo anterior, explica que la ciudadanía demande soluciones inmediatas, ya sea por causas de percepción de inseguridad o incremento real de los índices delictivos que dependiendo de épocas y lugares determinados han llegado a alcanzar cifras alarmantes.

Y es que el Estado mexicano vivió aletargado durante casi todo el siglo pasado en cuanto al estudio y análisis de la seguridad pública, y no fue sino hasta la década de los ochentas y con mayor intensidad en los noventas que comenzarían a delinearse los parámetros que habrían de modificar el enfoque de la seguridad pública en México.

Si se observa desde el punto de vista histórico, puede afirmarse que las transformaciones son de muy reciente creación: la inclusión de un marco jurídico específico, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la homologación de las acciones entre los ámbitos de gobierno, las medidas que en conjunto buscan la modernización del sistema de seguridad y la definición de actores y políticas específicas de atención y su ejecución. Por lo que difícilmente se habrían de alcanzar resultados óptimos en tan poco tiempo.

En lo que corresponde a políticas específicas de atención ha destacado como permanente la coercitiva o punitiva, aquella que fundamenta la prevención del delito mediante la operación del sistema de seguridad pública y justicia penal. Y se ha materializado en México con el abuso de la cárcel como fase última de castigo. Con datos del Segundo Informe de Gobierno Federal 2013-2014 (2013) se calcula existen 254,108 presos en todo el país, casi 100,000 más que hace 14 años, la sobrepoblación carcelaria es muestra que más gente cumpliendo condenas o en proceso de enjuiciamiento no ha contribuido al mejoramiento de los niveles de seguridad.

En este contexto de crisis se empezó a apoyar con mayor intensidad a una de las estrategias importadas del modelo de la seguridad ciudadana: la prevención social de la violencia y la delincuencia. Un enfoque alternativo que busca prevenir el delito y la violencia atendiendo factores de riesgo identificados para ciertas poblaciones en espacios territoriales delimitados y combatiendo las distintas causas que los generan.

Por lo tanto, esta categoría implica el conjunto de medidas que tienen como finalidad dignificar la vida de aquellos grupos en desventaja o con posibilidad de estarlo, grupos de atención prioritaria: ciertos sectores de niñas y niños, mujeres, juventudes, adultos mayores y población penitenciaria. Para no entenderla bajo la visión reduccionista de ser sólo un criterio auxiliar o complementario en la política de seguridad pública.

Es por ello, que el presente capítulo se centra en representar ¿cuál ha sido la manera de recoger y adaptar ese enfoque por parte de las autoridades?, a partir de identificar, sistematizar y explicar qué estructuras orgánicas crearon o adaptaron los gobiernos en México: Federal, Estatal y Municipal; enfatizando en el caso de Tenancingo, Estado de México para la implementación de acciones en el tema.

Partiendo de la idea de que cuando un problema público se vuelve prioridad y entra a la agenda de gobierno, la praxis institucional, por medio de cambios jurídicos y de planeación, va generando mecanismos que inducen a las autoridades a establecer estructuras orgánicas específicas para su atención.

El caso de la seguridad pública se encontró en ese supuesto. En el ámbito federal y en todas las Entidades Federativas durante los últimos años se actualizaron o generaron nuevas leyes en el tema, se incorporaron objetivos y ejes en los planes de desarrollo, y se diseñaron programas específicos y sectoriales; que en conjunto derivaron en la creación de Secretarías de Estado específicas a la seguridad pública, en algunos casos con otros adjetivos como el de seguridad ciudadana.

Posteriormente, como se ha señalado, tras el aumento de la incidencia delictiva y el nivel de violencia con la que ocurrían los delitos se incluyeron nuevos elementos a la política de seguridad que también se vieron reflejados en las estructuras de Gobierno, tal fue el caso de la prevención.

El entendimiento de la prevención social de la violencia y la delincuencia por parte de los Gobiernos ha sido diverso. Lo que se ve reflejado en la manera de vincular dicha categoría con la atención del problema. En la mayoría de casos la responsabilidad se ha albergado al interior de las instituciones de seguridad pública esto obedece a que los recursos con que se solventan las acciones llegan por medio de fondos y subsidios federales destinados a la seguridad que obligan cierto gasto a prevención.

Este proceso de transmisión de recursos intenta obligar a las instituciones responsables a cumplir con parámetros mínimos en la ejecución de acciones por medio de mecanismos de supervisión. Sin embargo, la efectividad y eficiencia queda supeditada al recurso humano disponible en cada lugar. Las limitantes de no poder costear la contratación de personal especialista, el desinterés, aunado a la falta de comprensión de varios gobiernos, han terminado influyendo en la asignación de funciones a personal de otras áreas, con responsabilidades y misiones distintas que limitan el trabajo de las intervenciones.

La importancia de áreas específicas en el tema radica entonces en la mejor formulación de programas, proyectos y acciones que puedan influir en casos concretos sobre espacios focalizados que albergan las mayores problemáticas de violencia y delincuencia.

En ese entendido, el objetivo, ya señalado para esta investigación y relacionado a la integración e identificación de instancias de gobierno en prevención social de la violencia y la delincuencia, se desarrollará en dos sentidos: El de coordinación, supervisión y evaluación y el de bases de diseño e implementación, bajo el siguiente esquema:

- Coordinación, supervisión y evaluación. Al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se crean en el ámbito federal y estatal Centros de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dependientes de los organismos desconcentrados denominados Secretariados Ejecutivos, encargados de supervisar y procurar la adecuada coordinación y cumplimiento de las medidas definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Estatales de Seguridad Pública<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Estatales de Seguridad Pública son las instancias superiores de coordinación y de la definición de las políticas. Se integran por los titulares de las dependencias más representativas en el tema de seguridad, además de que incluyen con carácter de presidentes a los ejecutivos: federal, para el caso del primero, y al estatal en el segundo. Su integración contempla también la participación de la sociedad civil, pero con carácter honorífico. Sus reuniones pueden ser en pleno o en comisión.

- Diseño e implementación. Se crean para materializar las acciones que se definen en los Consejos Nacional y Estatales, los poderes ejecutivos: federal, estatales y municipales, incluyen estructuras orgánicas encargadas de la prevención social de la violencia y la delincuencia en su administración pública.

Las instancias de diseño e implementación se formulan o no a criterio de cada Gobierno producto del respeto a la forma de organización federalista en lo que concierne a la autonomía para darse su propia estructura de trabajo, la cual es reconocida oficialmente en las leyes orgánicas de la administración pública, los reglamentos internos de las dependencias, los manuales de organización, y en el plano municipal, se agregan los bandos de policía y gobierno.

La existencia e importancia que se da a estas áreas depende totalmente del entendimiento y la voluntad política de quien ostenta el poder sobre apoyar un esquema con posibles resultados a largo plazo en un problema con demanda de soluciones inmediatas.

## **2.1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Los principales problemas que ha enfrentado la diversidad de actores que participan o influyen con sus decisiones en la seguridad pública de México han sido la falta de coordinación y el establecimiento de una agenda común con acciones mínimas de operación.

El reto durante los años noventa fue intentar establecer bases para resolverlos, lo que derivó en un constante proceso de modificaciones legislativas y administrativas. La sustancial fue el diseño de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) donde confluyeran las instancias responsables de la seguridad en el país, abriendo un espacio para la toma de decisiones y definición de aspectos mínimos a consolidar en los tres ámbitos de gobierno. Así, en 1995 se publicó la

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ambos ordenamientos obligaron la creación de estructuras que permitieran la implementación, supervisión y coordinación de ciertas medidas básicas que se irían dirigiendo a la modernización de las instituciones policiales.

Una característica del sistema policial mexicano derivada por supuesto de su propio sistema de gobierno, es la confluencia de una gran cantidad de corporaciones policiales. En el ámbito federal existían las corporaciones de Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal y Policía de Migración, mismas que fueron integradas a la entonces denominada Policía Federal Preventiva creada en el año de 1999 (D.O.F:1999); a nivel estatal encontramos hasta la actualidad a las distintas corporaciones preventivas estatales y municipales; y, por supuesto, las corporaciones que conforman las agrupaciones ministeriales dependientes de las Procuradurías Generales de Justicia de la Federación y de cada una de las Entidades del País. Lo anterior es digno de destacar en tanto que el objetivo básico del sistema nacional de seguridad pública desde su creación ha sido precisamente construir la estructura jurídico-administrativa que soporte el andamiaje funcional y operativo de tantas y tantas corporaciones policiales. En este contexto general el SNSP tendría como prioridades buscar el desempeño articulado de todas las instancias policiales relacionadas con la seguridad pública; el establecimiento de bases mínimas para regularlas, así como la fijación de criterios básicos para coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno, en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

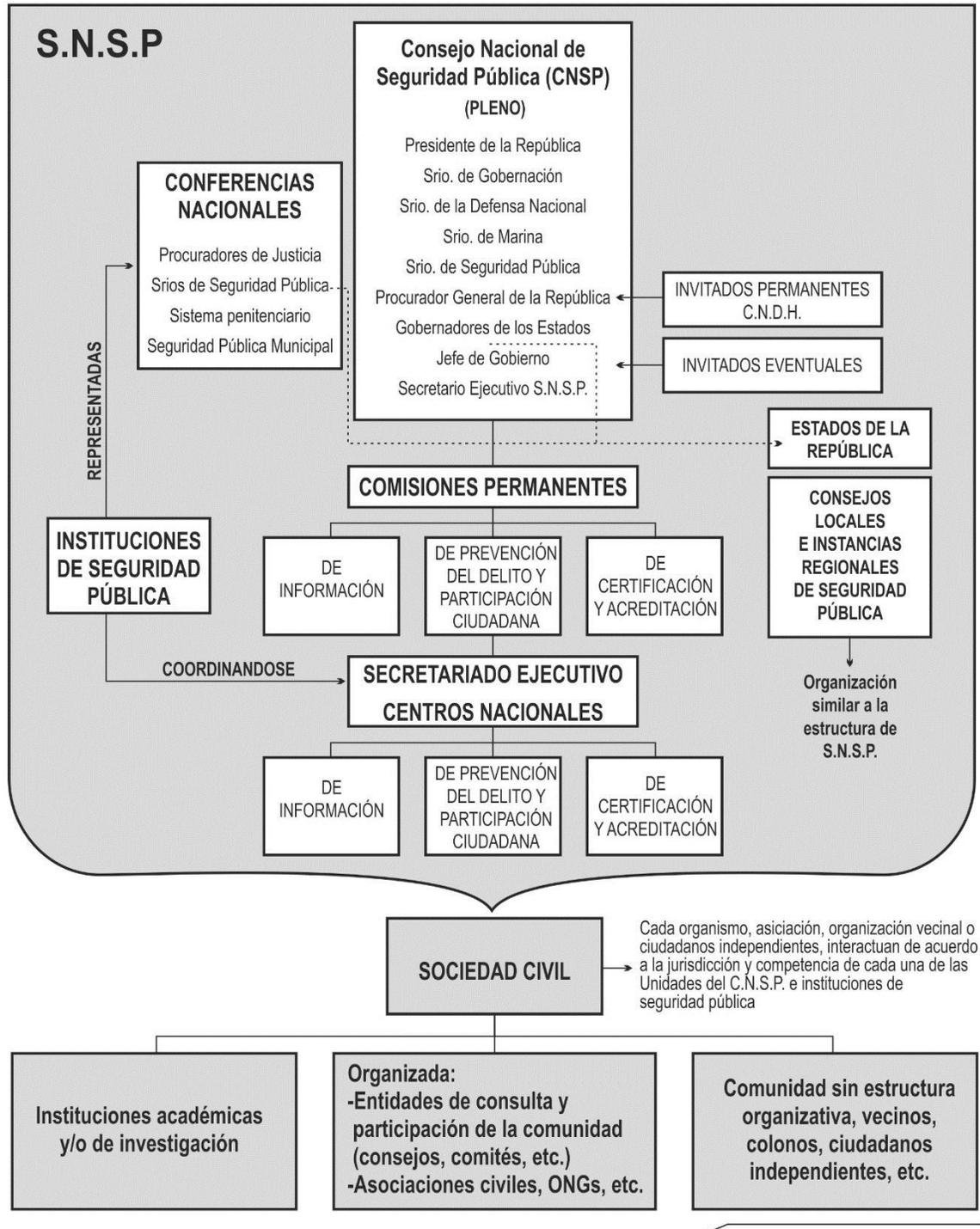
En el inicio de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública la prevención del delito no fue un elemento central. Así queda de manifiesto al contemplar que dentro de la estructura de este órgano únicamente se dio cabida a la conferencia de prevención y readaptación social; limitada básicamente a la prevención terciaria.

No fue sino hasta la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009 que se dio mayor claridad a esta temática. La conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública incluyó para entonces la creación de un Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y de la Conferencia que lleva el mismo nombre.

La creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana al interior del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al ser una instancia significó nuevos recursos a contemplar en el presupuesto 2010. Mientras que la Comisión se refirió a uno de los asuntos permanentes que se abrían de abordar en las sesiones de pleno del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De manera ilustrativa estas formas de prevención del delito al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública se muestran en el siguiente esquema de organización:

## Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

El SNSP albergó también la participación de la ciudadanía, a través de la sociedad civil, instituciones académicas y personajes independientes con interés en la seguridad pública. En cuanto a las autoridades, se incluyó al gabinete de seguridad quien es encabezado por el presidente de la República; deciden en conjunto en sesión plenaria y se tiene como invitado permanente al representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La creación y evolución de este SNSP fue el medio para incluir el tema de la prevención social del delito en el país como política de gobierno. En los siguientes apartados se explicará a mayor detalle las facultades, atribuciones y evolución de las instancias de prevención social del delito.

## **2.2. MARCO LEGAL DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO**

La implementación en México de un modelo de prevención social como estrategia complementaria en la política de seguridad pública tuvo su diseño durante el sexenio del gobierno federal 2006-2012. La denominación que adquirió fue prevención social de la violencia y la delincuencia.

Para tal efecto, el cambio legal trascendental fue una modificación constitucional que derivó en la publicación de nuevos ordenamientos; tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. Primero, en seguridad pública, donde además de la parte de reestructuración operativa y las correspondientes al nuevo sistema de justicia penal se incluyeron artículos que hacían referencia al enfoque preventivo. Segundo, con ordenamientos específicos, bajo la categoría ya mencionada “prevención social de la violencia y la delincuencia” sentando las bases para el diseño de planes, programas y proyectos posteriores en el tema.

Así entonces, el 18 de junio de 2008 se publicaron reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien obedecían en conjunto a incluir cambios

dirigidos al proceso penal, en el caso del 21 constitucional, colocó la importancia del diseño de políticas públicas para prevenir los delitos.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Sistema Nacional de Seguridad Pública debía contemplar como una de sus bases mínimas:

“c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos”,

A poco más de medio año, el 2 de enero de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual sustituyó a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1995. Con la incorporación de esta disposición se reafirmó la obligación del Estado para “desarrollar 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” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009: 1).

Y se definieron tres ejes fundamentales en la implementación de las acciones y desarrollo del SNSP: prevención del delito y participación ciudadana, certificación y acreditación y bases de datos o información.

De esta manera tanto una de las tres comisiones permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) –Instancia superior de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública– como uno de los Centros Nacionales del Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) fueron asignados a prevención.

Dos años después, tras los Acuerdos aprobados en la Vigésima Sexta Sesión del CNSP se publicaron, el 26 de enero de 2011, los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana con los que se establecieron los elementos base para, por un lado, elaborar los programas y acciones y, por otro, dar el seguimiento y evaluación de los mismos en los tres órdenes de gobierno.

Sin pretender detallar su contenido se mencionan los 6 lineamientos expresados para la prevención social en los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (2011: 4)

1. La perspectiva de la seguridad ciudadana y la prevención social
2. Principios y enfoques de la política de prevención social
3. Prioridades de la política de prevención social
4. Vertientes y componentes de la política de prevención social
5. Seguimiento y evaluación de las políticas de prevención social
6. La acción institucional

En la etapa final del gobierno federal una vez dados a conocer los ejes de referencia para la política de prevención, se publicó el 24 de enero de 2012 la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Donde se estableció que 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” (Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2012: 1).

Se establecieron los ámbitos de la misma: social, situacional, psicosocial y comunitario. De estos se generarían acciones que debían trabajarse bajo ciertos principios: integralidad, focalización, trabajo en conjunto y permanencia. Dirigidas

a grupos de atención prioritaria para influir en la atención de factores de riesgo y en el fortalecimiento de factores de contención.

De esta manera “la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente” en la atención y disminución de los siguientes factores de riesgo: Adicciones, embarazo temprano, deserción escolar, bajo nivel de capital y cohesión social, violencia intrafamiliar, faltas de oportunidades laborales y recreativas, espacios públicos deteriorados y entornos de ilegalidad entre otros.

Así entonces, quedó implícito de que ya sea al interior de las instituciones de seguridad pública o de otras relacionadas deberían diseñarse e implementarse medidas que, desde el enfoque de prevención social del delito, intentarán contribuir al mejoramiento de vida y de relaciones sociales en poblaciones y lugares específicos que por ende impactarían positivamente en el nivel de seguridad pública.

### **2.3 INSTANCIAS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL ÁMBITO FEDERAL**

El objetivo de este apartado es identificar, sistematizar y describir a las instancias de gobierno en el ámbito federal encargadas de la aplicación de acciones en prevención social de la violencia y la delincuencia. En primera instancia explicar la evolución de áreas al interior de dos Secretarías: La Secretaría de Seguridad Pública Federal, quien fue la protagonista del tema en la administración 2006-2012; y la Secretaría de Gobernación en quien actualmente se ha redirigido la actividad preventiva.

### **2.3.1. SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN, VINCULACIÓN Y DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL**

El federalismo en México suele operar en la praxis desde una posición con tendencias al centralismo, esto es, que las medidas definidas en el orden federal terminan siendo adaptadas en las entidades y municipios. El tema de interés no fue la excepción, las acciones de prevención social se conformaron desde el orden federal y, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fueron incorporadas a lo local.

Como parte de la administración pública en lo que corresponde a la ejecución. El tema de la seguridad pública en México no encontró una estructura formal de primer nivel hasta el 30 de noviembre del 2000, cuando se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante las cuales se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

A esta dependencia se le asignaría la labor de planeación e implementación con respecto a la política federal contra la criminalidad, la cual debía sujetarse a las acciones que intentarían prevenir la comisión de delitos.

Su estructura administrativa original fue presentada en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2001) en donde el tema de prevención del delito no figuró en los primeros niveles; incluía en la jerarquía de Dirección a la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos y a la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, que un año después se transformaron en la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana.

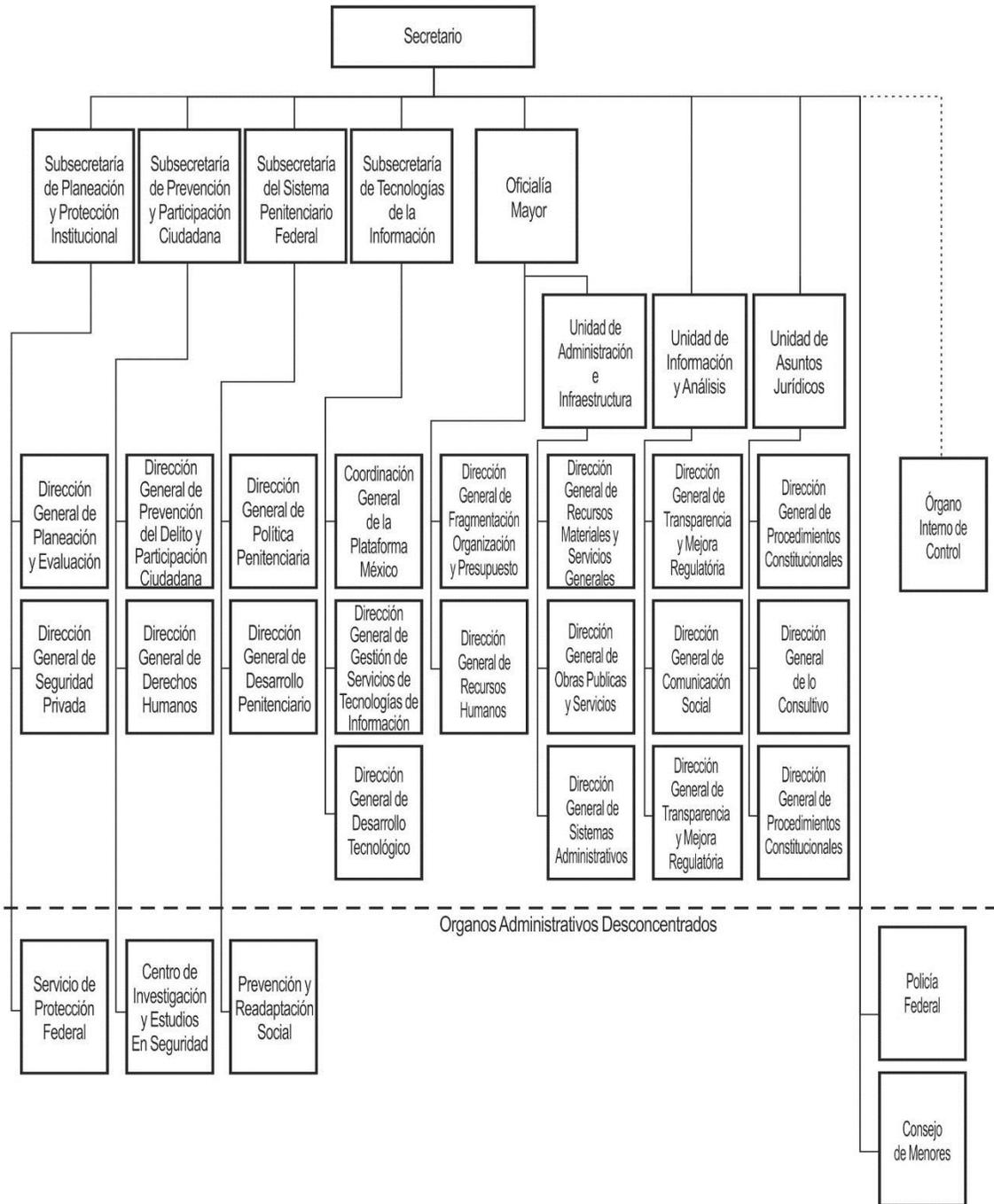
Cuatro años después, en enero del 2005, cambió a nivel de Subdirección. La Subsecretaría de Seguridad Pública se transformó en Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana quedando registrado dicho cambio en el

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2005), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de ese mismo año.

Una modificación posterior fue la de 2007 y obedeció a la reestructuración que el ejecutivo federal entrante consideró para su accionar. El 12 de marzo de ese año se dio a conocer que la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, se transformaba en la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos. Creándose a nivel de Direcciones la Dirección General de Prevención del Delito y la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana.

Para abril de 2010 se produjo el último cambio con la publicación de la nueva versión del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2010) donde se modificaron las designaciones de las estructuras de interés, quedando como Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. De manera representativa se muestra el organigrama correspondiente.

## Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal



Fuente: Retomado del Instituto Federal de Acceso a la Información. Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. México, 2010.

A las instancias denominadas Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se les encomendó el diseño, la dirección e implementación de

programas, proyectos y acciones referentes a la prevención social del delito; por medio de acciones tendientes a fortalecer la cultura de la legalidad, el fomento de la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno. De manera precisa se enuncian las atribuciones de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana que señaló en su artículo 11 el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2010: s/p):

- I. Coordinar, actualizar y perfeccionar las políticas de seguridad pública en materia de prevención social del delito a través de la realización de estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva y tendencias históricas, en coordinación con las autoridades competentes de las entidades federativas y municipales;
- II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales e identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y sus correlativos factores de protección;
- III. Construir esquemas de análisis de las causas generadoras del delito, a fin de proponer programas acordes para desactivar sus efectos y atacar sus factores estructurales;
- IV. Desarrollar las políticas, programas y proyectos en materia de prevención social del delito y supervisar la ejecución de acciones por parte de la Secretaría;
- V. Establecer y coordinar los vínculos institucionales con las autoridades e instancias responsables de la prevención social del delito y participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno, así como con la sociedad civil para discutir y perfeccionar el impacto de las políticas públicas en la materia, teniendo como eje el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública;
- VI. Crear y definir estrategias que permitan fomentar la participación ciudadana en la prevención social del delito;
- VII. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas implementados por las autoridades competentes;
- VIII. Proponer al Secretario los aspectos, estructura, integración y funcionamiento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública;
- IX. Supervisar y evaluar el funcionamiento del sistema de emergencia telefónica y el sistema de centros de atención a víctimas del delito, Banco Nacional de Datos sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, Registro Nacional de Personas Extraviadas, Sistema Integral de Atención y Seguimiento a la Denuncia Ciudadana, así como cualquier otra base de datos que se estructure para sumar esfuerzos en la detección temprana de conductas antisociales;
- X. Supervisar las políticas y estrategias que garanticen la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas ante eventos de origen natural o intencional que signifiquen riesgo para las mismas, proponiendo

- la incorporación de criterios básicos de seguridad en el manual correspondiente;
- XI. Coordinar y vigilar, en el ámbito de su competencia la implementación de los ordenamientos legales en materia de Derechos Humanos;
  - XII. Coordinar y vigilar los programas de fomento y protección de los derechos humanos tanto al interior de las instituciones de seguridad pública, como en las acciones y procedimientos que llevan a cabo sus miembros para preservar el orden y la paz públicos, promoviendo la participación activa de la ciudadanía y de instituciones nacionales e internacionales en la materia, y
  - XIII. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Secretario.

En lo que respecta a la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana su accionar fue enfocado básicamente a la operación de lo definido por la subsecretaría.

Para ello el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2010) en el artículo 24 le reconoció las siguientes atribuciones:

- I. Diseñar, analizar, aplicar y evaluar las políticas y criterios para la elaboración de estudios y metodologías especializados en causas estructurales de la comisión de delitos, mediante diagnósticos de seguridad pública;
- II. Integrar y analizar los datos sobre las causas de la violencia y la delincuencia, dentro del ámbito de competencia de la Secretaría, a fin de definir estrategias que orienten de manera georeferenciada las acciones de prevención del delito;
- III. Elaborar estudios que permitan conocer las conductas antisociales de manera temprana a nivel comunidad que impulsen acciones de prevención y atención con autoridades y sociedad;
- IV. Elaborar estudios encaminados a la detección y clasificación de los principales factores de riesgo del país, mediante la formulación de diagnósticos de causas de la violencia y la delincuencia, a fin de coordinar e instrumentar las acciones prioritarias en las zonas de riesgo;
- V. Aplicar las políticas, programas, proyectos y las acciones de la Secretaría en materia de prevención social del delito;
- VI. Verificar la ejecución y seguimiento de acciones de prevención social del delito y cultura de la seguridad ciudadana, que se realicen en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- VII. Establecer y mantener redes de colaboración de la Secretaría con grupos organizados del sector privado, académico, organizaciones civiles, y de otros sectores sociales, así como, en el marco del Sistema, con entidades federativas, municipios e instituciones públicas, para la promoción y desarrollo de políticas públicas de prevención social del delito,

y la ejecución de acciones conjuntas tendientes a prevenir la comisión de delitos y garantizar el pleno ejercicio de la libertad y el Estado de Derecho;

VIII. Promover, en el ámbito de competencia de la Secretaría, el intercambio de experiencias con entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado, respecto de la participación ciudadana, la cooperación para fortalecer las acciones y los servicios en materia de prevención del delito;

IX. Diseñar, planear y fomentar los cursos, coloquios, mesas redondas, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en materia de prevención del delito, cultura de la legalidad, participación ciudadana y seguridad pública;

X. Impulsar la integración de consejos ciudadanos, proporcionando herramientas y capacitación para su funcionamiento, en el ámbito de su competencia;

XI. Favorecer y propiciar la participación activa de la ciudadanía, mediante la capacitación en el uso de medidas y mecanismos de autoprotección;

XII. Impulsar ante las instancias competentes, en el marco de la Ley General, enlaces con los municipios, para la creación de comités ciudadanos de seguridad pública, a niveles locales y microsociales, transfiriéndoles capacidades de autogestión y organización para resolver su problemática de seguridad;

XIII. Propiciar el acercamiento de los cuerpos policiales con los grupos sociales organizados en distintas circunscripciones territoriales para fortalecer la proximidad social entre autoridad y sociedad;

XIV. Proponer y difundir el funcionamiento de mecanismos de denuncia anónima alentando a la ciudadanía para hacer uso de los mismos;

XV. Instrumentar mecanismos que permitan a la ciudadanía supervisar y proporcionar información respecto de las acciones de seguridad pública implementadas por la Secretaría, para su canalización a las instancias correspondientes;

XVI. Diseñar y coordinar los programas y acciones para prevenir la violencia familiar, así como los referentes a la equidad de género, en cumplimiento a las disposiciones aplicables;

XVII. Aplicar y promover las políticas de prevención de violencia con perspectiva de género, en el ámbito de competencia de la Secretaría;

XVIII. Colaborar, dentro del ámbito de competencia de la Secretaría, en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre derechos de las mujeres y la igualdad de género suscritos por el Estado Mexicano;

XIX. Formular y actualizar la guía base para la elaboración de planes de seguridad que contengan los criterios básicos para garantizar la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas

En conjunto, estas dos instancias son dentro de la administración pública federal 2006-2012, y específicamente, en el área de seguridad pública, el primer antecedente contemplando el devenir histórico comentado de áreas encargadas de determinar y operar acciones bajo el esquema de prevención social de la violencia y la delincuencia en el país.

### **2.3.2. SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

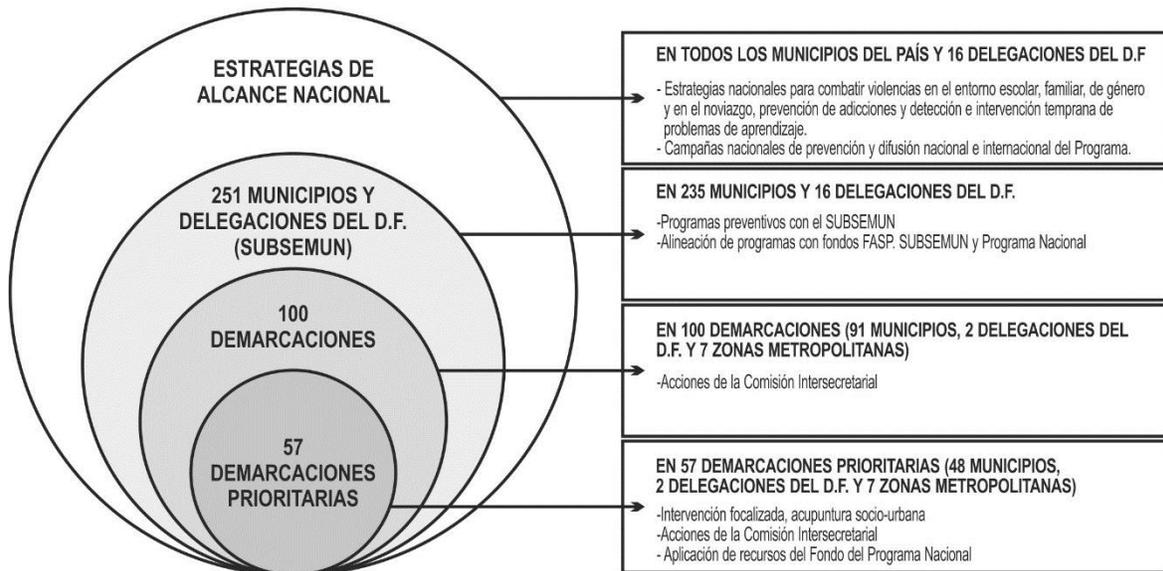
La siguiente modificación trascendental ocurrió tras el inicio de la administración pública federal 2012-2018. Los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública en 2013 anunciaron la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la asignación de las funciones de seguridad a la Secretaría de Gobernación. Las modificaciones más representativas fueron la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y el de la Subsecretaría de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

La incorporación de esta Subsecretaría en Gobernación fue acompañada de documentos de planeación específicos. Se dio a conocer en 2013 las Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial que otorgaría recursos a 57 demarcaciones consideradas prioritarias, mismas que serían seleccionadas por esta instancia de reciente creación. Para lo cual, habría que establecerse un trabajo común entre Entidad Federativa y municipios en donde las primeras tendrían la labor de ser las supervisoras inmediatas de la implementación de acciones. De estos recursos para el Estado de México en 2013 y 2014 sólo se benefició a Toluca, Nezahualcóyotl y Ecatepec.

Un año después se publicó el Programa Nacional de Prevención del Delito el cuál fue diseñado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y el cual recibió del presupuesto de egresos de la federación, dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, es decir, noventa y cinco millones de pesos más que en 2013.

Las proyecciones anuales para convertir a la prevención social de la violencia y la delincuencia en una estrategia nacional son como se muestra en el siguiente esquema:

## Ámbitos de Intervención del Programa



Fuente: Retomado de las Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 2013.

De los 4 momentos señalados los dos primeros son para establecer las bases impactando en las 100 demarcaciones con mayor incidencia delictiva y violencia. En el tercero, se pretende el emparejamiento con los municipios beneficiarios del subsidio municipal conocido por sus siglas como SUBSEMUN alcanzando 251 para en la última etapa lograr acciones de prevención en todo el país.

En lo que respecta a ejes de trabajo en los que se pueden definir acciones de gasto son:

### **EJES DE TRABAJO/ ACCIONES DE GASTO**

<b>EJES RECTORES</b>	<b>PROGRAMAS ESTRATÉGICOS</b>
<b>SEGURIDAD CIUDADANA, PREVENCIÓN INTEGRAL Y PREVENCIÓN SOCIAL DE LAS VIOLENCIAS Y LA DELINCUENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas de prevención y atención a la violencia familiar y de género.</li> <li>▪ Programa de intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales.</li> <li>▪ Programas de prevención y atención de las violencias en el entorno escolar.</li> <li>▪ Programas de desarrollo psicoemocional y salud sexual y reproductiva.</li> <li>▪ Atención integral a víctimas de violencia y el delito.</li> <li>▪ Programas para la reconciliación policía-sociedad.</li> <li>▪ Modelos policiales de orientación comunitaria.</li> </ul>
<b>JUVENTUDES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas integrales orientados a las juventudes.</li> <li>▪ Programas de salud sexual y reproductiva.</li> <li>▪ Programa para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo.</li> <li>▪ Proyectos de reinserción social y atención a jóvenes con conflictos con la ley.</li> <li>▪ Programa de prevención y atención integral de las adicciones.</li> </ul>
<b>MUJERES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa integral de desnaturalización de las violencias.</li> <li>▪ Programa de atención a la violencia de género.</li> <li>▪ Programa de salud sexual y reproductiva.</li> <li>▪ Programa para el desarrollo de capacidades y competencias labores y empoderamiento socioproductivo.</li> </ul>
<b>EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa para víctimas directas e indirectas de violencia y el delito.</li> <li>▪ Programa de atención integral a población en reclusión y sus familias.</li> <li>▪ Programas de atención integral a migrantes, transmigrantes, y desplazados internos forzados.</li> </ul>
<b>CONVIVENCIA, COHESIÓN COMUNITARIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas para convivencia ciudadana.</li> <li>▪ Programas de gestión comunitaria.</li> <li>▪ Observatorio ciudadano.</li> </ul>

<b>EJES RECTORES</b>	<b>PROGRAMAS ESTRATÉGICOS</b>
<b>CULTURA CIUDADANA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana, de paz y legalidad.</li> </ul>
<b>CULTURA DE LA PAZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas de resolución pacífica de conflictos, mediación y negociación.</li> </ul>
<b>URBANISMO SOCIAL Y ACUPUNTURA SOCIOURBANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria.</li> <li>▪ Programa de cultura vial.</li> <li>▪ Programa de movilidad segura.</li> </ul>

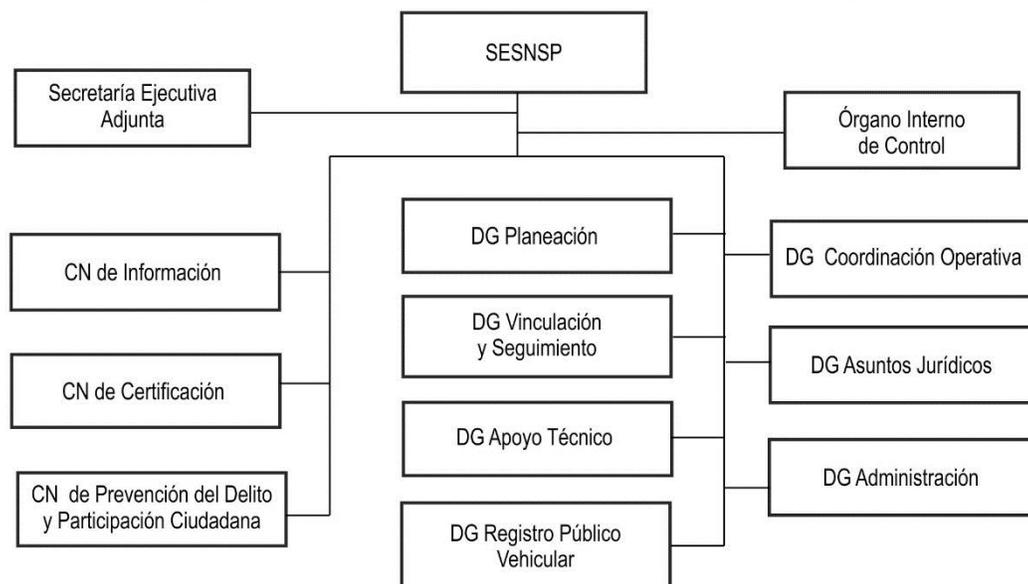
Fuente: Retomado de Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 2013.

### **2.3.3. CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En lo correspondiente al seguimiento y evaluación del tema por parte de las estructuras federales, con la publicación en 2009 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se acordó la creación de un órgano operativo que fue denominado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya función principal sería materializar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Su estructura orgánica se muestra a continuación:

## Organigrama del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009: 2-3).

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

DG: Dirección General

CN: Centro Nacional

Con base en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009:8) en lo que respecta a prevención social del delito al Secretariado Ejecutivo se le encomendó:

- I. Elaborar en coordinación con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las propuestas de contenido del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y todos aquellos vinculados con esta materia;
- II. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del propio Consejo Nacional y de su Presidente sobre la materia;
- IV. Difundir la información estadística en materia de incidencia delictiva y de prevención social de la violencia y la delincuencia, y
- V. Todas aquellas atribuciones conferidas al Secretariado Ejecutivo en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales.

Y para lograrlo de entre sus instancias contó con un Centro Nacional de Prevención del Delito que entró en operaciones en agosto de 2010 teniendo las responsabilidades que se señalaron en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012:6)

- I. Participar en la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;
- II. Elaborar su programa anual de trabajo y someterlo a la aprobación del Secretario Ejecutivo;
- III. Recabar información sobre los delitos y sus tendencias, los grupos de mayor victimización y, proyectos enfocados en la prevención y sus resultados;
- IV. Realizar diagnósticos participativos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- V. Generar mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, de los organismos públicos de derechos humanos y de las instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención;
- VI. Planear la ejecución de programas de prevención y las formas de evaluación, previa aprobación del Secretario Ejecutivo;
- VII. Colaborar en el diseño científico de políticas criminológicas;
- VIII. Elaborar mapas de riesgos sobre la violencia y la delincuencia en colaboración con otras autoridades sobre la base de la información recabada por el Centro Nacional, que estarán correlacionados con las condiciones sociales, económicas y educativas de las localidades;
- IX. Realizar en coordinación con otras instituciones encuestas nacionales de victimización en hogares, con la periodicidad que se estime conveniente;
- X. Identificar temas prioritarios o emergentes que pongan en riesgo o que afecten directamente la seguridad pública desde la perspectiva ciudadana;
- XI. Formular recomendaciones sobre la implementación de medidas de prevención de la victimización;
- XII. Evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XIII. Efectuar estudios comparativos de las estadísticas oficiales de criminalidad;
- XIV. Promover entre las autoridades los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios la participación ciudadana y comunitaria en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XV. Garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XVI. Realizar y difundir estudios sobre las causas y factores que confluyen en el fenómeno de la criminalidad;
- XVII. Expedir los lineamientos y crear los mecanismos que sean necesarios para garantizar que las inquietudes, requerimientos y propuestas de los ciudadanos sean elevadas al Consejo Nacional;
- XVIII. Generar y recabar información sobre:

- a) Las causas estructurales del delito;
- b) Estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas;
- c) Diagnósticos socio demográficos;
- d) Prevención de la violencia infantil y juvenil;
- e) Erradicación de la violencia entre grupos vulnerables, y
- f) Modelos de atención integral a las víctimas;

XIX. Organizar y difundir los resultados y conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás acciones destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia;

XX. Brindar asesoría a las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales, así como a la sociedad civil, organizada o no, cuando estas así lo soliciten;

XXI. Proponer al Secretariado Ejecutivo la celebración de convenios para la formación, capacitación, especialización y actualización de servidores públicos cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia;

XXII. Intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias internacionales;

XXIII. Difundir la recopilación de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre prevención social de la violencia y la delincuencia, y los criterios para tal determinación;

XXIV. Analizar las inquietudes, requerimientos y propuestas de los ciudadanos a través de las instancias creadas al efecto, a partir de las directrices y mecanismos establecidos por el Reglamento;

XXV. Dar respuesta a las temáticas planteadas por la participación ciudadana y comunitaria.

De esta manera la coordinación, supervisión, asesoría, evaluación y difusión de las acciones en el tema, dentro del contexto federal, se albergaron en el Centro Nacional de Prevención del Delito.

#### **2.4. MARCO LEGAL DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

Al conformarse un Sistema Nacional de Seguridad Pública que decidía desde el Consejo Nacional las directrices y acciones para la modernización de la seguridad pública en México; los gobiernos locales se encontraron supeditados a homologar sus esquemas de seguridad bajo esos mismos lineamientos. Fue así que, en el Estado de México, a casi tres años de la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se dio a conocer la Ley de Seguridad del

Estado de México. Dicho ordenamiento vino a sustituir a la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México adaptando de entre los ejes mínimos de la seguridad para la Entidad el de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Estableciendo que “El Estado y los Municipios desarrollarán 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” (Ley de Seguridad del Estado de México, 2011: 3). Y es que fue a partir de 2011 con el cambio de administración estatal que se suscitaron los cambios más trascendentales en prevención social de la violencia y la delincuencia.

El ordenamiento específico en la materia se publicó en el periódico oficial hasta el 17 de julio de 2013 y se denominó Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, en el cual se estipula que “la prevención social de la violencia y la delincuencia combatirá las distintas causas y factores que generan violencia y actos delictivos, contribuyendo al objeto y fines de la seguridad ciudadana, tendentes a coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas” (Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, 2013: 1).

Con relación a la incorporación de áreas de gobierno el primer elemento importante señalado en este ordenamiento fue el cambio de denominación de la instancia responsable de las políticas de seguridad; pasando de Agencia de Seguridad Estatal a Secretaría de Seguridad Ciudadana produciéndose transformaciones a su interior que se describen en los dos apartados siguientes.

## **2.5. INSTANCIAS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN EL ÁMBITO ESTATAL.**

Siguiendo el mismo esquema utilizado en el ámbito federal, esto es, la descripción de áreas en prevención social de la violencia y la delincuencia. primeramente, desde el enfoque de diseño e implementación y posteriormente el de coordinación, supervisión y evaluación, se presentan a continuación, en el plano local del Estado de México, las siguientes instancias gubernamentales.

### **2.5.1. UNIDAD DE VINCULACIÓN, COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES PÚBLICAS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

El tema de la seguridad pública en el Estado de México no tuvo durante muchos años un carácter de primer nivel, así se demuestra con su inclusión en la estructura de gobierno y su nivel jerárquico en la administración pública estatal. La Agencia de Seguridad Estatal dependió durante sus años de existencia de la Secretaría General de Gobierno. Lo que influyó en la inclusión de la prevención social de la violencia y la delincuencia en la política de seguridad del Estado de México. Para solventar la exigencia de ejecución de programas y la posible obtención de recursos extraordinarios la administración pública estatal dirigió esas facultades a una unidad administrativa existente, pero con una misión y objetivos distintos, limitando el carácter de comprensión y apoyo hacia esta categoría.

La estructura que adquirió dicha responsabilidad fue la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas perteneciente a la Agencia de Seguridad Estatal. En sus orígenes en 2006 de las siete atribuciones que se le asignaron, dos estuvieron relacionadas con un elemento que buscaba promover uno de los ámbitos de la prevención, específicamente el de prevención comunitaria, a través de la participación ciudadana; por un lado, mediante la integración de un consejo de participación ciudadana y en segundo el de su inclusión en campañas de prevención.

Así entonces, para 2009 año en que inician los cambios desde el ámbito federal con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el reacomodo institucional, el Estado de México incluía algunos elementos del tema de manera anticipada como parte de su estrategia de intervención gubernamental, pero los dirigía desde una posición secundaria y de forma compartida por depender de un área que guardaba un cometido tripartito: la comunicación social de la Agencia de Seguridad Estatal; las relaciones con diversos sectores públicos, sociales y privados; y la vinculación de la ciudadanía en los asuntos de la seguridad.

Después de las modificaciones federales en la Gaceta de Gobierno del Estado de México se publicó, el 24 de septiembre de 2010, un nuevo Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal (2010) que en cuestión de atribuciones a la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas señaló lo siguiente:

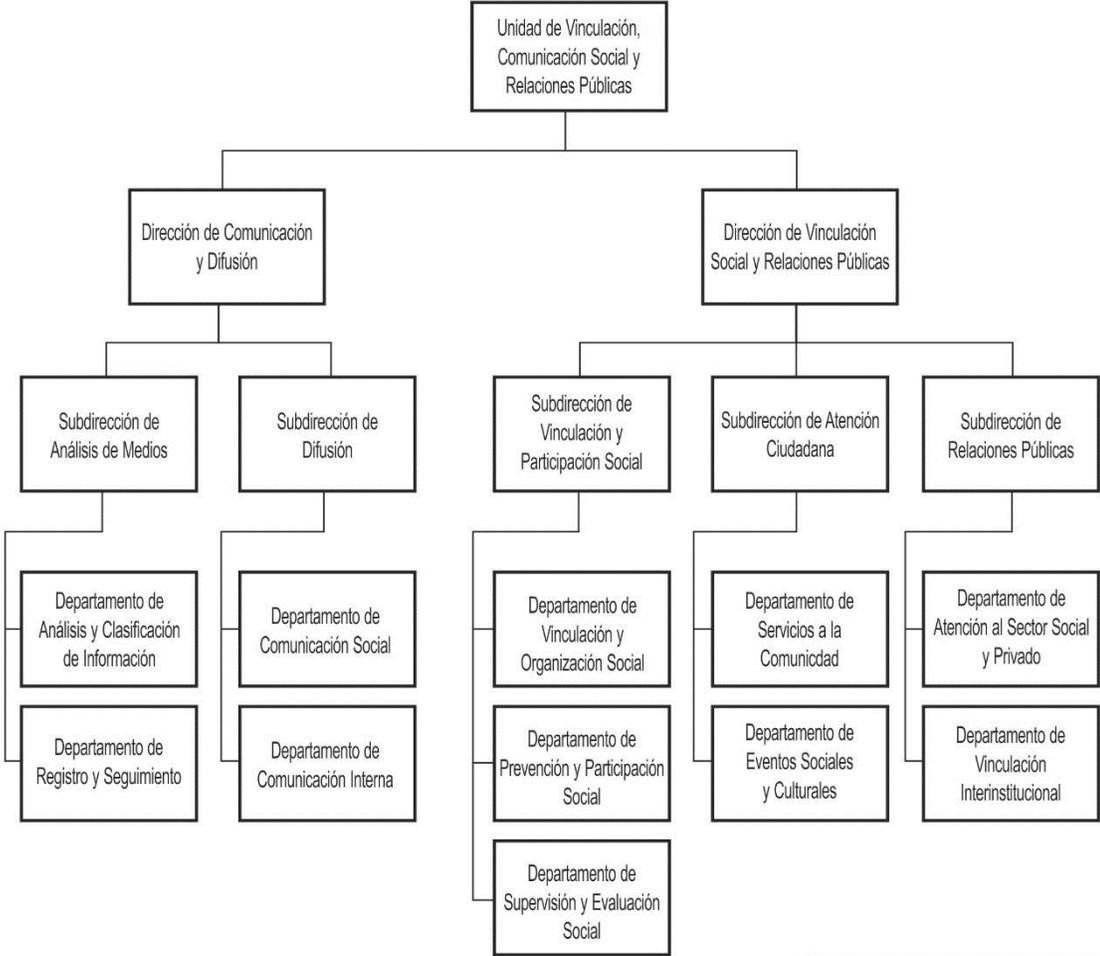
Artículo 19.- Corresponden a la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas las siguientes atribuciones:

- Promover, coordinar y evaluar estudios de opinión pública que permitan contar con información sobre la percepción social en materia de seguridad pública para establecer parámetros sobre la actuación de la Agencia.
- Proponer, coordinar y ejecutar con la participación de las demás unidades administrativas competentes, los programas sociales a cargo de la Agencia, así como llevar a cabo su seguimiento y evaluación.
- Recopilar y analizar la información diaria difundida en los medios masivos de comunicación, relacionada con las funciones de la Agencia y proporcionarla a la instancia competente
- Difundir los programas, acciones, resultados y demás información sobre el desempeño de la Agencia.
- Fomentar la participación de los sectores público, social y privado en temas relativos a la seguridad pública.

El contenido del Reglamento no contempló cambios sustanciales en el tema únicamente clarificó el discurso de las atribuciones de 2006.

Con estas transformaciones se desapareció lo referente al consejo de participación ciudadana, se incluyó lo de programas sociales a cargo de la Agencia y se mantuvo lo de fomentar la participación ciudadana en los diversos sectores. Orgánicamente su funcionalidad fue posible por medio de las siguientes instancias administrativas: una Dirección de Vinculación Social y Relaciones Públicas, una Subdirección de Vinculación y Participación Social, dos departamentos: el Departamento de Vinculación y Organización Social y el específico, nombrado Departamento de Prevención y Participación Social. De manera gráfica y jerárquica en el siguiente orden:

**Organigrama de la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas**



Fuente: Retomado del Manual General de Organización de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, Decreto número 28, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", Estado de México (2013).

En cuanto al diseño las adecuaciones de fondo surgieron tras la desaparición de la Agencia de Seguridad Estatal y su cambio a Secretaría de Seguridad Ciudadana<sup>3</sup>; quien fue señalada como una dependencia que contemplaría con el mismo nivel de importancia la actividad operativa policial y el respeto a los derechos humanos a fin de generar un cambio de paradigma colocando en el centro de la política pública al ciudadano por medio de la prevención social.

En ese sentido una de las estructuras que a pesar del cambio de nombre se mantuvo operando de manera similar fue la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas, a la cual se le añadió como su primera atribución la de “planeación y ejecución de las medidas para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la prevención del delito” (Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2013: s/p).

Su objetivo se concretaba en “elaborar mecanismos y estrategias para fomentar la cultura de prevención social del delito, así como la participación y colaboración de la ciudadanía para llevar a cabo acciones conjuntas orientadas a reducir los factores de riesgo y a prevenir el delito” (Manual General de Organización de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2013: 26) pero continuó compartiendo atribuciones con el aspecto comunicacional y de las relaciones públicas de la dependencia.

La última transformación ocurrió apenas el 19 de diciembre de 2014 y fue enfocada a intentar homologar a la Comisión Nacional de Seguridad. Así, con la promulgación en gaceta de gobierno de la Ley que crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, desaparece la Secretaría de Seguridad Ciudadana y surge la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México quien hasta el momento en que se cierra esta investigación no ha hecho pública su forma de organización.

---

<sup>3</sup> El cambio de denominación sucedió formalmente el 18 de octubre de 2011 con la publicación en la Gaceta del Gobierno del Estado de México del Decreto número 359 de la LVII Legislatura por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Como se aprecia la instauración de la prevención social de la violencia y la delincuencia en el Estado de México tuvo un proceso progresivo que si bien, logro adaptar algunas de sus acciones, no pudo generar, hasta el momento de esta investigación, estructuras administrativas de gobierno específicas al tema y de primer nivel. A pesar de que el discurso oficial por medio de la Ley de Seguridad del Estado de México y sobretodo del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 señalaron a la prevención como uno de sus pilares fundamentales.

### **2.5.2. CENTRO DE PREVENCIÓN DEL DELITO**

En lo que respecta al seguimiento y evaluación de las políticas, programas, proyectos y acciones en prevención social de la violencia y la delincuencia en las Entidades Federativas los cambios producto de ajustes al Sistema Nacional de Seguridad Pública y su homologación en las mismas permitieron la creación de un Centro de Prevención del Delito en el orden estatal.

La inclusión de ese Centro en las diferentes Leyes Estatales de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal debió tomar como base el modelo del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Al respecto, en el Estado de México, el 19 de octubre de 2011, se publicó en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” la Ley de Seguridad del Estado de México por medio de la cual se creaba el Sistema Estatal de Seguridad Pública. Señalando la transformación del Instituto de Prevención del Delito de la Procuraduría General de Justicia en Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública a su interior albergando un Centro de Prevención del Delito con la atribución principal de “formular y ejecutar programas y campañas de prevención de conductas ilícitas, fomentar la prevención primaria con los sectores educativo y de salud, así como evaluar sus resultados” (Ley de Seguridad del Estado de México, 2011).

Al igual que en el esquema Nacional fueron tres los órganos auxiliares del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

## Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública



Fuente: Retomado del Manual General de Organización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Decreto número 12, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", Estado de México (2014).

La Ley de Seguridad del Estado de México (*óp. cit*) mostró en su contenido las atribuciones del Centro de Prevención del Delito.

Artículo 83.- Son atribuciones del Centro, las siguientes:

- I. Formular y ejecutar programas y campañas de prevención de conductas ilícitas, particularmente fomentar las de prevención primaria con los sectores educativo y de salud, así como evaluar sus resultados;
- II. Proponer la suscripción de convenios de coordinación o colaboración con autoridades federales, estatales, municipales, organismos públicos o sociales, nacionales, extranjeros o internacionales e instituciones académicas en materia de prevención del delito;
- III. Promover la coordinación con dependencias federales, de las entidades federativas y municipales, para ampliar y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos en el ámbito local;
- IV. Diseñar programas de vinculación de las Instituciones de Seguridad Pública con la sociedad, en materia de prevención del delito;
- V. Formular y proponer al Secretariado Ejecutivo, acciones en materia de política criminal y medidas preventivas que deban adoptarse a corto, mediano y largo plazo, con énfasis en la promoción de una cultura de respeto a la legalidad;
- VI. Realizar foros de consulta social y participar en el sistema de evaluación interinstitucional;

- VII. Realizar estudios sobre las causas que producen las conductas antisociales y sus impactos en los ámbitos personal, familiar, escolar, comunitario, social y estatal, para lo cual podrá coordinarse con instituciones públicas, privadas o sociales que persigan propósitos afines;
- VIII. Brindar asesoría técnica a las diversas instancias de la administración pública, ayuntamientos, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil organizada, en materia de programas de prevención del delito;
- IX. Diseñar un sistema de coordinación interdisciplinario de información entre las instituciones encargadas de la prevención del delito y las autoridades de seguridad pública en el Estado, que contribuya a generar información sobre el fenómeno delictivo y sus formas de combate y prevención;
- X. Promover acciones específicas de prevención del delito e involucrar en esta tarea al sector educativo, a las autoridades de salud, a universidades públicas y privadas, sindicatos de trabajadores, agrupaciones empresariales y de comerciantes, sociedades de padres de familia, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil organizada;
- XI. Establecer y coordinar los Comités de Prevención del Delito y demás mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de los delitos;
- XII. Emitir opiniones sobre los factores criminógenos que deben ser considerados al autorizar nuevos asentamientos humanos, giros comerciales o de servicios;
- XIII. Elaborar un mapa que permita identificar las zonas cuya población registra altos índices de comisión de delitos o en las que se cometa un porcentaje por encima de la media, a fin de elaborar estrategias y promover la ejecución de políticas públicas que promuevan la convivencia, el desarrollo deportivo, social y cultural, así como el rescate de espacios públicos, en coordinación con las demás Instancias competentes;
- XIV. Organizar con la participación de la sociedad civil, el sector educativo, sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, entre otros, campañas permanentes de prevención del delito, particularmente para evitar la violencia intrafamiliar, los actos de abuso sexual en escuelas y centros de trabajo y el consumo de drogas;
- XV. Coordinarse con el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana para implementar los mecanismos eficaces para lograr la participación de la sociedad civil en el seguimiento, evaluación y supervisión de las acciones del Sistema Estatal.

De esta manera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, a través de su Centro de Prevención del Delito, sería el encargado de la coordinación para la organización, promoción y definición de las acciones específicas seleccionadas, entre municipios de la entidad y el gobierno federal.

Derivado de lo anterior se elaboró el siguiente cuadro, en donde de manera cronológica se hace un concentrado de instancias, normatividad, programas y

recursos en prevención social de la violencia y la delincuencia de 2000 a 2014, que es el periodo de tiempo abordado en esta tesis.

## **INSTANCIAS, NORMATIVIDAD, PROGRAMAS Y RECURSOS EN PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA 2000-2014.**

### **ÓRDEN Y/O ÁMBITO DE GOBIERNO: FEDERAL**

<b>DEPENDENCIA/ INSTANCIAS</b>	<b>ACONTECIMIENTO</b>	<b>AÑO</b>
<b>SSP</b>	Se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF).	<b>2000</b>
	Al interior de la SSP se incluye una Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana que atiende algunos temas de prevención del delito.	<b>2001</b>
	La Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana cambia de rango y denominación y se forma la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana.	<b>2002</b>
	La Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana se convierte en Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.	<b>2005</b>
	Se crea la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, de la cual dependen las siguientes Direcciones Generales: 1. Dirección General de Prevención del Delito 2. Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana	<b>2007</b>
	Desaparece la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos y se forma la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.  A su interior también ocurren cambios. Las Direcciones Generales de prevención del delito y la de vinculación y participación ciudadana se unifican para conformar la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.	<b>2010</b>
	Desaparece la Secretaría de Seguridad Pública Federal.	<b>2013</b>
<b>SEGOB</b>	Se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	<b>2009</b>
	Se permite que recursos del SUBSEMUN correspondientes a la coparticipación sean gastados en prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana.	<b>2010</b>
	Se obliga a los municipios beneficiarios del SUBSEMUN gastar por lo menos el 10% del recurso federal recibido en el eje prevención social de la violencia y la delincuencia con	<b>2011</b>

<b>DEPENDENCIA/ INSTANCIAS</b>	<b>ACONTECIMIENTO</b>	<b>AÑO</b>
	participación ciudadana.	
	El porcentaje de los recursos del SUBSEMUN destinados obligatoriamente a prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana aumenta a 20%.  Se publica en el DOF la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	<b>2012</b>
	Se crea la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la SEGOB.  Surge la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana Se emiten las Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED).	<b>2013</b>
	Se publica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.	<b>2014</b>
<b>SESNSP</b>	Creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.	<b>2010</b>
	Por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública se dan a conocer los programas con prioridad nacional donde se incluye el de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana. Se publican los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana.	<b>2011</b>

**SSP:** SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

**SEGOB:** SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

**SESNSP:** SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

#### **ÓRDEN Y/O ÁMBITO DE GOBIERNO: ESTATAL**

<b>DEPENDENCIA O INSTANCIA</b>	<b>ACONTECIMIENTO</b>	<b>AÑO</b>
<b>ASE</b>	Se crea la Agencia de Seguridad Estatal y en su interior la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas con atribuciones para realizar campañas de prevención y fomentar la participación ciudadana.	<b>2006</b>
	Se reafirma a la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas con atribuciones para fomentar la participación ciudadana en la seguridad.	<b>2010</b>
	Se publica en la Gaceta de Gobierno la Ley de Seguridad del Estado de México.	<b>2012</b>

<b>DEPENDENCIA O INSTANCIA</b>	<b>ACONTECIMIENTO</b>	<b>AÑO</b>
	Se publica en la Gaceta de Gobierno la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México.	<b>2013</b>
<b>SSC</b>	Desaparece la Agencia de Seguridad Estatal y se crea la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC). Conserva de entre su estructura a la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas.	<b>2011</b>
	Se señala al Departamento de Prevención y Participación Social como parte de la Unidad de Vinculación, Comunicación Social y Relaciones Públicas.	<b>2013</b>
	Desaparece la Secretaría de Seguridad Ciudadana.	<b>2014</b>
<b>SGG</b>	Se crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México.	<b>2014</b>
<b>SESESP</b>	Centro de Prevención del Delito.	<b>2011</b>

**ASE:** AGENCIA DE SEGURIDAD ESTATAL

**SSC:** SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA

**SGG:** SECRETARIA GENERAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

**SESESP:** SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

## **2.6. MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

Una vez descrito el marco legal y las estructuras creadas en los ámbitos: federal y del Estado de México se aborda la asimilación que al respecto tuvieron los municipios de la Entidad por medio de la revisión de sus bandos municipales.

El bando municipal de policía y buen gobierno es el documento normativo que publican los municipios del Estado de México cada 5 de febrero. En él se incluyen los elementos básicos del municipio como organización, territorio, integración, atribuciones y funcionamiento. En lo que respecta a organización e integración en la mayoría de casos se delimita la estructura orgánica de cada administración municipal.

El presente trabajo hace uso de los mismos para identificar y analizar aquellas estructuras orgánicas en prevención del delito existentes en los 125 municipios del Estado durante el periodo de interés: 2009-2014.

## 2.7. INSTANCIAS DE GOBIERNO EN PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

La Organización de las Naciones Unidas (2009) establece en la Guía para la Prevención Local hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana que es en el ámbito local donde “existen muchas prácticas y experiencias positivas y exitosas que se han consolidado en la región a nivel local en los últimos 20 años”. Lo anterior no implica que su aplicación en este espacio sea sencilla. En el caso mexicano la categoría prevención social de la violencia y la delincuencia llegó a los Gobiernos locales que sabían poco o nada de un tema que apenas se iba definiendo en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A continuación se presenta la identificación y sistematización de los municipios que se sumaron al enfoque de prevención.

### MUNICIPIOS CON ÁREAS U ORGANOS AUXILIARES RELACIONADOS CON LA TEMATICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO 2009-2014.

	Nombre del área/órgano de prevención	Año	Ubicación orgánica del área de prevención	Atribuciones
<b>Chicoloapan</b>	Sin información	2009	Sin información	Sin información
	Sin información	2010		
	Sin información	2011		
	Módulo de Prevención Social	2012	Preceptoría Juvenil Regional de Reintegración Social	Atribuciones artículo 146 del Bando Municipal
		2013		
		2014	DIF y Preceptoría Juvenil Regional de Reintegración Social	

	Nombre del área/órgano de prevención	Año	Ubicación orgánica del área de prevención	Atribuciones
<b>Chimalhuacán</b>	Departamento de Prevención del Delito	2009	Dirección General de Seguridad Pública Preventiva, Tránsito y Vialidad Municipal	Sin atribuciones
		2010		Atribuciones artículo 18 del Bando Municipal
		2011		
		2012		
		2013		Atribuciones artículo 84 del Bando Municipal
		2014		
<b>Coacalco</b>	Consejo Municipal para la Prevención del Delito	2009	Presidencia	Atribuciones artículo 26 del Bando Municipal
	Sin información	2010	Sin información	
		2011		
		2012		
		2013		
		2014		
<b>Cuautitlán</b>	Sin información	2009	Sin información	
	Consejo Municipal para la Prevención del Delito en el Municipio de Cuautitlán	2010	Presidencia	Atribuciones artículo 52 del Bando Municipal
		2011		Atribuciones artículo 141 del Bando Municipal
		2012		
		2013		
		2014		Atribuciones artículo 149 del Bando Municipal
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	Consejo Municipal de Prevención y Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia	2009	Presidencia	Sin atribuciones
		2010		
		2011		

	<b>Nombre del área/órgano de prevención</b>	<b>Año</b>	<b>Ubicación orgánica del área de prevención</b>	<b>Atribuciones</b>
		2012		
		2013		
		2014		
<b>Huixquilucan</b>	Comité para la Prevención de la Delincuencia y Fármaco-dependencia	2009	Presidencia	Sin atribuciones
		2010		Atribuciones artículo 54 del Bando Municipal
		2011		Atribuciones artículo 167 del Bando Municipal
		2012	Secretaría del Ayuntamiento	Atribuciones artículo 186 del Bando Municipal
	Unidad Administrativa de "Prevención del Delito y la Farmacodependencia"	2013		
		2014		
<b>Metepec</b>	Sin Información	2009	Sin información	
	Consejo Municipal para la Prevención del Delito	2010	Presidencia	Atribuciones artículo 35 del Bando Municipal
		2011		Atribuciones artículo 41 del Bando Municipal
		2012		
		2013		
		2014		
<b>Naucalpan</b>	Sin Información	2009	Sin información	
	Consejo Municipal de Prevención del Delito	2010	Presidencia	Sin atribuciones
		2011		
		2012		

	<b>Nombre del área/órgano de prevención</b>	<b>Año</b>	<b>Ubicación orgánica del área de prevención</b>	<b>Atribuciones</b>
		2013		
		2014		
<b>Coyotepec</b>	Sin información	2009	Sin información	
		2010		
		2011		
		2012		
	Área de Unidad y Prevención del Delito	2013	Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos, Transporte y Vialidad	Atribuciones artículo 51 del Bando Municipal
		2014		
<b>El Oro</b>	Sin información	2009	Sin información	
		2010		
		2011		
		2012		
		2013		
	Departamento de Prevención del Delito	2014	Dirección de Seguridad Pública Municipal	Atribuciones artículo 269 del Bando Municipal
<b>Jiquipilco</b>	Sin información	2009	Sin información	
		2010		
	Coordinación de Prevención del Delito	2011	Dirección de Seguridad Pública, Protección civil y Bomberos	Atribuciones artículo 56 del Bando Municipal
		2012		
	Sin información	2013	Sin información	
	Coordinación de Prevención del Delito	2014	Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos	Atribuciones artículo 78 del Bando Municipal
<b>Tenancingo</b>	Sin información	2009	Sin información	
	Coordinación Municipal de	2010	Dirección General de Seguridad Pública,	Atribuciones artículo 71 del

	<b>Nombre del área/órgano de prevención</b>	<b>Año</b>	<b>Ubicación orgánica del área de prevención</b>	<b>Atribuciones</b>
	Prevención Social de la Violencia y el Delito		Protección Civil y Bomberos	Bando Municipal
		2011		Atribuciones artículo 67 del Bando Municipal
		2012		Atribuciones artículo 86 del Bando Municipal
		2013		Atribuciones artículo 86 del Bando Municipal
		2014		Atribuciones artículo 86 del Bando Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en los Bandos de Policía y Gobierno de los 125 Municipios del Estado de México durante el periodo 2009-2014. La obtención de Bandos se realizó por medio de solicitud al sistema LEGISTEL del Gobierno del Estado de México.

Nota: en el caso del Municipio de Coacalco a partir de 2010 no se establece ningún organismo, consejo o área destinada a la ejecución de la prevención de la violencia y la delincuencia, sin embargo para el año 2010 en el artículo 78 se instituye que será obligación del Secretario Ejecutivo del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública realizar acciones en aras de la prevención del delito y para los años 2011-2014 se estipula la misma encomienda pero en el artículo 79, de los Bandos Municipales de esos periodos.

En resumen lo que se observa en la tabla es que de los 125 Municipios del Estado de México no son ni el 10% los que cuentan con área de prevención, para este caso vale la pena señalar que de la totalidad de los municipios analizados a partir de 2013 la mayoría, un 65%, cuenta con Consejos Permanentes de Prevención los cuales no cuentan con atribuciones determinadas y tampoco están claras sus estructuras, sin embargo por motivos de comparación se dejaron algunos municipios con estas características.

Al respecto también podemos notar que Chimalhuacán, Huixquilucan, Cuautitlán Izcalli y Coacalco junto con el Municipio de Tenancingo son los primeros en considerar a la prevención del delito y la violencia dentro de sus estructuras orgánicas.

Nótese, sin embargo, que la mayoría de los municipios consideran las figuras de Consejos y Comités, además de que durante 2009 y 2010 ninguno tiene atribuciones ni estructura independiente.

En cambio para el caso de Tenancingo, en 2010, cuando se establece como Coordinación Municipal de Prevención se constituye formalmente, cuenta con atribuciones propias y bien definidas, lo que destaca a la Coordinación como la primer área dentro de las estructuras orgánicas de los municipios en tener como máxima prioridad la prevención dentro del modelo de seguridad pública.

Otro fenómeno que se observó durante el análisis de los Bandos Municipales es que existen actividades que forman parte del enfoque de prevención social que históricamente han sido desarrolladas por áreas diversas, Salud, Desarrollo Social, Educación, Juventud e Instancias de la Mujer, la tendencia a que exista un área específica al tema no va en el sentido de duplicar acciones sino de tener la capacidad para poder coordinar y complementar a las ya existentes, ya que se considera que efectivamente es la prevención un eje transversal que debería, como el adjetivo lo indica, existir como política en cada una de las áreas de la administración municipal, lo que se cree impactaría en el desarrollo integral de las comunidades.

## **2.8. SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS (SUBSEMUN) Y SU RELACIÓN CON LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO EN PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA.**

Tras la identificación y sistematización de estas estructuras de gobierno municipales se puede ubicar que un acontecimiento que influyó en su creación fue el otorgamiento del Subsidio para la Seguridad Pública (SUBSEMUN) en algunos de esos municipios.

Para finales del año 2007, desde el Ejecutivo Federal se planteaba la necesidad de reforzar los objetivos que perseguía la asignación del gasto en materia de seguridad, y para el efecto con la intención de modernizar y fortalecer la seguridad pública local se creó el SUBSEMUN, primer subsidio federal que sería administrado directamente por los gobiernos municipales y las Delegaciones del Distrito Federal más afectadas por la delincuencia.

La figura de subsidios según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dentro de la fracción LIII, de su artículo 2 la define como “aquellas asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general”.

Con base en este fundamento a fines de 2007 se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (PEF 2008), y en su artículo 10 se determinó una cantidad de \$3,589'400,000 para el SUBSEMUN, con objeto de fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública a nivel municipal.

Su operación inició en 2008 y quedó a cargo del SESNSP, adscrito entonces a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y transferido en 2009 a la Secretaría de Gobernación.

El gobierno mexicano ha definido a este subsidio como un programa que otorga subsidios de alto impacto social a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para garantizar la seguridad pública; para este fin, lleva a cabo la implementación de estrategias de prevención del delito y fortalecimiento de los cuerpos policiales; con base en la experiencia se le puede definir como el recurso que la federación transmite en forma de subsidio a ciertos municipios y demarcaciones del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de una fórmula de elegibilidad previamente establecida, buscando fortalecer el desempeño de la función de seguridad pública en sus territorios. Su objeto de gasto contempla: el desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito, la profesionalización y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así como el mejoramiento de infraestructura de las corporaciones.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución cuantitativa del SUBSEMUN.

<b>RECURSOS ASIGNADOS DEL S U B S E M U N POR AÑOS</b>							
<b>Año</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
No. de Municipios beneficiados	150	206	220	226	239	251	268
Montos Nacionales	3,589,400,000	4,137,900,000	4,137,900,000	4,303,300,000	4,453,900,000	4,559,800,000	4,733,026,525

Fuente: Elaboración propia con datos de la reglas de operación del SUBSEMUN, correspondiente al periodo 2008-2014.

Para el ejercicio fiscal de 2008, año en que como ya se comentó comenzó a operar el SUBSEMUN, los destinos de gasto eran: profesionalización, infraestructura y equipamiento

Para el Ejercicio Fiscal 2010, se incorpora como destino de gasto la Operación Policial y un aspecto fundamental que es materialización de la inclusión de la prevención social y la búsqueda de la seguridad ciudadana a través de la Prevención del Delito con Participación Ciudadana.

No obstante, fue hasta 2011 con la publicación de los programas con prioridad nacional por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública que se reconoció a la prevención del delito como uno de los ejes de gasto obligatorios bajo la denominación Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.

La implementación de actividades en prevención por parte de los municipios fue mediante la ejecución de alguno de los elementos que eran contenidos en el catálogo de programas, proyectos y acciones<sup>4</sup> que la Dirección General de

<sup>4</sup> En 2011 la lista de programas, proyectos y acciones de forma abreviada contemplaba: Diagnóstico, Plan Municipal, Investigaciones, Capacitación a servidores públicos, Consejos de

Planeación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitió con los posibles rubros de gasto para el porcentaje en prevención.

Los rubros iban desde el diseño de diagnósticos y programas municipales con respecto a las problemáticas de violencia y delincuencia, así como aquellos dirigidos a grupos específicos en espacios focalizados.

Este destino de gasto busca promover la intervención coordinada de instituciones públicas y privadas, así como de otros actores sociales, para anticipar, detectar y disminuir las dinámicas sociales que generan contextos de violencia y delincuencia. Esta estrategia permite reducir riesgos y contribuye a generar una cultura que favorece la resolución pacífica de conflictos y la creación de comunidades seguras.

A una escala mayor, la prevención del delito con participación ciudadana se propone el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas, con la participación desde luego de la ciudadanía organizada y de empresas privadas, orientadas a prevenir fenómenos de inseguridad, violencia y delincuencia, actuando directamente sobre las causas que las generan y a través de esquemas de prevención del delito, focalizados en los municipios y las demarcaciones.

Entre las acciones que el SUBSEMUN busca impulsar dentro de esta categoría de gasto, están la elaboración de diagnósticos locales sobre la realidad socioeconómica y cultural de ciertos núcleos de población, para identificar las causas raíz de la violencia y la delincuencia; la capacitación de los elementos de seguridad pública en temas específicos de prevención del delito; la creación y

---

Participación, Redes ciudadanas, Recorridos exploratorios, Modelos de mediación, Observatorios, Programas de atención integral, Unidades de atención a la violencia intrafamiliar y de género, Programas dirigidos a jóvenes estudiantes, Programas de prevención de accidentes en jóvenes, Programas de jóvenes que participan en pandillas, Redes de mujeres y otros. Los nombres completos se encuentra en las Reglas para el otorgamiento de los Subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales 2011.

puesta en marcha de consejos ciudadanos municipales que funjan como órganos de consulta y de evaluación a la autoridad; la creación de instancias especializadas de la policía para la atención de la violencia intrafamiliar y de género; el apoyo a jóvenes que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones en actores de la paz, y la integración de programas de policía escolar en colonias con alto y mediano índice de violencia, con el concurso y apoyo de los centros escolares de la zona.

Para 2012 los recursos del SUBSEMUN para el programa con prioridad nacional relacionado a prevención aumentaron a 20% del total que recibía cada municipio. El mantenimiento de los beneficiarios a este subsidio en lo que respecta a prevención dependía de entre otros factores en la correcta ejecución de los proyectos que se le habían definido<sup>5</sup>.

De esta forma la relación instancias de gobierno en el tema y los municipios del Estado de México que obtuvieron SUBSEMUN radica en que la ejecución de los elementos del catálogo requería cierta especialización. Aunque lo común fue la contratación de proveedores como: Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil e Institutos algunos municipios comprendieron lo fundamental de contar con un área responsable que vigilará la correcta aplicación de los mismos, cumpliendo con los requisitos mínimos establecidos en las guías de cada proyecto; a la vez de establecer un vínculo directo y específico con las Direcciones del Secretariado

---

<sup>5</sup> En 2012 los rubros de gasto para prevención de forma abreviada fueron: Diagnóstico, Plan de prevención, Observatorios, Consejos o Comités de Participación Ciudadana, Capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana, Prevención de accidentes y conductas violentas entre jóvenes, Estrategia de prevención de violencias entre las juventudes, Bases Metodológicas para la Proximidad Social, Prevención de los delitos en materia de secuestro; Jóvenes en riesgo que participan en pandillas, Redes de mujeres, Prevención social de las violencias en planteles escolares; Formación de orientadores para la prevención de la violencia en el ámbito familiar; Unidades especializadas de la policía, Prevención social en un contexto de flujos migratorios; Investigación focalizada en la niñez, la violencia y la delincuencia social, Promotores comunitarios, Recorridos exploratorios. Los nombres completos se encuentra en las Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales de 2012.

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Secretariado Ejecutivo Estatal.

Así entonces, de los 13 municipios que contaron con una área relacionada al tema de prevención social de la violencia y la delincuencia, durante el periodo 2009-2012, 12 obtuvieron recurso SUBSEMUN en 2011, año en que se acordó como obligatorio un gasto de 10% del total del recurso federal recibido en el eje prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana.

De estos doce municipios Chimalhuacán y Tenancingo son quienes presentan, mantienen y describen con mayor detalle el accionar, en cada caso, de un área de ejecución específica al interior de sus administraciones públicas municipales.

El siguiente capítulo se centrará en la exposición y análisis de la creación y operación de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en Tenancingo, Estado de México, como estudio de caso de uno de los municipios pioneros en la conformación de una instancia de gobierno específica al tema.

### **CAPÍTULO 3. EL CASO DE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO DEL MUNICIPIO DE TENANCINGO, ESTADO DE MÉXICO.**

Antes de entrar de lleno al tema de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en Tenancingo, Estado de México, es necesario mencionar en qué consistirá la estructura general de este capítulo, que es en realidad el reflejo de la experiencia obtenida a través de la creación de dicha coordinación.

En términos generales, en primer lugar, se establece el surgimiento de la Coordinación de Prevención, a pesar de las pocas referencias existentes en el tema con respecto a la actualidad, atribuyendo su existencia a las necesidades sociales que demandaba la comunidad. Después se puntualiza sobre su estructura orgánica y sus atribuciones, en este punto vale la pena señalar que dadas las condiciones reglamentarias tardías y las voluntades políticas no interesadas en su totalidad en el tema, la organización y por ende las facultades de la Coordinación de Prevención no estuvieron nunca perfectamente delineadas ajustándose a las demandas de la población, al personal disponible y a las demás áreas de la administración pública municipal interesadas en colaborar.

También se hace una descripción de los programas y proyectos emprendidos por la Coordinación de Prevención, resaltando el reconocimiento de las labores como prácticas exitosas a nivel nacional, y posteriormente se hace un balance a través de la metodología FODA para finalizar con las conclusiones que derivan de la puesta en marcha de la Coordinación de Prevención en el municipio.

#### **3.1. ANTECEDENTES**

Ante el crecimiento sustancial de la violencia en México en los últimos años, ¿cómo evitar que ésta se siga expandiendo? ¿Qué hacer para que las personas que aún no son víctimas del delito no lo sean? ¿Cómo evitar

que la niñez y las juventudes se sumen a las filas de la delincuencia?  
¿Cómo se construyen comunidades resistentes ante la actividad delictiva?  
Parte de las respuestas a estas preguntas están en la prevención social de la violencia y la delincuencia.

“Las acciones de prevención del delito buscan disminuir las amenazas y el riesgo de que el delito ocurra, así como evitar que las personas que no están involucradas en actividades delictivas lo estén. La clave está en saber identificar las causas, elementos de oportunidad, y condiciones sociales que permiten el florecimiento y fortalecimiento de la delincuencia, así como en tener la capacidad de incidir y modificar dichas condiciones. Por lo tanto, si las políticas de prevención son diseñadas e implementadas de forma efectiva, tendrán mayor posibilidad de reducir los niveles de incidencia delictiva en el mediano y largo plazo. Más aún, la prevención social del delito tiene la capacidad de cambiar vidas y destinos de individuos y comunidades enteras” (Chapa *et al.*, 2014: 6).

Sin embargo, como en cualquier otra política pública, la efectividad de las acciones para prevenir el delito depende en gran medida de que éstas sean correctamente diseñadas. El hecho de que los gobiernos federal y locales tengan intenciones genuinas de prevenir la violencia no es suficiente. Tampoco lo es el que la prevención tenga un lugar relevante en el discurso de la seguridad pública en México.

Como se concluirá más tarde es importante tener estructuras orgánicas de prevención bien diseñadas, pero lo más importante es comprender la importancia que tienen las áreas con tal naturaleza y sobre todo reconocer que la prevención de la violencia y el delito tiene que ser abordada desde las distintas trincheras de la administración pública municipal, pues es la seguridad ciudadana un tema que atañe el cumplimiento de todas las obligaciones que el gobierno tiene con la ciudadanía, ahora en colaboración con esta.

Para retomar, como se trató en los capítulos anteriores, 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, contribuyendo al objeto y fines de la seguridad ciudadana, tendentes a coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, en esta materia.

Es importante destacar que según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina, las zonas y grupos de atención prioritaria son aquellos en donde existen separada o conjuntamente altos índices de marginación social, de violencia o delitos, grupos sociales y comunidades en situación de riesgo, altas condiciones de vulnerabilidad y afectación.

Así el estado y los municipios, en sus planes y programas de gobierno, a través de medidas de cooperación permanente, estructuradas y concretas, desarrollarán políticas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia, atendiendo las causas que las generan.

Entonces, como ya se señaló en capítulos anteriores, corresponde al Estado y a los municipios, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, la formulación, ejecución, monitoreo y modificación de las políticas públicas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia, en los términos previstos en la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México.

La planeación, implementación y evaluación de los programas, estrategias y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones y autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de dicha ley.

Es importante mencionar que antes de los referentes institucionales que ahora se tienen, en temas de prevención del delito el antecedente inmediato es el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, con la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana en el año 2009 con lo que se cambia el paradigma del combate a la delincuencia, apostando por la prevención.

En ese mismo año, 2009, en Tenancingo, Estado de México, surgió la necesidad de implementar una política en materia de prevención del delito, desde el gobierno municipal, de forma permanente con programas y estrategias que involucraran tanto personal de seguridad pública como profesionales en la materia. Es así como surge la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito.

A inicios de la administración pública municipal de Tenancingo a cargo de la Lic. Tanya Rellstab Carreto (2009-2012) y como parte de la modernización y mejora administrativa; se fusionó bajo un mando único la Dirección General de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos, y dependiente de ella se crea la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito.

Sin una estructura bien definida, pero con acciones específicas la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito da inicio formalmente el 05 de febrero de 2010, donde la primer titular, Regina Soledad Cruz Vega, recibe el nombramiento para ejecutar y dirigir las funciones de esta nueva dependencia municipal.

Planteando lo anterior es importante destacar que la creación de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en el Municipio de Tenancingo, Estado de México, antecedió a la promulgación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia a nivel Federal, que se publicó el 24 de enero de 2012, y también anticipó a la contemplación de este tipo de organismos para la prevención, previstos en la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de

México, publicada el 18 de julio de 2013, tres años después de la creación de la Coordinación de Prevención en el municipio de Tenancingo.

Es decir, el establecimiento de la Coordinación de Prevención en el municipio no tuvo un precedente institucional que obligará su aparición, fue más bien una iniciativa de la administración pública municipal que en ese momento se desempeñaba. Sin embargo el no contar con un referente institucional que se dictará desde la administración estatal o federal trajo a la nueva coordinación sus primeros obstáculos. Los problemas que se tuvieron que lidiar al conformar la Coordinación fueron variados, pero dependientes en su mayoría de la ausencia de leyes generales o reglamentos en la materia.

Sin ningún precedente se tuvo que determinar cuál sería el lugar de la coordinación en el organigrama general de la administración pública municipal. Para tal efecto un instrumento fundamental fue la Guía Didáctica para Municipios: Prevención de la Delincuencia y la Violencia a Nivel Comunitario en las Ciudades de América Latina, publicada por el Banco Mundial en noviembre del 2003, en la cual se menciona que si bien no hay receta fija sobre donde situar la prevención de la delincuencia en el gobierno local, existen tres funciones que deben considerarse para determinar el área de operación, por lo que su creación se pensó de la siguiente manera:

- Vinculada a la función sectorial de seguridad pública, es decir que dependiera de la Dirección de Seguridad Pública Municipal,
- Crearla con funciones de apoyo a las áreas de planeación o estrategia urbana y
- Constituirla como un área más de Presidencia o bien como una nueva Dirección de área dependiente de la administración pública municipal centralizada.

De las posibilidades expuestas, se determinó que la Coordinación dependiera de la Dirección General de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos, principalmente por los siguientes factores:

1. La falta de conocimiento de las autoridades locales sobre el tema de prevención social de la violencia y la delincuencia, dado que son prácticas de reciente incorporación y en los gobiernos y sus dirigentes causan poco interés, aunado a que tradicionalmente se ha atribuido a la función de seguridad pública, la prevención de la violencia y los delitos, sin contemplar que la prevención social es una tarea transversal y que compete a todas las áreas del gobierno.
2. Que la nueva coordinación dependiera de una Dirección existente reduce costos, ya que para crear una nueva Dirección se debe dotar de presupuesto, recursos humanos, materiales y de un espacio para desempeñar las funciones.

Sin embargo entre los efectos negativos que de esto derivó fue que la Dirección de Seguridad tuvo que destinar parte de su presupuesto a la Coordinación, y excluyendo a la Alcaldesa, la realidad es que el resto de las autoridades locales no apoyaban totalmente la reciente creación.

De tal suerte, que esta Coordinación inicio sus actividades con una sola persona “la titular”, que para hacerse de un equipo de trabajo tuvo que convocar prestadoras y prestadores de servicio social del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (CECyTEM) Plantel Tenancingo, poco presupuesto, voluntades políticas nulas o negativas y sin una estructura orgánica clara.

A pesar de todos los inconvenientes descritos, es importante reconocer la iniciativa, en su momento innovadora y totalmente receptiva de las problemáticas sociales que en temas de seguridad, violencia y delincuencia se vivían en el municipio.

### **3.2. JUSTIFICACIÓN DE SU CREACIÓN**

Desde 2008, el fenómeno de la violencia en México se ha posicionado como un tema prioritario tanto en la agenda pública como en la percepción de la ciudadanía.

La instrumentación de políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, tienen como principal propósito la identificación y tratamiento de aquellos factores de riesgo que originan conductas contrarias al orden y la paz social. La prevención social, se centra, además, en la modificación asertiva de aquellas condiciones sociales contrarias al desarrollo favorable de la comunidad (Majone, 2005: 52).

Desde la práctica, la prevención social de la violencia y la delincuencia, no es un concepto exclusivo de las instituciones de Seguridad Pública. Hoy en día es un tema que forma parte de la agenda gubernamental bajo un enfoque de transversalidad, privilegiando en el proceso la coordinación entre diversas dependencias, entidades y unidades administrativas. Para poner en práctica lo anterior, es importante la participación activa y organizada de la sociedad que coadyuve en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a través de los mecanismos idóneos para tal efecto (Corzo, 2014:85).

El fenómeno de inseguridad y violencia tiene una caracterización multidimensional, por lo que la búsqueda de indicadores que expliquen los factores detonantes tanto de su desarrollo como su contención, guarda una complejidad que requiere ser analizada desde las diversas perspectivas y procesos a partir de los cuales se gesta: la familia, la comunidad, el trabajo y el entorno urbano y físico (Franco, 2013:17).

A este respecto y para promover en el municipio de Tenancingo la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y

una vida libre de violencia es que nace la idea de crear la Coordinación de Prevención que se justifica en un contexto de inseguridad y violencia que exige la participación de actores coordinados por el gobierno, en este caso municipal, desde áreas estratégicas y especializadas para la prevención de cualquier acto que perturbe la armonía general.

Para justificar la aparición de la Coordinación, es pertinente señalar que, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012, la tasa de denuncias, en los municipios del Estado de México, por cada 100 mil habitantes de homicidio doloso pasó de 9.5 a 18.7, la de secuestro de 0.41 a 1.13, la de extorsión aumentó de 2.92 a 6.2 y la de robo con violencia de 149.5 a 191.1. La tasa por 100,000 habitantes de los siguientes delitos con violencia cambió entre 2007 y 2012 de la siguiente forma: robo a negocio pasó de 13.8 a 22.3, la tasa de robo a casa habitación cambió de 8.9 a 12.8, la de robo de vehículos de 25.3 a 53.8. En 2007 ocurrieron 0.9 robos en carreteras por cada 100,000 habitantes y en 2012 la tasa fue de 3.

En sintonía con los reportes del Secretariado Ejecutivo, las estadísticas de seguridad, violencia y delincuencia en el Estado de México (INEGI, 2013) aportan evidencia de los índices delictivos y violencia en los municipios. En primer lugar hasta el 2013 el Estado de México era el estado con más incidentes en el tema, sin embargo recientemente es Guerrero quien ostenta ese lugar, no obstante la entidad federativa es la que reporta mayor índice en violencia de género, intrafamiliar y de jóvenes como los principales actores en los hechos.

Aunado a las cifras que arrojó el SESNSP, existía un sentimiento de inseguridad muy generalizado en la comunidad, mismo que se reafirma al analizar las estadísticas que se mencionan en el Diagnóstico Social sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de la Violencia y la Delincuencia realizado por un equipo de consultores en el año 2012, en donde se menciona que desde el año 2010 Tenancingo era uno de los municipios que reportaba mayor incidencia en delitos

del fuero común, robo, secuestro, extorción, violencia de género, y sobre todo violencia intrafamiliar y se detecta una percepción muy alta de la Ciudadanía sobre inseguridad, desconfianza en las autoridades.

Asimismo, de las faltas administrativas reportadas hasta ese año el promedio de edad de los involucrados estaba por debajo de los 29 años, siendo los jóvenes más propensos a realizar actos delictivos. En este punto cabe mencionar que este fue uno de los principales factores a considerar, pues son los jóvenes quienes deberían impulsar el desarrollo de sus comunidades.

De igual manera del total de la tasa delictiva un 54% de los actos de violencia se daban en el núcleo de las familias y la violencia de género se reporta para el municipio en un 66%.

Todo lo anterior sumado a las inquietudes de un grupo de personas que de la mano de la presidencia municipal implementaron un modelo alternativo a las formas tradicionales de concebir la seguridad, es que surgió la posibilidad de la prevención social de la violencia y el delito como una alternativa de la misma.

### **3.3. ATRIBUCIONES**

Una vez conformada, pero no establecida oficialmente, desde la Coordinación de prevención se comenzaron a esbozar algunos proyectos que más tarde se vieron delineados por las atribuciones que se establecieron legalmente, según el artículo 71 del Bando de Policía y Gobierno Municipal de Tenancingo (2010), como se detalla en líneas siguientes:

Entre las facultades de la Coordinación se describen el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de prevención social de la violencia y el delito a través de la realización de estudios sobre las causas estructurales, en coordinación con las áreas afines del municipio, así como coordinar, aplicar, actualizar y supervisar la ejecución de las políticas, programas, proyectos y

acciones en materia de prevención social de la violencia y el delito identificando las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y sus correlativos factores de protección, a fin de dar atención con el apoyo de esquemas de análisis de las causas generadoras de la violencia y el delito, con el objeto de establecer y coordinar los vínculos institucionales con las autoridades e instancias responsables de la prevención social en los tres ámbitos de gobierno, así como con la sociedad civil, instituciones educativas de carácter público o privado, autoridades de salud, sindicatos, agrupaciones de comerciantes y empresariales, sociedades de padres de familia y organizaciones no gubernamentales, para discutir, perfeccionar y promover acciones de prevención del delito creando estrategias que permitan fomentar la participación ciudadana en la prevención a través de acciones tendientes a fomentar y fortalecer las culturas de la legalidad y la denuncia<sup>6</sup>.

Establecidas las atribuciones, la tarea pendiente era establecer la organización de las funciones y atribuciones que cada uno de los miembros de la coordinación tendría.

Sin embargo, dada la falta de recursos no existió en los primeros años una estructura orgánica formal, que es el asunto que se tratará en tema que viene.

### **3.4. ORGANIGRAMA**

De acuerdo con la Guía Técnica para la Seguridad Pública emitida por el Instituto Nacional para la Federación y el Desarrollo Municipal los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son:

- Dirección de Seguridad Pública
- Policía Municipal

---

<sup>6</sup> Las atribuciones en su totalidad pueden ser consultadas en el artículo 71 del Bando de Policía y Gobierno Municipal de Tenancingo (2010).

- Juzgados Calificadores
- Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales)
- Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública

El órgano responsable de la seguridad pública municipal es la Dirección del mismo nombre que depende del Ayuntamiento y, específicamente se encuentra bajo las órdenes del Presidente Municipal.

Para el auxilio de las funciones de seguridad pública, el Municipio contará con la Policía Municipal. La Policía Municipal realiza funciones de agrupamientos, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales, y está investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

No hay como se observa en los elementos de la organización, alguno que se refiera a la prevención, a pesar de estar considerada dentro de los objetivos de la seguridad pública municipal.

Por esta razón la creación de la Coordinación de Prevención enfrentó un paradigma acerca de cuál sería su organización interna, pues en ese momento no había siquiera claridad sobre su adscripción a la Dirección de Seguridad, lo que organizacionalmente es un reto para quien pretende establecer líneas de acción en atención a las encomiendas sociales que forjaron su existencia.

Se muestra el esquema de cuáles son las atribuciones que le corresponden a los municipios en temas de prevención, como un referente de los organigramas que se presentan después, pues su organización define las acciones y atribuciones que le corresponden a las áreas de prevención.

## Obligaciones en Temas de Prevención por Orden de Gobierno.

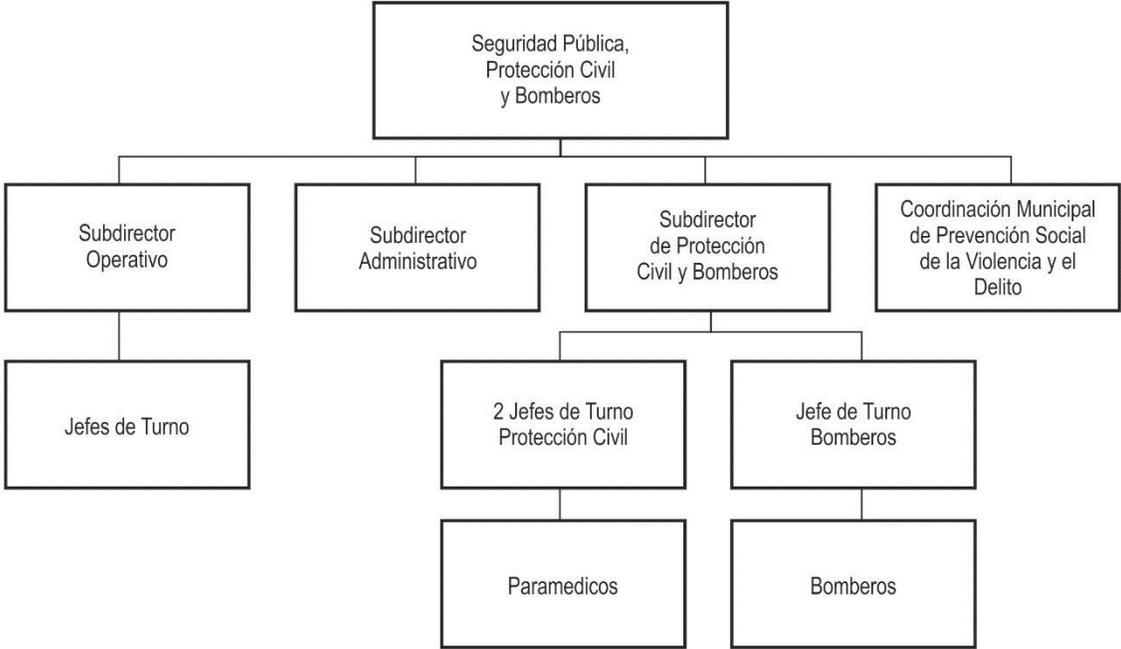


Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Como se observa en el diagrama la prevención no es exclusiva de un orden de gobierno y a los tres, les corresponde el diseño de programas sectoriales y específicos con la intervención de los factores como se observa en los cuatro cuadros que derivan.

El siguiente organigrama muestra de manera general como se integra la Dirección de Seguridad, entre las que resalta, en primera línea, la Coordinación de Prevención.

**Organigrama de la Dirección de Seguridad Pública Municipal en Tenancingo, Estado de México.**



Fuente: Organigrama elaborado y proporcionado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tenancingo, Estado de México.

Como se establece en el Bando Municipal (2010) la función de la seguridad pública consiste en salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública y comprende además, la prevención del delito, por lo que el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, contempló acciones específicas para el logro de este fin, estructurándolo de la siguiente manera.

## Organigrama de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en Tenancingo, Estado de México 2010-2013.



Fuente: Elaboración propia con base en la práctica.

Es importante puntualizar sobre lo siguiente:

- Hasta 2012, en el Bando Municipal de Tenancingo, la Coordinación de Prevención se mantuvo con la descripción de sus atribuciones y sin establecer cuál sería su estructura orgánica formal.
- En el año 2013, bajo la nueva administración del Profr. Antonio Sánchez Castañeda, periodo 2013-2015, las facultades o competencias de la Coordinación seguían siendo las mismas que en el trienio anterior inmediato.
- En el año 2014, el Bando Municipal mantiene las mismas atribuciones y además establece por primera vez en la historia de la Coordinación, de forma oficial, las áreas que la conformarían:

“Artículo 68. La Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos, además de la oficina que lleva su nombre, tendrá a su cargo las siguientes áreas, las que dependerán de manera directa del Director de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos:

- I. Subdirección de Seguridad Pública, de quien dependerán los Jefes de Turno, los Jefes de Servicio, la Unidad de Análisis de la Policía Municipal;
- II. Subdirección Administrativa, de quien dependerá la Unidad de Análisis de la Policía Municipal;
- III. Subdirección de Protección Civil y Bomberos, de quien dependerán los Jefes de Turno, el Departamento de Capacitación y Difusión, el Departamento de Verificación y el Departamento de Atlas de Riesgo, para desarrollar sus funciones; y
- IV. La Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito, la cual estará integrada y tendrá bajo su responsabilidad los siguientes servicios:
  - A. Área Jurídica.
  - B. Área de Trabajo Social.
  - C. Área Psicológica.
  - D. Área Crimino-Victimológica”.

**Organigrama de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en Tenancingo, Estado de México 2014.**



Fuente: Organigrama elaborado y proporcionado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Tenancingo, Estado de México.

Para el caso las funciones siguen siendo las mismas que se establecieron en el año 2010, cuando la Coordinación se constituyó.

Es necesario resaltar que a pesar de no contar con el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN), establecer en el Bando Municipal las áreas que conforman la Coordinación es un logro importante, lo que podría ser reflejo no sólo

de la rentabilidad social de su existencia sino de la aceptación de la importancia que tiene contar con dichas áreas en los municipios.

Con referencia a SUBSEMUN, será en el análisis FODA la discusión que merece el tema, ya que la Coordinación contó con este recurso federal durante un periodo que se describirá en lo sucesivo.

### **3.5. PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES**

Los programas proyectos y acciones que emprendía la Coordinación de Prevención Social de la Violencia y el Delito estuvieron enfocados en temas de género, la no-violencia, los derechos humanos y la participación ciudadana para crear sentido de pertenencia y colaborar en conjunto con la sociedad para prevenir conductas de riesgo en la familia, las escuelas y los espacios públicos en general.

Entre las acciones realizadas destaca la elaboración de un Diagnóstico Social sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de la Violencia y la Delincuencia del Municipio de Tenancingo, del cual se desprendió el diseño y puesta en marcha del Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito; así como proyectos específicos de prevención de la violencia en escuelas de nivel básico; convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que de alguna manera trabajan en temas de prevención de las violencias; se promovieron varios encuentros y foros en donde especialistas y académicos se acercaron a la población para brindarles información que les ayudará a comprender las dimensiones de las problemáticas a las que se enfrentaban.

Se impartieron múltiples talleres a varios grupos sociales para sensibilizar acerca de la violencia sobre todo en temas de género y violencia intrafamiliar.

Además de manera continua se daban asesorías psicológicas y jurídicas a víctimas de violencia en la propia coordinación o directamente en comunidad<sup>7</sup>, en las instalaciones de la Coordinación y en una Unidad Móvil que se desplazaba por todo el municipio con una psicóloga, una trabajadora social y una abogada.

### **3.6. PERSONAL, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO**

En Febrero de 2011, Regina Soledad Cruz Vega quien dirigía la Coordinación, renuncia a este cargo pero continúa como asesora directa de la Presidenta Municipal en materia de Seguridad Pública y Prevención Social; es así, como la Licenciada en Administración Azucena Longinos Jaime, toma posesión como Titular de la Coordinación de Prevención.

Para ese entonces la Coordinación ya no solo contaba con un equipo de estudiantes de nivel medio superior que apoyaban haciendo su servicio social, sino que contaba con personal con perfiles afines a las funciones que se desarrollaban, tales como una abogada, una psicóloga, dos secretarias, y 4 jóvenes hombres con experiencia en temas de atención a consumidores de alcohol y drogas de abuso.

Posteriormente se adquiere con recursos del SUBSEMUN el inmueble que ocupara la Dirección General de Seguridad Pública, en el cual se concentran todos los servicios que presta dicha instancia incluyendo la Coordinación de Prevención.

Este inmueble a diferencia de la mayoría de los inmuebles que tiene el Ayuntamiento, era nuevo, con espacios suficientes para generar cubículos que permitían la privacidad requerida para la atención psicológica y jurídica, además

---

<sup>7</sup> Las acciones que se enuncian fueron tomadas del primer y segundo informe de gobierno de la Lic. Tanya Rellstab Carreto, periodo 2009-2012 y de las actividades reportadas durante la presente gestión, periodo 2013-2015, con el Profr. Antonio Sánchez Castañeda al frente.

de un amplio jardín en donde se atendía a las niñas y niños que acompañaban a sus madres a terapia. Sin embargo el mobiliario, equipo de cómputo, papelería e insumos siempre fueron limitados, por lo que hubo la necesidad de que el personal llevara sus propios materiales de trabajo e incluso parte del mobiliario.

También se contaba con una Unidad Móvil equipada con divisiones que formaban dos cubículos con mesas y sillas, con la cual se acudía a las comunidades a dar asesoría psicológica y jurídica y a impartir talleres; es importante mencionar que una limitante siempre fue el combustible ya que la dotación que se otorgaba la Coordinación de Prevención era muy poca en función de la demanda ciudadana.

En octubre de 2012, la Lic. Azucena Longinos Jaime renuncia como Titular de esta Coordinación de Prevención y se queda como Titular del área la Licenciada en Derecho Venus Minerva Quintero Pimentel, quien se encarga de finalizar la Administración Pública Municipal 2009-2012.

Con este cambio también se une al equipo de trabajo una Psicóloga más y otro abogado pero se van los 4 jóvenes con experiencia en temas de prevención y atención de adicciones, asimismo crecen las necesidades en insumos de cómputo, papelería y gasolina para trasladarse.

Cabe destacar que hasta ese momento la mayoría del equipo de trabajo de la Coordinación había sido capacitado con dos diplomados y diversos cursos impartidos entre otras instancias por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, la Secretaria de Seguridad Pública del Gobierno Federal, el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México en temas relacionados a atención de víctimas, violencia de género y prevención de adicciones.

Es así como el primero de enero de 2013, da inicio la Administración Pública Municipal para el periodo 2013-2015, quedando como encargado de dicha área el Licenciado en Criminología César Iván Castañeda Guardián. Quién fue integrante de un equipo de jóvenes que formaron parte del proyecto denominado “Jóvenes de Paz” desarrollado por la propia Coordinación en el año 2012.

Con un equipo de trabajo más completo, personal más capacitado, sobre todo en las áreas psicológica y jurídica y adscritos a la Coordinación pero con plazas operativas de seguridad se logra adherir el proyecto como una práctica exitosa y se continúan haciendo labores en comunidades y atendiendo en sus instalaciones a víctimas de violencia.

### **3.7. PRÁCTICA INCLUIDA EN EL FORO DE VINCULACIÓN DE REDES DE ACCIÓN LOCAL PARA LA TRANSFORMACIÓN NACIONAL (VIRAL).**

Desde el 2012, la Red Juvenil VIRAL se consolidó como un espacio vital para compartir experiencias, ideas, trabajo y esfuerzo de líderes en todo el país. VIRAL se concreta en una plataforma virtual de enlace, difusión y fortalecimiento de proyectos comunitarios. Su objetivo fundamental consiste en la difusión de los proyectos comunitarios que integran la Red, que se compartan experiencias y buenas prácticas, que se vinculen entre ellas y se cree una red de apoyo a nivel nacional. También tiene como objetivo el fortalecimiento de éstas a través de talleres didácticos y debates en línea que se encuentran dentro de la plataforma (Vidal, 2013).

La Red VIRAL está formada por organizaciones, colectivos e individuos que trabajan en estrategias de prevención social del delito, de desarrollo comunitario, social y económico. Los miembros de la Red VIRAL reconocen que el diseño del proyecto es diferente a los habituales, al ser abierto, inclusivo y participativo, lo que genera confianza, identidad, corresponsabilidad y trabajo conjunto de los jóvenes.

En este sentido el reconocimiento a todas las acciones emprendidas, por la Coordinación de Prevención, se dio a través de Redes de Acción Local para la Transformación Nacional, en donde a nivel nacional se seleccionaron las prácticas de éxito y la Coordinación de Prevención obtuvo una distinción por las labores emprendidas en las distintas comunidades del municipio de Tenancingo.

Dicha red reconoció la importancia del trabajo de la Coordinación de Prevención a través de un equipo multidisciplinario para atender a las víctimas de violencia y delincuencia (políticos, abogados, psicólogos, trabajadores sociales, entre otros), que desde sus distintas especialidades lograron hacer diagnósticos e implementar acciones para reducir los índices de violencia en el municipio<sup>8</sup>.

### **3.8. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS (FODA) DE LA COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN SOCIAL DE VIOLENCIA Y EL DELITO EN TENANCINGO, ESTADO DE MÉXICO.**

Ahora que se tiene un panorama general de la creación de la Coordinación de Prevención en el municipio que se estudia, con base en sus antecedentes, los factores que originaron su aparición, su posterior conformación oficial, la evolución de la misma, sus acciones y el ambiente institucional y situacional en que se ha desarrollado, a través del análisis FODA se hará una evaluación de la Coordinación de Prevención, puntualizando en el factor SUBSEMUN que es un tema que merece ser desarrollado, no sólo para efectos del funcionamiento que tuvo la Coordinación de Prevención durante un periodo, sino porque es la naturaleza de los recursos federales, la que puede ser fortaleza, oportunidad, debilidad y amenaza para los programas municipales como lo es, en este caso, la prevención.

La matriz FODA es un instrumento que apoya la forma de generar los diagnósticos de los temas y subtemas que se tendrán de cada pilar temático y eje transversal, para lo cual se presentan los términos conceptuales del análisis FODA y algunos esquemas recomendados para plasmar de forma reducida lo más importante del diagnóstico, procurando que la información no sea repetitiva.

---

<sup>8</sup> Se hace referencia, en anexos, de la ficha técnica del proyecto de la Coordinación de Prevención incluida en el libro de Vinculación de Redes de Acción Local. Una agenda participativa de las juventudes; editado por la Red VIRAL en 2012.

“El análisis FODA, es una de las herramientas esenciales que provee de los insumos necesarios al proceso de planeación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y la generación de nuevos o mejores proyectos, es un análisis comparativo de factores que tiene que ver con el proceso de desarrollo de un Municipio, para definir las potencialidades, virtudes y los riesgos o faltas presentes en éste” (Valverde, 2011: 13).

En el proceso de análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), se consideran los factores económicos, políticos, sociales y culturales, así como los de carácter territorial, algunos de ellos representan la influencia del ámbito externo del control de acciones del Ayuntamiento, y otros inciden sobre el quehacer interno.

La previsión de esas oportunidades y amenazas posibilita la construcción de escenarios anticipados que permitan orientar el rumbo del Municipio. De esta manera, surgen situaciones, aspectos, hechos y fenómenos positivos llamados fortalezas, o negativos denominados debilidades, cuyos efectos se deben atenuar.

Adicionalmente existen situaciones coyunturales de tipo externo que pueden condicionar el desarrollo del Municipio, mismas que cuando son positivas se les denominan oportunidades, mientras que cuando son negativas se les conoce como amenazas.

Entonces el concepto FODA son siglas que significan Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. El análisis FODA es una técnica muy útil para ver los pasos y las acciones futuras que deberá tomar un Municipio, en este caso la Coordinación de Prevención, con el fin de propiciar el desarrollo municipal. Su finalidad es detectar para cada tema o subtema de desarrollo (TD) las características que resultan de primordial importancia para lograr el desarrollo del Municipio (Pasaca, 2008: 44).

Los (TD) son aquellos rubros (sociales, económicos – territorial, ambientales y políticos - administrativo) que por su importancia se convierten en los aspectos prioritarios para el desarrollo del Municipio, que al surgir de la problemática local y de las demandas de la población tendrán que atenderse para no propiciar un estancamiento en el crecimiento municipal, los cuales deben ser equiparables con los programas de la estructura programática municipal vigente que cada ente municipal desarrolle.

Un aspecto que debe quedar muy claro, es que los TD se convierten en la base para la construcción de escenarios prospectivos, objetivos, estrategias y líneas de acción que posteriormente conformarán la programación y estructura de indicadores municipales de evaluación.

La finalidad es construir una matriz del análisis FODA a nivel de TD, es decir por área o sub-área, que sirva como herramienta para la conducción del proceso de planeación estratégica a desarrollar en el Municipio. Esto en el marco de una visión de desarrollo, que integre a todos los componentes del Municipio, a partir de la detección de las Fortalezas y Debilidades, (producto del análisis del ámbito interno) y Oportunidades y Amenazas (producto del análisis del ámbito externo) (Pesaca, 2008: 59).

En la metodología para realizar la matriz y el análisis FODA, es importante generar un listado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que surgen del análisis de los TD de cada uno de los pilares y ejes transversales en que se describe el diagnóstico, con un nivel de desglose de subtema. Un hecho que debe quedar en claro es que el resultado del análisis FODA, permite orientar la toma de decisiones del Municipio o de las áreas del municipio en el largo plazo; además que significa un insumo básico en el diseño de la prospectiva y la definición de los programas de largo plazo que se resumen como base para la elaboración de su estrategia de desarrollo municipal.

Es importante puntualizar que con base en el análisis de cada uno de los TD, se puede formular la matriz FODA, misma que deberá contener de forma muy resumida la descripción cuantificada de fenómenos que caracterizan al diagnóstico en cada tema, con índices que dimensionen el grado de problemática o bien de fundamento para el desarrollo (Paesaca, 2008: 61).

El orden que debe seguir para su agrupación es a través de los pilares/ejes, con sus respectivos temas de desarrollo que se establecen en esta metodología, ya que de esta manera se agrupan como insumo básico para el diseño de la prospectiva y de la definición de los elementos que conforman la estrategia municipal.

Una vez establecido en qué consiste un análisis FODA, cómo se elabora y cuál es su utilidad e importancia, a través de un cuadro se desarrollarán las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que derivan de la Coordinación de Prevención en Tenancingo, Estado de México. En esta matriz de análisis se toman en cuenta factores internos y externos con el objetivo de demostrar que es prioridad, para el éxito de áreas con la misma naturaleza, que las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, servidores públicos y sociedad en general conciban a la prevención como el primer paso de la seguridad ciudadana.

	ANÁLISIS INTERNO				
	TEMA	F	O	D	A
MATRIZ FODA	ORGANIZACIÓN	Atención a las problemáticas sociales	Plan de trabajo Equipo de trabajo	Falta de recursos humanos, materiales, económicos	No cubrir objetivos
	FINANCIAMIENTO	-----	Obtener propio financiamiento	Financiamiento compartido	Perder financiamiento por prioridades
	INTERVENCIÓN	Impacto social Transformación Sensibilización Disminución de la violencia y delincuencia	Respaldo de la población beneficiada	Alcance	Falta de confianza Poca participación

	<b>VOLUNTAD POLÍTICA</b>	Creación mantenimiento seguimiento	Hacer de la Coordinación Municipal un área de la administración pública municipal que no dependa a su vez de otra área	Falta de interés por parte de las autoridades	Desaparición del área por prioridades de la Administración en curso
<b>ANÁLISIS EXTERNO</b>					
	<b>TEMA</b>	<b>F</b>	<b>O</b>	<b>D</b>	<b>A</b>
	<b>FINANCIAMIENTO</b>	SUBSEMUN	Recursos Institucionalización Reglas de Operación	Temporalidad	Retiro del subsidio falta de recursos percepción de no continuidad
	<b>PERIODOS DE GOBIERNO</b>	Cambios	Planes de Desarrollo, Bando Municipal	Sin prioridad	Desconocimiento de su importancia
	<b>DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</b>	Contribución Colaboración	Prevención como programa transversal	Desinterés Otros intereses políticos	Coordinación de prevención vista como algo secundario
	<b>DIRECCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CENTRALIZADA</b>	Margen de acción	Consolidación	Incapacidad directiva	Conflicto de intereses
	<b>REDES</b>	Financiamiento alternativo	Alcance Impacto Credibilidad	Perdida de objetivos	Intereses políticos o partidistas
	<b>VOLUNTAD POLÍTICA</b>	Iniciativas estatales o federales de programas en prevención dirigidos a los municipios	Fortalecimiento de la concepción de la prevención como indispensable para la seguridad	Corrupción negligencia en las licitaciones de los recursos, programas a conveniencia de las entidades estatal y federal y no en pro de las necesidades reales de los municipios	Temporalidad Modas Desvío de recursos

Fuente: Elaboración propia.

Derivado del análisis FODA cabe mencionar que una de las fortalezas más importantes, es que durante la administración de la Lic. Tanya Rellstab se adquirió un inmueble, que sin duda fue una fortaleza, con esto se dotó de autonomía

espacial a la Coordinación y permitió a los usuarios y personal del área interactuar de mejor manera. En este sentido, también como fortaleza, se contó con el presupuesto para adquirir un vehículo que fue habilitado como Unidad de Atención a Víctimas, el cual fue de mucha utilidad para intervenciones en comunidad.

Como oportunidad, se tuvo en la Coordinación la coyuntura para integrar un equipo más profesional y multidisciplinario que ocupó cada una de las áreas establecidas en la estructura orgánica.

De la Matriz, se amplía, por su importancia e impacto en el funcionamiento de la Coordinación de Prevención el tema del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN).

Como se mencionó en el capítulo dos el SUBSEMUN es el recurso federal que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Es así que a través de este recurso la Coordinación de Prevención se fortaleció, ya que en el año 2009 las reglas de operación del subsidio incorporan el tema de prevención del delito y participación ciudadana, inicialmente como un tema sugerido, ya que solo podrían utilizarse recursos desde la coparticipación municipal<sup>9</sup>. Por lo que, aun cuando el tema era sugerido, en el 2010 al recibir por primera vez el recurso, Tenancingo aplica parte del recurso de coparticipación en las siguientes actividades:

---

<sup>9</sup> En el año 2010 Los municipios beneficiarios del SUBSEMUN, estaban obligados a sumar a la aportación de recursos federales una coparticipación, conformada por recursos propios y equivalente al 30% del recurso federal a partir del año 2013 se destina el 25%.

- Diplomado Prevención de adicciones y su relación con la violencia y
- Primer Foro de Prevención Social de la Violencia y el Delito

Estas acciones ayudaron a difundir más a la Coordinación de Prevención entre la ciudadanía, además para el 2011 las reglas de operación del SUBSEMUN utilizan por primera ocasión el término de prevención social y marcan la obligatoriedad a los municipios beneficiados a aplicar el 10% de la totalidad del recurso federal asignado; lo que permite que Tenancingo desarrolle las siguientes acciones a través de la Coordinación de Prevención:

- Diagnóstico Local sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia
- Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
- Capacitación a servidores públicos en temas específicos de prevención social y seguridad ciudadana
- Congreso para ti mujer
- Creación de la Unidad Especializada de la Policía para la Atención de la Violencia Intrafamiliar y la Violencia de Género
- Programa de Jóvenes Estudiantes que permiten convertirlos en agentes de cambio que contribuyen a la cohesión social, mediante la participación en acciones concretas que incidan en el desarrollo social y comunitario de barrios y colonias populares del municipio de Tenancingo, estado de México

Más tarde en 2012, el Municipio de Tenancingo sale del SUBSEMUN, debilitando a la Coordinación de Prevención. La razón, como se detalla en las notas expuestas en anexos, fue la disminución en los índices delictivos en el municipio. Paradójicamente la Coordinación se vio debilitada con el retiro del subsidio cuando por sus acciones y labores preventivas se produjo una mejora en la seguridad en Tenancingo, Estado de México.

Esto genera que la Coordinación de Prevención empiece a operar sin recursos o con aquellos que la Dirección general de Seguridad Pública le pudo destinar. Es importante recalcar que aquellos municipios que contaron con el SUBSEMUN en el país a partir del año 2012, se ven obligados a ejercer un 20% del recurso federal del SUBSEMUN, en prevención social del delito, siendo cada vez más sofisticadas las especificaciones que determinan la correcta aplicación de los recursos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, tal y como se le conoce hoy día, siendo parte total de la política de seguridad pública de la administración del gobierno federal 2012 - 2018.

No obstante, es claro que la ciudadanía e inclusive muchas autoridades no han completado su conocimiento en la materia. Los recientes y constantes cambios legislativos, así como la implementación de nuevas políticas públicas en la materia, no han permitido un desarrollo más acelerado en los tópicos que conforman la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Así, expuesta la intervención de SUBSEMUN en el municipio en el apartado de conclusiones se desarrolla de manera crítica con base en lo analizado hasta el momento cuál es el papel de la prevención en los municipios y se plantean algunas ideas que con base en la práctica surgen como iniciativas de hacia donde se considera se deberían de dirigir los esfuerzos en la materia.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos y afectan la construcción de la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.

A partir del año 2006, la violencia y la delincuencia se han incrementado en México. De ahí la importancia de diseñar políticas públicas que permitan disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencia de estas situaciones. Al respecto, es importante tomar en cuenta que diversos estudios han documentado la ineficacia de políticas basadas sólo en la sanción y control de estas problemáticas; en contraste, señalan la pertinencia de las políticas públicas que integran de manera complementaria la prevención, es decir, aquellas que se dirigen a atender los factores y causas de la violencia y la delincuencia (Bárcenas, 2000: 9).

La prevención... es una idea que tiene adherentes en diversos espacios sociales y es compartida tanto por gobernantes y gobernados en países con estructuras económicas, políticas y culturales diferentes. Por ello es importante preguntarnos ¿Qué se entiende actualmente por prevención? ¿Qué formas ha adoptado la prevención? ¿Han funcionado las políticas en materia de prevención? ¿Cuáles son las perspectivas que tiene la prevención? (Arroyo, 2014:19).

Al respecto es justo reconocer que el avance conceptual y jurídico que ha logrado México no es menor, sobre todo porque incluyó en sus leyes de prevención los principios de la integridad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad o focalización, participación, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas e incorpora las perspectivas transversales de la equidad de género, derechos humanos y cohesión social. Lo que falta es llevarlo a práctica. Será cuestión de

tiempo para que la ley e ideales de la prevención... empaten con la realidad y se reflejen no sólo en el discurso sino en las políticas y presupuestos públicos (Arroyo, 2014:30).

Dada la importancia de la prevención y en el margen de los conceptos que se han discutido en este trabajo se concluye que la creación de la Coordinación Municipal de Prevención Social de la Violencia y el Delito en Tenancingo, Estado de México, es la respuesta de las autoridades locales a la ola de violencia y delincuencia que en las demarcaciones del Estado de México, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, comenzó a incrementar a partir del año 2007.

Sin embargo como se describe la conformación de la Coordinación Municipal enfrentó varios retos que dificultaron su actuación. Fue con el paso del tiempo y la evolución de las instituciones en materia de prevención, que este tipo de áreas en los distintos ámbitos de gobierno, comenzaron a tomar importancia dentro del sistema de seguridad pública de nuestro país.

Asimilar las dimensiones y el valor de la prevención es un tema que poco a poco se fue incorporando como una de las prioridades de las administraciones, sin embargo, también se concluye que pese al avance en el tema, la prevención de la violencia y el delito aún no se asume como un eje transversal que desde la incorporación de ésta como cultura impactaría el desarrollo humano de nuestras localidades.

Debemos aspirar a que las acciones que se implementen tengan el mejor diseño posible, basados en la evidencia de mayor calidad, así como la más actualizada. Nuestros gobiernos no tienen que empezar de cero para hacer estos ajustes. Existen experiencias internacionales exitosas en materia de prevención cuyas líneas estratégicas y viabilidad de adaptación para su aplicación en México deberían ser consideradas.

Afortunadamente los gobiernos federal, estatales y municipales están a tiempo de realizar los ajustes necesarios para que sea posible contar con intervenciones con posibilidades reales de tener un impacto en la realidad de los lugares con mayor presencia de factores de riesgo delictivo y de violencia.

Para el efecto la prevención debe ser asumida como prioridad para la seguridad y el desarrollo, más allá de la conformación de áreas estratégicas debería apostarse por implementar a la prevención como un elemento fundamental del funcionamiento de todas las áreas de la administración pública.

Incorporar a la prevención como un elemento indispensable para la seguridad ciudadana, en donde imperen los valores de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, sería el resultado de asimilar a la seguridad como un estadio permanente y no como algo que se subsana.

Es fundamental para tener resultados favorables en la implementación de políticas públicas de prevención de la violencia y el delito el liderazgo de las autoridades locales y la activa participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

Arroyo, Mario (2014), *Prevención del Delito*, México: EAPDF.

Boron, Atilio (2004), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Briceño, Roberto (2001), *La nueva violencia urbana de América Latina*, Argentina: CLACSO.

Chapa, Lilian, Fernández, Leonel y Ley Sandra (2014), *Prevención del Delito en México ¿Dónde quedó la evidencia?*, México: México Evalúa.

Corzo, Franco (2014), *Diseño de Políticas Públicas*, México: IEXE.

Dammert, Louis (2000), "Violencia Criminal y Seguridad Pública en América Latina: La Situación en Argentina." Serie Políticas Sociales núm.43, Santiago de Chile: CEPAL.

Entelman, Remo (2002), *Teoría de conflictos*, Barcelona: Gedisa.

Freud Sigmund (1940), *El compendio del psicoanálisis*, Madrid: Tecnos.

Galtung, Johan (1984), *¡Hay alternativas! 4 caminos hacia la paz y la seguridad*, Madrid: Tecnos.

Galtung, Johan (2003), *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao: Gernika.

Galtung, Johan (2003), *Violencia Cultural*, España, Gernika.

García, Eduardo (2002), *Introducción al Estudio del Derecho*, México: Porrúa.

Garrido, Vicente (1995), *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Herrero, César (2007), *Criminología (parte general y especial)*, México:Castellano.

Hobbes, Thomas (1989), *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hurrell, Andrew (1999) "Power, principles, and prudence. Protecting human rights in a deeply divided world", en T. Dunne y N.J. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*: Cambridge

Imbert, Gérard (1992), *Los escenarios de la violencia*, Barcelona: Icaria.

Kala, Julio (2003), "*Fenomenología de la Delincuencia*", en Colección Ciudades Seguras, México: Universidad Autónoma Metropolitana, CONACYT, Fondo de Cultura Económica.

López, Mario (2004), *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, España: Universidad de Granada.

Lozano, Ricardo (1999), *La violencia y la salud pública en México*, México, Grupo Consenso-Acción en Educación para la Salud, FUNSALUD. Smithkline Beecham.

Marchiori, Hilda (2004), *Criminología*, México: Porrúa.

Martínez, Mario (2001), *Enciclopedia de paz y conflictos*, España: Universidad de Granada.

Martínez, Vicent (2005), *Podemos hacer las paces. Reflexiones éticas tras el II-S y el II-M*, España: DESCLÉE.

Mercado, Luis (2007), "*Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana: El Debate de la Militarización*", México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho.

Moliner, María (2008), *Diccionario de uso del español*, Madrid: Gredos.

Montague, Ashley (1997), *La naturaleza de la agresividad humana*, España: Universidad de Granada.

Morgenthau, Hans (1973), "*Politics among nations: the struggle for power and peace*", en Revista Académica de Relaciones Internacionales, año 4, núm. 9: GERI – UAM.

Morillas, José (2009), *Qué es la violencia*, España: Universidad de Granada.

Ojeda, Mario (1966), "*México en el ámbito internacional*", en Foro Internacional, Organización de las Naciones Unidas (2009), "Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos", Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Paesaca, Dorlan (2008), *Análisis FODA. Metodología para su aplicación*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pegoraro, Jean (2002), "*Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*", en Briceño-León, Violencia, sociedad y justicia en América Latina, Buenos Aires, CLACSO.

Peñaloza, Juan (2005), *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México: Porrúa.

Plan de Desarrollo Municipal (2009-2012), Tenancingo Estado de México.

Primer Foro de Prevención Social de la Violencia y el Delito, H. Ayuntamiento de Tenancingo, Estado de México, (2009-2012).

Rosenberg, Mercy, (1995). "*Public health and violence prevention. Current Issues in Public Health*", en Consulta mundial sobre la violencia y la salud. La violencia: una prioridad de salud pública. Ginebra: OMS.

Rousseau, Juan (1992), *El contrato social o principios de derecho político*, México: Porrúa.

Sanmartín, Jorge (2002), *Inseguridad pública en México*, Barcelona: Ariel.

Soberón, Guillermo (1999), *Saber para el desarrollo en la era de la revolución tecnológica: el caso de la salud*, México: Este País.

Tanya Rellstab Carreto (2010-2011) Primer y Segundo Informe de Gobierno, Tenancingo Estado de México.

Tenorio, Fernando (2003), "*Cultura, Sistema Penal y Criminalidad*" en Colección Ciudades Seguras, México: Universidad Autónoma Metropolitana, CONACYT, Fondo de Cultura Económica.

Torre, Pedro (1982), *Una aproximación al fenómeno social de la delincuencia juvenil*, Cuadernos de política criminal, núm. 16, Madrid: Colex.

Valverde, Claudia (2011), *El proceso administrativo en el desarrollo empresarial, México*. Porrúa.

Van Dijk, Jonas (1999), "*Crime Prevention Policy: current state and prospects*" En: Kaiser, G y Albrecht H. Crime and criminal policy in Europe. Criminological research report, vol. 43. Freiburg.

Velasco, Emilio (2006), *La delincuencia en la Era de la Globalización*, México: Porrúa.

Vinculación de Redes de Acción Local. Una agenda participativa de las juventudes (2012), México: VIRAL.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, publicada el 5 de febrero de 1917 con reforma del 18 de junio de 2008. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf)> [15 de enero de 2015].

Consulta Mitofsky (2013). Monitor Mitofsky, Economía, Gobierno y Política. México, disponible en <[http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG\\_Septiembre.pdf](http://www.consulta.mx/Docs/FusionCharts/EPG_Septiembre.pdf)> [27 de octubre de 2014].

Guía Didáctica para Municipios: Prevención de la Delincuencia y la Violencia a Nivel Comunitario en las Ciudades de América Latina. Disponible en: <<http://www.amuprev.org/documentos/758246568.pdf>> [20 de enero de 2010].

Guía para la prevención Local hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana Disponible en: <[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=65&Itemid=73](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73)> [09 de febrero de 2015].

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Disponible en: <<http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/idh-regional.html>> [12 de Enero de 2015].

Ley de Seguridad del Estado de México (2011). Decreto número 360, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig015.pdf>> [19 de octubre de 2011].

Ley de Seguridad del Estado de México (2011). Decreto número 360, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", Estado de México. Disponible <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig015.pdf>> [19 de octubre de 2011].

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>> [2 de enero de 2009].

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). Disponible en Diario Oficial de la Federación (DOF). México <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>> [2 de enero de 2009].

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <[http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370\\_lgpsvd.pdf](http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370_lgpsvd.pdf)> [24 de enero de 2012].

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <[http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370\\_lgpsvd.pdf](http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370_lgpsvd.pdf)> [24 de enero de 2012].

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012). Disponible en Diario Oficial de la Federación (DOF). México. <[http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370\\_lgpsvd.pdf](http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370_lgpsvd.pdf)> [24 de enero de 2012].

Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado De México (2013), periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig193.pdf>> [24 de enero de 2012].

Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado De México (2013), periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig193.pdf>> [17 de julio de 2013].

Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado De México (2013), periódico oficial “Gaceta del Gobierno”. Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig193.pdf>> [17 de julio de 2013].

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (2011). Diario Oficial de la Federación (DOF), Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011)> [26 de Enero de 2011].

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (2011). Diario Oficial de la Federación (DOF), Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011)> [26 de Enero de 2011].

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana (2011). Diario Oficial de la Federación (DOF). Disponible en < [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&)> [26 de Enero de 2011].

Machicado, Jorge (2010), Concepción filosófica del delito. Disponible en: <<http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/06/cfd.html>> [10 de Noviembre de 2014].

Manual General de Organización de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (2013). Decreto número 28, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ago144.PDF>> [14 de agosto de 2013].

Manual General de Organización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública (2014), Decreto número 12, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2014/jul162.PDF>> [16 de julio de 2014].

Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal (2010), Decreto número 56, periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/sep243.PDF>> [24 de septiembre 2010].

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (2013), Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno, Estado de México, Disponible en <<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig123.pdf>> [23 de abril de 2013].

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2001). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <[www.diputados.gob.mx/reglamentos/RegInt%20ssp.doc](http://www.diputados.gob.mx/reglamentos/RegInt%20ssp.doc)> [6 de febrero de 2001].

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (2005). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n115.pdf>> [5 de enero de 2005].

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (2010). Diario Oficial de la Federación (DOF). México, Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5140961&fecha=28/04/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140961&fecha=28/04/2010)> [28 de abril de 2010].

## **ANEXOS**

**Anexo 1.** Se cita textual la ficha técnica del proyecto de la Coordinación de prevención incluida en el libro de **Vinculación de Redes de Acción Local. Una agenda participativa de las juventudes; editado por VIRAL en 2012.**

### **Coordinación municipal de la prevención social de violencia y el delito en Tenancingo, Estado de México.**

#### **¿QUÉ HACEMOS?**

Trabajamos con un equipo interdisciplinario. Entre todos creamos pláticas, cursos y talleres de sensibilización para disminuir los estándares de violencia por los que atraviesa el municipio. Trabajamos en comunidades y escuelas. Contamos con las áreas de trabajo social, psicología, social, jurídica, victimología y tratamos casos latentes.

#### **EL PROBLEMA**

Se hizo un diagnóstico en Tenancingo para averiguar cuál era el principal tipo de violencia que los afectaba. Los resultados fueron violencia intrafamiliar, de género, abuso sexual y acoso escolar o “bullying”. Estos jóvenes, basándose en sus resultados y en la gravedad del conflicto, descubrieron que si la institución se hubiera creado hace 10 años, no habría tantos menores de edad involucrados en la violencia organizada.

#### **LA SOLUCIÓN**

Hicimos un proyecto que se llama “Piensa en mí, en ti y en los demás”, que consiste en un trabajo metodológico

destinado en convertirse en un manual. Hacemos un poco para padres de familia, otro para maestros y uno más para los alumnos. Este manual se produce y se lleva a todas las escuelas. Desde la más urbana hasta la más perdida en la sierra. Al entregar estos materiales aprovechamos para hacer un taller de sensibilización para maestros, alumnos y padres de familia.

El hilo conductor del trabajo es rescatar los valores. Los valores no se están perdiendo se están transformando al igual que las actitudes y los hábitos que conforman a los miembros de la sociedad. El siguiente paso es definir bien estos valores e implementarlos para lograr un cambio radical en las comunidades.

## ENSEÑANZA

Hay que tratar de dar una solución al plano emocional de las víctimas y no sólo darle una solución en cuanto a justicia. Hay que enfocarse en el plano más humano.

**Anexo 2.** Notas periodísticas que justifican la salida del recurso federal SUBSEMUN del Municipio de Tenancingo.

**NOTA 1: Fuente periodística “El Siglo de Torreón”**

“El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) aclaró que los 10 municipios que este año no recibirán el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (Subsemun), no salieron de la lista por motivos derivados de un mal ejercicio de recursos.

En un comunicado el organismo precisó que su salida es por lo establecido en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 16 de enero, en el cual se dan a conocer los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio.

Señaló que para atender dudas y explicar los motivos que originaron su salida de la lista de municipios subsidiados, el director general de Vinculación y Seguimiento del SESNSP, José Luis Colina Ibarra, sostuvo pláticas con los representantes de Calvillo, Aguascalientes.

Además de Tepeji del Río, Hidalgo; Compostela, Nayarit; Huatabampo, Sonora; Alamo Temapache, Veracruz; Salvatierra, Guanajuato; Tenancingo, Estado de México; Hidalgo y Sahuayo de Michoacán, y El Fuerte, Sinaloa.

El funcionario resaltó que estos municipios no fueron sancionados, relegados o castigados por incumplimiento, 'simplemente no tuvieron la oportunidad de ser beneficiados del Subsemun porque los nuevos municipios ingresados tienen otras características que los hizo colocarse delante de ellos en la lista'.

Los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública, se seleccionan a través de las consideraciones establecidas en el

artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2012.

Estas son, elegir los tres municipios o demarcaciones de cada entidad con mayor Índice de Criminalidad (IC), a los que cumplieron los requisitos de la segunda y tercera ministraciones establecidas, tener un mayor Índice de Criminalidad Compuesto (ICC) y una población mayor o igual al promedio nacional del número de habitantes del país”.

## **NOTA 2: Fuente “El Universal Estado de México”**

“Tenancingo dejará de percibir recursos del Subsemun

Esto, tras ubicarse entre los 10 municipios que disminuyeron sus índices delictivos.

Este año, seis municipios del Estado de México se suman al programa del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun), mientras Tenancingo dejará de recibir estos recursos.

De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los 24 municipios que se suman este año para ser beneficiados con recursos del Subsemun, seis son mexiquenses: Acolman, Almoloya de Juárez, Huehuetoca, Teotihuacán, Tultepec y Zinacantepec.

Con la inclusión de estos ayuntamientos, de los 239 municipios de todo el país que se encuentran en el listado de los municipios que requieren mayor apoyo para enfrentar los retos en materia de seguridad y que estarán dentro del Subsemun este 2012, un total de 30 son mexiquenses.

Hasta el momento no se ha dado a conocer el monto los recursos que recibirá cada uno de estos municipios.

Los recursos deberán ser destinados a la adquisición de equipo para combatir la inseguridad, profesionalización de los integrantes de las

corporaciones policiales, aplicación de control de confianza, para mejorar la infraestructura e incrementar la prevención social del delito con la participación ciudadana.

Cabe mencionar que entre los 10 municipios que este año ya no recibirán estos recursos por haber disminuido sus índices delictivos se encuentra el municipio mexiquense de Tenancingo”.