



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA SOCIOLOGÍA FRENTE A LA POLÍTICA PÚBLICA DE  
PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**PRESENTA:**

**JOSÉ FRANCISCO GARCÍA JERÓNIMO**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. IGNACIO RUBIO CARRIQUIRIBORDE**



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# Índice

|  |            |
|--|------------|
| Agradecimientos .....  | 3          |
| Introducción.....  | 4          |
| <b>Capítulo I, Violencia y Teoría Social.....</b>  | <b>9</b>   |
| Definición de violencia.....   | 9          |
| Violencia y delito .....   | 12         |
| Durkheim, concepto de delito y anomia .....  | 14         |
| Merton y la reformulación de la anomia.....  | 16         |
| Escuela de Chicago.....  | 22         |
| Foucault, aparatos represivos y sistemas de seguridad.....                                     | 24         |
| Síntesis del Capítulo I .....  | 33         |
| <b>Capítulo II Situación de violencia en México .....</b>                                      | <b>35</b>  |
| Fuentes de información oficial en México.....  | 37         |
| Contexto delictivo 1997-2017 .....   | 40         |
| Antecedentes de la política pública de prevención de la delincuencia en México .....           | 51         |
| Contexto político .....  | 56         |
| Síntesis del capítulo II.....  | 59         |
| <b>Capítulo III Análisis del diseño de política pública en prevención de la violencia.....</b> | <b>61</b>  |
| Modelos explicativos de la violencia utilizados por el Programa .....                          | 62         |
| Diagnóstico que se utilizó en el Programa.....   | 71         |
| Experiencias internacionales previas sobre prevención en Latinoamérica .....                   | 81         |
| Operación del Programa .....   | 89         |
| Criterios de selección .....   | 91         |
| Acciones Implementadas.....  | 97         |
| Indicadores .....  | 99         |
| <b>Conclusiones.....</b>   | <b>103</b> |
| Sobre la teoría.....   | 103        |
| Incremento de la violencia.....  | 105        |
| Servidores públicos.....   | 106        |
| Propuesta .....  | 106        |
| Bibliografía .....   | 108        |

## **Agradecimientos**

A mi madre, por siempre apoyarme y no dejarme desistir en los momentos de duda.

A mi compañera Gisel, por su apoyo y por todos esos debates.

A mis amigas: Karina, Adriana, Frida, Ivonne, Mariana, Daniela y a Alejandro.

*“La rabia sólo brota allí donde existen razones para sospechar que podrían modificarse esas condiciones y no se modifican. Sólo reaccionamos con rabia cuando es ofendido nuestro sentido de la justicia.”*

Hannah Arendt

## **Introducción**

En México se observa un incremento de violencia delictiva en los últimos diez años (2007-2017). Evidencia de esto es el aumento de las cifras de denuncias de delitos que implican el uso de la violencia física, como las lesiones dolosas, secuestro, robo con violencia etc. La violencia afecta de modos diversos la vida de los ciudadanos, que va desde las pérdidas económicas debido al despojo de bienes materiales, inversión de recursos financieros destinados a medidas de protección del hogar y personal, hasta modificación de hábitos de conducta debido al temor de ser víctima de un delito.

Este incremento en los registros oficiales ha sido analizado por distintos actores de la sociedad civil, periodistas y académicos que a través de publicación de columnas, reportajes e investigaciones han logrado poner el tema, en general de la violencia y en específico de la inseguridad en las agendas de los gobiernos. En respuesta, las instituciones gubernamentales impulsaron diversas acciones, entre las que se encuentran medidas reactivas como desplegar más policías, la incorporación de organizaciones militares del Estado para funciones policiales y el desarrollo de políticas públicas con enfoque social para la prevención de la violencia.

En este sentido, el presente trabajo se llevó a cabo con dos objetivos centrales, el primero; consiste en examinar qué es violencia, que tipos de violencia son considerados delitos, dentro de esta categoría, qué se considera delincuencia común y de qué forma los desarrollos teóricos conceptuales de la sociología y de las ciencias sociales en general han contribuido al entendimiento de este fenómeno. El segundo objetivo es realizar un análisis de la política pública de prevención de la violencia implementada en los últimos diez años en México.

En lo referente al primer objetivo es debido reconocer que el cúmulo de propuestas teóricas que abordan el tema de la violencia en la sociología es bastante amplio, por lo que en este trabajo se seleccionó a Emile Durkheim autor clásico de la sociología y cuyos postulados sobre lo patológico y la anomia abren el debate sobre las posibles causas de la violencia y otras conductas disruptivas como el suicidio.

Se revisó la propuesta conceptual de anomia y conductas divergentes de Robert K. Merton debido a que ese planteamiento señala con mayor detalle cómo las estructuras sociales pueden orientar ciertos comportamientos. El estudio del autor resulta relevante, ya que tiene como referencia a la sociedad estadounidense de la década de los años cincuenta y considero que se observan puntos en común con la realidad mexicana, como la libre competencia mercantil y el ideal de éxito a través de la posesión de bienes materiales.

Se analizó la propuesta de la Escuela de Chicago que se desarrolló en las primeras décadas del siglo XX. La importancia de esta corriente radica en que es la primera teoría sociológica que analiza de manera específica la delincuencia en entornos urbanos. Esta teoría estableció las bases de las discusiones más actuales sobre cohesión social y es la antecesora de las propuestas más influyentes en la actualidad en cuanto a la delincuencia urbana, centradas en el control social, cuyas implicaciones y posibles consecuencias no buscadas se analizan en la segunda parte de este trabajo.

Finalmente, el marco analítico incluye un somero análisis de la propuesta de Michel Foucault, específicamente sobre los conceptos de *biopoder* y *sistemas de seguridad* con los cuales, el autor estudia las formas de administración de los fenómenos sociales.

Cabe destacar que mi propósito no es definir si alguna de las propuestas mencionadas es mejor que otra, sino que representan distintos enfoques que tienen implicaciones distintas al momento de llevar a la práctica las hipótesis elaboradas, a través de proyectos enmarcados en la política pública. De acuerdo a este análisis me parece que existen puntos en común y sobretodo, los distintos enfoques se

complementan para desarrollar una construcción conceptual integral que aporta al entendimiento de un fenómeno multifactorial como lo es la violencia.

En cuanto al segundo objetivo de este trabajo, es examinar cómo se ha desarrollado la política pública de prevención de la violencia en México en el sexenio de 2012 a 2018.

Se revisaron los conceptos de violencia y su diferencia con el de agresión, sus tipos y manifestaciones más aceptados por organismos internacionales; se examinó el concepto de delincuencia, sus implicaciones prácticas y cómo la política pública trata de abordarla, así como sus procesos de diseño, implementación y formas de evaluación de estas políticas.

Se investigó sobre los conceptos de seguridad objetiva y subjetiva, se examinaron las fuentes de información disponibles sobre violencia y delincuencia, con el objetivo de elaborar un diagnóstico que corroborará el incremento de la violencia en nuestro país.

En cuanto al caso de estudio de esta tesis, investigué los antecedentes de los programas de prevención a nivel nacional y bajo qué enfoques se construyeron. Lo que reveló que en nuestro país estas políticas son prácticamente nuevas, no cuentan con más de veinte años. Además de que en principio los programas tendían a ser de corte reactivo y de criminalización de ciertos sectores de la población como los jóvenes.

Más adelante realicé un análisis del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del sexenio de Peña Nieto. Que a su vez, fue alineado al Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su Meta Nacional "México en Paz", que buscaba la seguridad de los ciudadanos. Cabe mencionar que en este documento programático nacional se comenzó a hablar de prevención de delito a través de los factores sociales asociados a la criminalidad.

A esta política de prevención le fue asignado un presupuesto de diez mil millones de pesos en cuatro años (2013-2016), financiamiento que no tiene precedentes en

la historia moderna del país sobre estos temas, y cuyo objetivo fue fortalecer a los gobiernos locales para desarrollar proyectos locales de prevención.

El análisis se llevó a cabo a través de dos tipos de documentos fundamentales que orientaron el diseño de las acciones implementadas, el primer tipo es de carácter operativo, son los “*Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas*” publicados en el Diario Oficial de la Federación para cada año que se otorgó el subsidio. Los lineamientos contienen el monto total del recurso financiero así como la fórmula de elección de los municipios y procesos que siguieron los municipios beneficiados para la obtención del dinero.

Cabe destacar que se creó una Comisión Intersecretarial que realizó proyectos de prevención a nivel nacional, sin embargo, en esta investigación sólo se analizan las acciones de los gobiernos locales y que fue el principal objetivo de la política pública de prevención como se verá más adelante.

En segundo lugar, estudié el “*Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*”. Documento de carácter teórico metodológico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014 que representa el documento rector del diseño y orientación de toda la política pública de prevención. Además, contiene el diagnóstico nacional realizado por la Secretaría de Gobernación sobre violencia. Este documento determinó la elección de temas que atendieron; los enfoques teóricos, específicamente el planteamiento epidemiológico, el modelo ecológico del Desarrollo Humano y la teoría de la eficacia colectiva; las líneas estratégicas, y acciones formuladas, además de los indicadores de evaluación.

En cuanto al análisis del diseño del Programa se integran las investigaciones que realizó la Organización de la Sociedad Civil *México Evalúa*, sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para llevar a cabo los proyectos de prevención en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en adelante PNPSVD.

Se desarrolló un apartado con la búsqueda de buenas prácticas sobre proyectos a nivel nacional a América Latina sobre la prevención de la violencia y sus principales resultados, con el propósito de investigar si aquellas experiencias en la región pueden orientar las políticas de nuestro país.

En la última parte, realicé un análisis hipotético de cómo deberían de operar los programas de prevención si fueran diseñados bajo esquemas sociológicos, es decir bajo el concepto de anomia de Durkheim y Merton y desde la perspectiva de Foucault sobre las relaciones de poder y sistema de seguridad.

En cuanto a la parte metodológica, esta investigación tiene como hipótesis principal que la política pública de prevención social de la violencia cuenta con un planteamiento teórico insuficiente que limita su operatividad social además, los indicadores propuestos no permiten cuantificar la magnitud del fenómeno y mucho menos saber si el Programa reduce la violencia en los territorios donde se implementa.

Por lo que se analizó la parte teórica desde las propuestas sociológicas y la parte practica desde los documentos que orientaron la política pública nacional, además de buscar experiencias regionales que hayan realizado programas similares con el objetivo, primero de conocer si lo teórico ha sido puesto en marcha y segundo qué resultados se han obtenido al respecto.

## Capítulo I, Violencia y Teoría Social

Los factores que se asocian al desarrollo de conductas violentas son múltiples así como sus enfoques. Esto se debe en parte a que distintas disciplinas como es el caso de la filosofía política, psicología, antropología, criminología y por supuesto la sociología ha desarrollado teorías diversas. Incluso dentro de cada disciplina se ha generado una variedad muy enriquecedora de hipótesis o simples reflexiones sobre el tema de la violencia. Sin embargo, aún no existe un consenso sobre las formas más efectivas de explicar o atender la violencia.

El objetivo de este capítulo es exponer distintos enfoques de la teoría social sobre el análisis de los factores de la violencia. En lo siguiente y como primer paso describo el concepto de violencia.

### Definición de violencia

Para definir la violencia debemos diferenciarla de otros comportamientos que también causan daño, como la agresión, debido a que la agresividad es una conducta instintiva, donde determinados estímulos la activan y/o se inhibe ante otros elementos de manera innata. En cambio, la violencia significa una acción o una inacción (omisión) realizada con el propósito de hacer algún tipo de daño (Sanmartín, 2012). Es decir, que la principal característica de la violencia es la intención de causar algún tipo de daño sobre terceros. Esta acción puede ser individual o colectiva, incluso institucional como se define más adelante.

En este sentido el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT) aborda el tema desde un enfoque urbano y define violencia como:

*“hay violencia cuando en una situación de interacción, uno o más actores actúan u omiten, de manera directa o indirecta, maciza o dispersa, causando daños a una o varias personas en grado variable sea a su integridad física, y/o moral, a sus bienes, en sus participaciones simbólicas o culturales.”* (ONU HABITAT, UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, 2010, pág. 13).

Así mismo, identifica once distintas categorías de violencia que se muestran en el siguiente cuadro:

| <b>Mapa de la violencia: Categorías, tipos y manifestaciones</b>                |   |   |
|---|---|---|
| <b>CATEGORÍA DE LA VIOLENCIA*</b>   | <b>TIPOS DE VIOLENCIA SEGÚN VICTIMARIO Y VÍCTIMA</b>                                | <b>MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA</b>  |
| Política  | Violencia del Estado y de grupos en situaciones de conflicto Político               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerrilla y conflictos con paramilitares.</li> <li>• Conflicto armado entre partidos o facciones políticas.</li> <li>• Asesinatos, tortura, detenciones arbitrarias, desplazados por razones políticas.</li> <li>• Secuestros, asaltos, robos, tráfico de armas, etc., para fines políticos.</li> </ul>  |
| Institucional   | Violencia del Estado y otras instituciones informales, incluido el sector privado   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajusticiamientos extrajudiciales por parte de fuerzas de seguridad a: delincuentes, niños de la calle, integrantes de grupos minoritarios, etc.</li> <li>• Limpieza social de parte del Estado o grupos.</li> <li>• Pobreza expresada en mala salud, educación, equipamiento, infraestructura, oportunidades, etc., de sectores vulnerados de la sociedad.</li> <li>• Linchamientos.</li> <li>• Abuso de autoridad (Doctor/ Paciente; Profesor / Estudiante).</li> </ul>   |
| Económica Institucional   | Crimen organizado, protección de intereses empresariales                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secuestro.</li> <li>• Robo armado.</li> <li>• Tráfico de drogas.</li> <li>• Robo de autos.</li> <li>• Tráfico de armas.</li> <li>• Prostitución y tráfico de mujeres y menores de edad.</li> <li>• Intimidación y violencia para resolver disputas económicas.</li> <li>• No cumplimiento de leyes laborales y sociales, trabajo infantil, malas condiciones de trabajo y seguridad, etc.</li> <li>• Monopolios, oligopolios u otros que controlan el mercado para subir los precios de bienes y servicios, incluidos los créditos, en desmedro de los usuarios y pequeños emprendedores.</li> </ul> |
| Económica   | Delincuencia/Robo   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asaltos callejeros.</li> <li>• Robos</li> </ul>  |
| Económica/Social  | Pandillas juveniles/Maras   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia territorial; asaltos, asesinatos.</li> </ul>   |
| Económica/Institucional   | Empresas, instituciones a través de agencias de publicidad y medios de comunicación | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad y mensajes discriminatorios, estigmatizadores y denigrantes para sectores vulnerados, grupos minoritarios y/o inmigrantes, entre otros.</li> </ul>  |
| Económica/Social  | Niños de la calle   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Robos de poca monta.</li> </ul>  |
| Social  | Barras bravas   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abuso físico o psicológico.</li> </ul>   |
| Social  | Violencia sexual entre adultos y basada en el género                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abuso, físico, sexual o psicológico.</li> </ul>  |
| Social  | Conflicto intergeneracional entre padres e hijos                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abuso físico o psicológico.</li> </ul>   |
| Social  | Violencia rutinaria   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erosión de la ciudadanía debido al tráfico, conductas agresivas, peleas de bar y enfrentamientos callejeros.</li> </ul>  |
| Fuente: Tabla tomada de ONU-HABITAT, Universidad Alberto Hurtado, 2010, Pág. 12 |   |   |

El cuadro de ONU Hábitat nos permite observar que la violencia tiene varios orígenes y manifestaciones, además hace notar que las instituciones del estado también pueden ejercer violencia y no solo física, sino también a través de discriminación u omisiones.

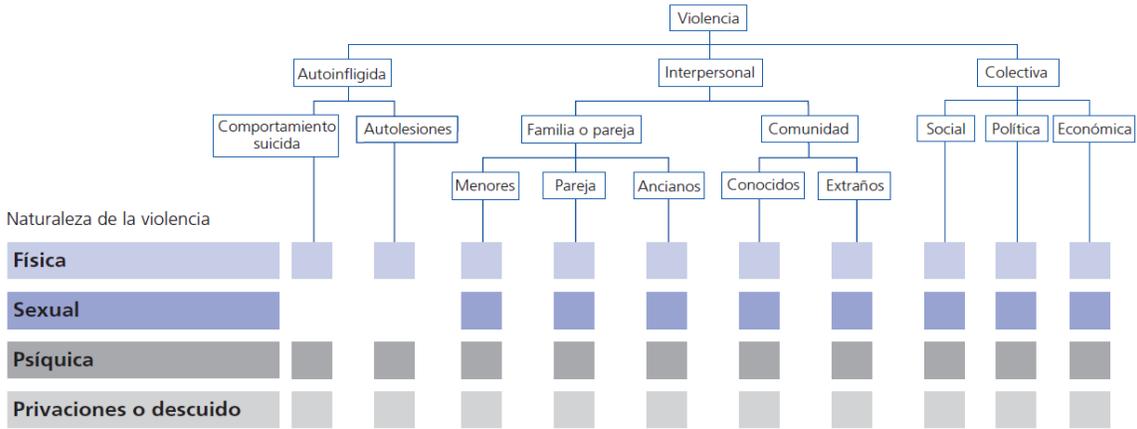
Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su *Informe Mundial sobre Violencia y Salud* define violencia como:

*“El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”* (OMS, 2003, pág. 5).

De la cual se desprenden tres categorías generales de violencia: la violencia autoinfligida; la violencia interpersonal y la violencia colectiva. La primera categoría reconoce la violencia que una persona se ejerce a sí misma. La segunda categoría considera la violencia que ejerce otro individuo o grupo pequeño de personas. Finalmente la última categoría admite la violencia infligida por grupos más grandes como el Estado, contingentes políticos etc. (OMS, 2003).

Además, la OMS reconoce cuatro tipos de naturaleza de los actos violentos: física, sexual, psíquica y que incluye privaciones o descuidos que describe en el siguiente cuadro:

Una tipología de la violencia



Fuente: cuadro tomado de OMS, 2003, Pág. 7

De las fuentes citadas existen puntos en común, como la intencionalidad de causar daño. La violencia no sólo se ejerce con acciones sino también con omisiones o descuidos intencionales. En cuanto a los actores ambos organismos reconocen que las instituciones de Estado pueden infligir violencia.

Debido a la extendida tipología de la violencia el presente trabajo se enfocará en la violencia interpersonal y en los cuatro tipos de naturaleza según la clasificación de la OMS. Y en las categorías de violencia social y económica de acuerdo a la clasificación de ONU Hábitat.

El propósito de este estudio es abordar el tema de la violencia cotidiana ejercida por individuos o grupos pequeños de individuos y que además, en algunos casos se pueda traducir en delincuencia común. Se dejó de lado la violencia autoinfligida que se desarrolla en el plano individual situación que sale casi por completo del campo de la sociología. También se excluyó el estudio de la violencia política e institucional debido a que los actores involucrados responden a otros factores, cuya investigación requiere enfoques distintos a los utilizados para la violencia interpersonal.

### **Violencia y delito**

Cabe discutir la noción de delito, ya que representa conductas o acciones prohibidas por la sociedad y están definidas en las distintas leyes federales, estatales, sus reglamentos y por los códigos penales. Al infringir estas leyes, existen instituciones de investigación, aplicación de la ley y de corrección de las personas que han roto estas normas.

Sin embargo, en estas clasificaciones de legal o ilegal no contemplan todos los actos de violencia que ocurre en la cotidianeidad y por lo tanto no termina en denuncia o en algún tipo de registro. El primer filtro es que el hecho o conducta este tipificado como delito o acción que merezca un castigo del Estado. Segundo: que reúna todas las condiciones o atenuantes que definen las leyes y códigos. Tercero: que se puedan comprobar o aportar alguna pista o evidencia. Y cuarto: debe pasar por todo un proceso administrativo y legal.

Razón por lo que la mayoría de los actos de violencia interpersonal no son registrados o incluso percibidos como violencia por parte de la víctimas, y la única forma de medir cuantitativamente el fenómeno es con los registros de denuncias. Es por este motivo que violencia y delincuencia son términos usados como sinónimos, sin embargo, cabe aclarar que el propósito de esta tesis es investigar la violencia, ya que la clasificación de delitos pasa por procesos legislativos que responde a distintos intereses políticos, ideológicos y económicos de grupo.

Como lo señala el autor Rodolfo Calderón, la tipificación de delitos tiene origen en un proceso de construcción social, por tal motivo las leyes cambian y se desarrollan orientadas por grupos específicos que protegen sus intereses, y que a su vez responden a los conflictos políticos y económicos de su época, el autor enfatiza que sus intereses parten de relaciones de poder y no de un principio universal de Justicia (Calderón, 2012).

Cabe destacar que en México, además, se hace la distinción entre delitos del fuero común y delitos del fuero federal, la diferencia que los delitos del fuero común zona aquellos definidos en los códigos penales de los estados y que persiguen las fiscalías o procuradurías estatales. En cambio, los delitos del fuero federal están definidos por el código penal federal y de ellos se encarga la ahora Fiscalía General de la República.

Una vez definido el concepto de violencia para este trabajo, que es el de la OMS y sus tipos de naturaleza física: sexual, psíquica y privaciones y descuido. Además de las categorías económica y sexual que define ONU, el siguiente nivel de análisis es observar qué motiva, causa o genera la intencionalidad de la violencia. Para ello recurro a la teoría social, a través de Durkheim considerado un autor clásico de la sociología, continuo con la Escuela de Chicago, asimismo, se incluye a Robert Merton que fue uno de los principales sociólogos estadounidenses de mitad del siglo XX y finalmente se integra el análisis de Foucault.

Debido a que las propuestas comparten características o enfoques analíticos se dividen en tres ejes temáticos: el primero trata sobre la cohesión social con

Durkheim y Merton, el segundo se centra en la desorganización social con la Escuela de Chicago y por último se habla sobre el planteamiento de las relaciones de poder con Foucault.

### **Durkheim, concepto de delito y anomia**

Durkheim no desarrolla un diagnóstico cuyo tema central sea la violencia. Aunque sí menciona en el prólogo y parte de un capítulo de las “Reglas del Método Sociológico” la normalidad de fenómenos como el delito percibidos por la sociedad de forma negativa.

El autor describe, así como la existencia del delito en todas las sociedades, también se han desarrollado sistemas represivos además menciona lo siguientes sobre lo moral:

*“Para que no hubiera delitos sería preciso un nivelamiento de las conciencias individuales que, por razones que luego veremos, no es ni posible ni deseable; en cambio, para que no hubiera represión no tendría que haber homogeneidad moral, lo que es inconciliable con la existencia de una sociedad.”* (Durkheim, 2001, pág. 8).

Sin embargo, Durkheim acepta que la delincuencia puede en ciertos casos considerarse anormal.

*“Sin duda, puede suceder que el crimen mismo tenga formas anormales; esto es lo que ocurre cuando por ejemplo llega a una tasa exagerada. No es dudoso, en efecto, que este exceso sea de naturaleza mórbida. Lo normal es simplemente una criminalidad con tal de que alcance y no supere, por cada tipo social, cierto nivel que tal vez no es imposible fijar de acuerdo con las reglas anteriores”* (Durkheim, 2001, pág. 113)

Con la cita anterior del autor se interpreta que siempre existirá este fenómeno, y lo que podemos hacer es establecer mínimos aceptados, siempre y cuando los aparatos represivos funcionen, y en caso de que la delincuencia pase las cifras mínimas nos enfrentamos a lo patológico del fenómeno.

Durkheim continúa describiendo que si existiese la forma de terminar con las conductas que ofenden a la sociedad el crimen no desaparecería sólo cambiaría de

forma, es decir, aquellos actos que representan pequeñas ofensas o lesiones a la sociedad se convertirán en los nuevos delitos.

*“Imaginemos una sociedad de santos, un claustro ejemplar y perfecto. Allí los crímenes propiamente dichos serán desconocidos, pero las faltas que parecen veniales al vulgo provocarán el mismo escándalo que un delito común en las conciencias ordinarias. Si esta sociedad posee el poder de juzgar y castigar, calificará esos actos de criminales y los tratará en consecuencia.”* (Durkheim, 2001, pág. 116)

Una última característica del delito que Durkheim identifica es la capacidad de innovar o cambiar los actos o conductas, menciona que nuestra forma de pensar no sería posible de no haber roto las reglas que lo prohibían. Los primeros filósofos fueron acusados de herejía ya que ofendían los sentimientos de la generalidad de las conciencias durante la edad media y principios de la época moderna.

En la obra subsecuente de Emile Durkheim se identifica el concepto de anomia, sin embargo, tampoco desarrolla este tema de manera exhaustiva ya que sólo hace menciones breves del concepto en su obra *“la División del trabajo social”* (1893) donde define anomia como la situación que se produce por la falta de normas que reglamenten las relaciones entre los partícipes en la vida industrial y comercial, y la caracteriza como una situación anómala transitoria (Girola, 2005).

Mientras que en su obra *“El suicidio”* (1897) describe el proceso de anomia cuando la sociedad es incapaz de actuar como regulador de las pasiones u aspiraciones de los individuos y ya no pone límites a lo que la gente puede desear o hacer, o en la medida en que estos límites son endeble, las sanciones son débiles o inexistentes.

Por lo que en la segunda definición el tema de la anomia es un fenómeno de límites y la manera como se desarrolla el marco de aspiraciones posibles, los derechos y los deberes de las personas que constituyen la sociedad. En consecuencia el desarrollo de anomia trae diversos resultados como la incertidumbre, el desasosiego y hasta el pensar que todo se vale (Girola, 2005).

*“Más que hablar entonces de una continuidad evidente o una ruptura abrupta en la obra de Durkheim, podría considerársela como una creación en permanente*

*proceso de reconstrucción, que fue progresivamente modificándose a lo largo de los años,” (Girola, 2005, pág. 29)*

Cabe mencionar que Girola observa que en las obras posteriores a la obra de “*el suicidio*” Durkheim ya no retoma el tema de la anomia. En cambio, los trabajos en los que se enfoca son sobre la moral cuya función es mantener la solidaridad, lo que obliga a todo individuo a contar con su prójimo y a regular sus acciones (Girola, 2005).

Bajo este enfoque la violencia y en consecuencia la delincuencia es causada por la falta de cohesión y solidaridad, por lo tanto, si el propósito es prevenir la violencia, el análisis deberá estar enfocado en aquellos agentes que crean y regulan la solidaridad, la moral, la religión, las normas jurídicas etc., como formas coercitivas de la conducta de los ciudadanos.

### **Merton y la reformulación de la anomia**

Merton declara que su estudio va en contra de la teoría freudiana donde la estructura de la sociedad limita la libre expresión de los impulsos y en consecuencia, periódicamente el individuo se alza en rebelión.

En cambio, Merton se sitúa como parte de la teoría funcional que analiza cómo las estructuras social y cultural ejercen presión sobre la conducta de los individuos sin importar su posición en la estructura social y las consecuencias que tiene esto.

Cabe acotar que el autor utiliza términos como “*conductas socialmente divergentes*” o “*conductas desviadas*”, sin embargo, aclara que las desviaciones no son estrictamente disfuncionales para un sistema social y en contraparte, el conformismo no es necesariamente funcional. En términos de su estudio una desviación no se entiende de modo despectivo o negativo.

En esta propuesta se expone cómo la teoría sociológica ha superado las explicaciones que proponen que son los impulsos biológicos los que invalidan el control social, “*en una guerra incesante entre los impulsos biológicos y la coacción social*” (Merton, 1995, pág. 209). En consecuencia, se analiza la forma como las

estructuras sociales actúan sobre las personas dando como resultado conductas inconformistas.

Para llevar a cabo su estudio, Merton comienza distinguiendo los elementos constituidos por la estructura cultural. El primero consiste en los objetivos, propósitos e intereses validados como metas legítimas por todos los individuos de la sociedad y además los objetivos se ordenan según una jerarquía de valores y comprenden una estructura de referencia aspiracional, es decir, menciona el autor, *“son las cosas por las que vale la pena esforzarse”* (Merton, 1995, pág. 210).

Mientras que el segundo componente que analiza el autor es la forma como se definen, regulan y controlan las acciones legitimadas para alcanzar esas metas. Esas reglas se encuentran en las costumbres o en las instituciones sociales. Algunas de esas formas están proscritas de la zona institucional de la conducta permitida (como el ejercicio de la fuerza, el fraude y el poder). Normas establecidas a través de escalas de valores como los tabúes o son reguladas por las instituciones sociales.

Cabe mencionar que Merton reconoce que sí existen sociedades que logran una especie de equilibrio entre lo que establecen como objetivos culturales y las prácticas institucionalizadas, logrando así una sociedad unificada y estable aunque cambiante (Merton, 1995).

En consecuencia, la hipótesis central del autor es que:

*“la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a ellas”* (Merton, 1995, pág. 212).

También expresa que si el fenómeno de atenuación continua, la sociedad se vuelve inestable y genera “anomia”. La generación de anomia deriva en un proceso en el cual la exaltación del fin desinstitucionaliza los medios. Es decir, si la idea de éxito se exagera y la población cree que es lo único que da sentido a sus vidas, las formas ilegales llegar a ser exitosos son un camino a tomar.

Merton describe que en la sociedad norteamericana el “dinero” se ha convertido en el símbolo de prestigio, como quiera que se adquiera, fraudulenta o institucionalmente, debido a que la meta del éxito monetario está arraigada en la cultura a través de la familia, la escuela y el lugar de trabajo. De esta forma se imponen tres axiomas:

- Todos deben esforzarse hacia las mismas metas elevadas, ya que están a disposición de todos.
- El aparente fracaso del momento no es más que una estación de espera hacia el éxito definitivo.
- El verdadero fracaso está en reducir la ambición o renunciar a ella (Merton, 1995).

Merton expone que los axiomas culturales tienen tres consecuencias, primero: la desviación de la crítica desde la estructura social, es decir, que no se cuenta con el acceso pleno e igual a las oportunidades; segundo, la conservación de una estructura de poder social a través de individuos de los estratos sociales más bajos que se identifican con los individuos de la cumbre; y tercero, la acción de presiones favorables a la conformidad sobre los dictados culturales bajo la amenaza para quienes no se acomoden a dichos objetivos de no ser considerados pertenecientes a la sociedad (Merton, 1995).

El autor también identifica cinco tipos de adaptación de los individuos dentro de la sociedad. Cabe destacar que menciona que no existen las adaptaciones puras, los individuos pueden pasar y pasan de un tipo de adaptación a otro. (Sozzo, 2008).

| Modos de adaptación | Metas culturales | Medios institucionalizados |
|---------------------|------------------|----------------------------|
| I. Conformidad      | +                | +                          |
| II. Innovación      | +                | +                          |
| III. Ritualismo     | -                | +                          |
| IV. Retraimiento    | -                | -                          |
| V. Rebelión         | ±                | ±                          |

Tabla tomada de Merton, 1995, página 218  
Dónde (+) significa aceptación, (-) significa rechazo, y (±) significa rechazo de los valores vigentes y sustitución por valores nuevos.

## **Conformidad**

Implica la aceptación de las metas culturales y los medios institucionalizados para alcanzarlos, es la más común y más difundida en las sociedades estables. El orden social se mantiene debido a que las expectativas se articulan a la conducta de sus individuos.

## **Innovación**

Este tipo de adaptación se presenta cuando el individuo incorpora la importancia cultural de la meta sin asimilar las normas institucionales que orientan las formas y los medios para alcanzarlas por lo que se recurre a medios no legítimos para alcanzar el objetivo.

El autor reconoce que este tipo de adaptación también ocurre en los estratos sociales altos, en el fenómeno conocido como delitos de cuello blanco, sin embargo, es en los estratos inferiores donde la incompatibilidad de metas y oportunidades disponibles para alcanzarlas se presenta con mayor frecuencia.

Debido a que los incentivos para el éxito los proporcionan los valores de la cultura y los caminos posibles para llegar hacia esa meta son limitados por la estructura de clase, se genera una conducta desviada.

*“El recurrir a canales legítimos para “hacerse de dinero” está limitado por una estructura de clases que no está plenamente abierta en todos los niveles para los individuos capaces” (Merton, 1995, pág. 224).*

El autor ahonda más al respecto de la presión sobre los individuos ya que culturalmente se generan metas orientadas a la riqueza monetaria y material, sin embargo, no se provee de las oportunidades necesarias para hacerlo de acuerdo a las reglas institucionales.

Cabe destacar que Merton señala que en el proceso de desarrollo de conductas divergentes se debe tomar en cuenta otros aspectos de la estructura social como una organización de clases sociales relativamente rígida, un sistema de castas o una ideología que considere iguales a todos.

*“nuestra ideología igualitaria niega por inferencia la existencia de individuos y grupos no competidores en la persecución del éxito pecuniario. Por el contrario, se considera aplicable a todos el mismo conjunto de símbolos del éxito. Se sostiene que las metas trascienden las fronteras de clase, que no deben limitarlas, pero la organización real es de tal suerte, que existen diferencias de clase en cuanto al acceso a esas metas” (Merton, 1995, pág. 225).*

Por este motivo el autor menciona que las altas proporciones de conducta divergente son resultado de la combinación de pobreza, las desventajas que la acompañan para competir por los valores culturales aprobados, y la importancia cultural del éxito pecuniario como meta predominante.

### **Ritualismo**

Este tipo de adaptación comprende la renuncia a los altos objetivos culturales como el gran éxito pecuniario, sin embargo, el individuo sigue respetando las normas institucionales.

El autor propone que la incesante competencia por el ascenso social produce ansiedad y en respuesta, los individuos reducen el nivel de sus aspiraciones para mitigar sus ansiedades a través de clichés culturales como “juego sobre seguro”, “no aspire a demasiado y no tendrás desengaños” etc.,

Este tipo de conducta se observa en el burócrata celosamente conformista en la ventanilla de una empresa. Y representa una especie de escape de los peligros y las frustraciones que son percibidas como inherentes a la competencia de obtener metas culturales importantes, al renunciar a esos objetivos se obstina en las rutinas de las normas institucionales (Merton, 1995)

### **Retraimiento**

Esta conducta divergente implica rechazo de las metas culturales y de los medios institucionalizados. Se presentan en aquellos individuos que están en la sociedad pero no son parte de ella.

Es en esta categoría donde pertenecen algunas actividades adaptativas de los psicóticos, los egoístas, los parias, los proscritos, los errabundos, los vagabundos,

los vagos, los borrachos crónicos y los drogadictos. Ya que renunciaron a las metas culturalmente prescritas y su conducta no se ajusta a las normas institucionales.

*“El derrotismo, el quietismo y la resignación se manifiestan en mecanismos de escape que en última instancia los llevan a “escapar” de la exigencia de la sociedad”*  
(Merton, 1995, pág. 233).

Sin embargo, menciona Merton que el rechazo a los valores y los medios no queda exento y en consecuencia aquellos que renuncian a la sociedad son perseguidos incesantemente hasta sus refugios o como alternativa son objeto central de espectáculos que reafirmen “la moral y la estimación propia” (Merton, 1995).

### **Rebelión**

Este tipo de conducta puede derivar en adaptación colectiva ya que lleva a los individuos a tratar de desarrollar una estructura social nueva, contempla la renuncia de las metas y las normas existentes que son consideradas arbitrarias.

Resulta evidente que los movimientos organizados de rebelión tratan de incorporar estructuras sociales donde exista una correspondencia entre el mérito, el esfuerzo y la recompensa ya que las normas culturales de éxito serian radicalmente distintas (Merton, 1995).

A manera de conclusión el autor menciona que la estructura social produce tales presiones sobre los individuos que crea una tendencia hacia la anomia y en consecuencia al desarrollo de conductas divergentes. Este fenómeno se agudiza cuando la importancia cultural pasa de las satisfacciones de la competencia misma a un interés casi exclusivo por el resultado.

Es decir, la anomia se define como la quiebra de la estructura cultural, que tiene lugar cuando hay una separación aguda entre las normas, los objetivos culturales y las capacidades socialmente estructuradas de los individuos. Lo que implica que los valores culturales pueden ayudar a producir una conducta que se contrapone a los mandatos normativos de esos mismos valores (Merton, 1995).

Con base en esta propuesta conceptual en el contexto actual nacional existen dos formas de lograr un equilibrio entre aspiraciones individuales y procedimientos institucionalizados. La primera, es modificar los ideales de consumo material excesivo reforzados en los medios de comunicación. Cambiar la idea de que la riqueza financiera es sinónimo de éxito social, cueste lo cueste. Segundo modificar la estructura y política social para que el bienestar, es decir, las oportunidades institucionalizadas lleguen a todos los ciudadanos del país. Logrando así un equilibrio en la sociedad que evite las conductas divergentes o desviadas encaminadas a la violencia y delincuencia.

La propuesta del autor recae sobre el marco aspiracional y las oportunidades de realizarlo de manera legal y legítima. Visto desde la perspectiva de la política social, implica diseñar programas sociales encaminados a cuestionar el ideal aspiracional de las personas y qué acciones están dispuestas a realizar para alcanzar su meta aspiracional.

### **Escuela de Chicago**

Esta corriente teórica surgió a partir de 1910 a través de los trabajos de un conjunto de intelectuales entre los que destacan Robert Park, Clifford Shaw, Henry McKay y Edwin Sutherland. Su principal aportación fue la teoría de la desorganización social, cabe resaltar que en sus principales trabajos toman como objeto de estudio la ciudad de Chicago (Sozzo, 2008).

A principios del siglo XX, Chicago reunía características únicas debido a que su industrialización estaba en su máximo apogeo en los más puros ideales del capitalismo de "*laissez-faire*". Además, la ciudad representaba el centro del movimiento sindical estadounidense. En la red de ferrocarriles de Chicago entraban y salían de la ciudad treinta y nueve líneas donde viajaban miles de migrantes y trabajadores. Y por si fuera poco, en 1920 comenzó la prohibición del alcohol, mismo año en que Johnny Torrio "Rey de los prostíbulos" asumió el mando total del crimen en la ciudad. Estos factores convirtieron a Chicago en el paradigma de las ciudades sin ley (Miranda, 2003).

La ciudad reflejaba una diversidad de Barrios completos de una sola comunidad migrante, es decir, que reproducían sus tradiciones y hábitos nacionales de origen. Por lo que la metáfora con la Ecología consideraba a la ciudad como un hábitat donde conviven diversas especies que se desarrollan conjuntamente en “simbiosis”, pero a su vez atravesando por procesos de “conflicto” (Sozzo, 2008).

*“Como Park, los demás profesores del Departamento tenían ante sí un auténtico laboratorio social: una ciudad industrial en progresivo crecimiento acelerado en donde sin buscar mucho se podían encontrar todos los problemas sociales: la miseria, el desempleo, la prostitución, el crimen organizado, las casas de juego, las chicas que se alquilaban en las salas de baile, el contrabando de licores, las apuestas trucadas en las carreras de galgos, la corrupción política y policial... y por otro lado los Centros de Trabajo Social, las asociaciones filantrópicas, las ligas contra la depravación y el vicio.”* (Miranda, 2003, pág. 284)

Chicago resultaba el escenario de las grandes transformaciones políticas, sociales, y culturales que estaba atravesando Estados Unidos desde la década de 1880.

En cuanto a los trabajos sociológicos de esta corriente se observan distintos trabajos que abordan el tema de la criminalidad en los Estados Unidos, destaca el de la *Desorganización Social*.

La Escuela de Chicago desarrolló un método de análisis centrado en la estructura urbana, y planteó la idea de los “círculos concéntricos” como modelo para entender las formas de ocupación, acceso y diferenciación entre sus habitantes. En la ciudad se identifica el centro ocupado por negocios y edificios de gobierno, rodeado por viviendas unifamiliares y edificios con departamentos ocupados por la clase media y alta. A consecuencia de la industrialización se generó otra periferia formada por fábricas y viviendas de la clase trabajadora. A las áreas que bordean el centro se les denominó “áreas de transición” y es en estos espacios donde se concentran la mayoría de los problemas sociales.

En el área de transición se observó poca capacidad de establecer un patrón normativo que definiera lo socialmente aceptado y lo inaceptable, en estos espacios urbanos convivían distintos grupos nacionales, dando lugar a que sus integrantes

interactuaron con distintas lenguas, tradiciones y costumbres en un contexto de pobreza lo que impedía el desarrollo natural de la “*organización social*”, concepto que implicaba consenso, es decir, un conjunto de valores compartidos (Sozzo, 2008).

En las áreas de transición los investigadores Shaw y McKay observaron la falta de instituciones en la comunidad que promovieran la adopción de valores comunes. Y además identificaron la falta de control social en menores, debido a que los padres trabajaban largas jornadas y sus hijos pasaban muchas horas fuera de casa sin supervisión, sumado al constante flujo poblacional que limitaba la supervisión comunitaria de los menores y en consecuencia la formación de pandillas.

La construcción teórica de esta corriente de la Escuela de Chicago incorporó los siguientes conceptos, “patologías sociales”, “desorganización social” y “débil control social” para explicar los altos índices de criminalidad (Sozzo, 2008).

A manera de resumen podemos exponer que la Escuela de Chicago fue pionera en cuanto al estudio de las causas sociológicas del delito en los procesos de urbanización del siglo XX en los Estados Unidos, al ubicar aquellos lugares con mayores índices de violencia, el desarrollo de conductas violentas al entorno y no a los individuos, y en consecuencia respondió con un postulado de desorganización social y control social.

Sin embargo, estos postulados deben tomarse con cuidado al momento de incluirse en la política social de contextos latinoamericanos ya que el componente de heterogeneidad étnica tiene otras dinámicas. Mientras que en lo referente al control social puede tener consecuencias negativas no buscadas como la estigmatización de ciertos sectores de la población.

### **Foucault, aparatos represivos y sistemas de seguridad**

Sin duda en la amplia obra de Foucault encontramos una multiplicidad de conceptos que se pueden aplicar al estudio de la violencia, sin embargo, debido al objetivo de esta investigación se retomaron los desarrollos de dos de sus obras: “Vigilar y castigar” (publicado originalmente en 1975) y “seguridad, territorio y población”

Curso en el Collège de France 1977-1978 (publicado en 2004). Del primer libro se incluyó el concepto de disciplina y los procesos de cambio de paradigma en la forma de castigar los delitos.

Mientras que en su obra de *“Seguridad, territorio y población”* el autor analiza el proceso de desarrollo y de especialización de lo que llama sistema de seguridad que tiene por objetivo la administración del fenómeno de la violencia y que data desde el absolutismo hasta su consolidación con el Estado moderno.

En cuanto a los sistemas represivos abordados en *“vigilar y Castigar”* el autor describe como en menos de un siglo se transforma lo que llama la economía del castigo, que pasó del suplicio en público a finales del siglo XVIII a la disciplina y la administración del tiempo en la prisión. Se transformó la idea de castigar hacia la de reformar a aquella persona que trasgreda la ley, Incluso el cuerpo es tratado de distinta forma:

*“El castigo ha pasado de un arte de las sensaciones insoportables a una economía de los derechos suspendidos (...). El cuerpo, según esta penalidad, queda prendido en un sistema de coacción y de privación, de obligaciones y de prohibiciones. El sufrimiento físico, el dolor del cuerpo mismo, no son ya los elementos constitutivos de la pena. (Foucault, 2009, pág. 20).*

Como se observa en la cita el objeto de la pena también cambió ya no se busca la expiación sino la cura del individuo, su reinserción.

Resalta que Foucault no habla de violencia como su principal objeto de estudio, sin embargo, sí menciona como la concepción de delito va cambiando de acuerdo a la época y a los grupos dominantes.

*“muchos delitos han dejado de serlo, por estar vinculados a determinado ejercicio de la autoridad religiosa o a un tipo de vida económica: la blasfemia ha perdido su status de delito; el contrabando y el robo doméstico, una parte de su gravedad: la división entre lo permitido y lo prohibido ha conservado, de un siglo a otro, cierta constancia. En cambio, el objeto "crimen", aquello sobre lo que se ejerce la práctica penal, ha sido profundamente modificado: la calidad, el carácter, la sustancia en*

*cierto modo de que está hecha la infracción, más que su definición formal.”*  
(Foucault, 2009, pág. 27).

En la obra de Seguridad, territorio y población, Foucault comienza con la definición de biopoder:

*“conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder;”* (Foucault, Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 15).

El autor remarca que debemos entender el poder como un conjunto de mecanismos y procedimientos ya que definitivamente no es una cosa o fluido que emana o detenta algo o alguien, además estos mecanismos están siempre presentes en todas las relaciones sociales.

En cuanto a la obra Seguridad, Territorio, Población. Foucault realizó un análisis del concepto de sistema de seguridad a través de un ejemplo en tres módulos. Comienza con la descripción de una ley penal cuya función es realizar una prohibición; en segundo lugar la misma ley, ahora va acompañada de una serie de castigos en caso de infringirla y lo más relevante un conjunto de vigilancias, controles y trabajo penitenciario cuyo objetivo es reformar a aquel que infringe la ley; tercero, el ordenamiento de la prevención, la organización del castigo correctivo, es decir qué factores urbanos, de contexto internacional, tipos de delito, formas y costos de represión etc., son los que influyen en la criminalidad. En términos generales de qué manera mantener la criminalidad dentro de lo socialmente aceptable o, dicho de otra manera, cómo administrar estos fenómenos.

De esta forma se observan los tres momentos que intervienen en el proceso del sistema de seguridad: el mecanismo legal o jurídico; el mecanismo de vigilancia y corrección (disciplinario); y el dispositivo de seguridad que representan modalidades que se articulan entre sí.

Específicamente, el autor centra su atención en el dispositivo de seguridad que se desarrolló desde el siglo XIX y se despliega en el conocimiento del fenómeno dentro del ámbito de la probabilidad. El análisis del fenómeno de la seguridad es orientado por estudios de costo beneficio y finalmente se establecen medidas y magnitudes consideradas como óptimas y se fijan límites de los cuales no hay que pasar. La tecnología del poder genera una distribución de las cosas y los mecanismos. Por lo que la pregunta o hipótesis principal de autor es saber si *“hay una economía general de poder que tiene la forma de la tecnología de seguridad, o en todo caso, está dominada por ella”* (Foucault, Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 27)

- Espacios de seguridad

En cuanto al tema del espacio el autor identifica sus principales características en los procesos de reestructuración de las ciudades en el siglo XVIII, asociado con el mercantilismo en auge en las naciones de Europa. La naciente burguesía exigía un cambio orientado con base en la idea de que la eficacia política de la soberanía está ligada a la intensidad de las circulaciones: circulación de las ideas, circulación de las voluntades y las órdenes y también circulación comercial.

En este contexto la seguridad se apoya en una serie de datos materiales, se trata de maximizar los elementos positivos, mejorar la circulación, intentará disminuir los aspectos peligrosos como el crimen o las enfermedades. Dado que asume que jamás los anulará del todo, por lo que se trabajará sobre probabilidades. A diferencia de los mecanismos de disciplina, la planeación busca la estructuración de los espacios físicos como calles, puentes, puertos etc.

- Tratamiento de lo aleatorio

El despliegue espacial de la seguridad se lleva a cabo sobre una serie de acontecimientos posibles, remite a lo temporal y a lo aleatorio, sin embargo, esta temporalidad debe ser inscrita en un espacio dado, y el espacio dado que plantea Foucault es el de medio, ya que este concepto proporciona el soporte y el elemento de circulación de una acción.

El medio en el dispositivo de seguridad supone el conjunto de datos sobre las características naturales como los ríos, pantanos, colinas y el conjunto de datos artificiales, número de individuos, casas etc., es decir, el medio es un conjunto de magnitudes que tienen efectos masivos que afectan a quienes residen en él. Y es el medio donde se lleva a cabo un cierre circular de los efectos y las causas, porque lo que es efecto de un lado se convertirá en causa en otro, y para ejemplo el autor menciona cuanto sea mayor el amontonamiento más miasmas y enfermos habrá, cuantos más enfermos, más muertos etc.

En conclusión, uno de los elementos fundamentales de los mecanismos de seguridad es la aparición no de una noción de medio, sino de un proyecto, una técnica política que se dirige al medio, concebido como la suma de un conjunto de variables medibles.

- Relación gobierno acontecimiento

Foucault analiza la nueva relación que se lleva a cabo entre el gobierno y el acontecimiento. Como ejemplo analiza el tema de la escasez observada a través de los aumentos de los precios del trigo y su intento por regularlo, es decir, desde hace mucho tiempo se ha desarrollado un sistema jurídico disciplinario (que se opera en una serie de restricciones a los precios, el acopio y el cultivo) cuya función es impedir la escasez, que implica, detenerla cuando se produce, incluso prevenirla. Todo esto bajo el principio político del mercantilismo que dominó Europa en los siglos XVII y XVIII, todo un mecanismo cuyo objetivo es un acontecimiento probable.

Foucault reconoce que entre 1754 y 1764, sobre todo en Francia, se dio una fase de grandes cambios en las técnicas de gobierno incluyendo la introducción de los sistemas de seguridad, que comenzó con el principio de la libre circulación de granos.

*“hay un trabajo sobre el elemento mismo de esa realidad que es la oscilación abundancia/escasez, carestía/baratura, y al intervenir en ella pero sin tratar de impedirla por anticipado, se introducirá un dispositivo que es precisamente, me parece, un dispositivo de seguridad y no un sistema jurídico disciplinario. (Foucault,*

Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 57).

Específicamente el fenómeno del grano de trigo se inscribe en la economía, que debe tener en cuenta el contexto económico político que se da al momento de la producción, el mercado mundial, las oscilaciones internas de la población, los productores y los consumidores, es al mismo tiempo un estudio de lo que sucede y una planeación de lo que debe suceder.

Para finalizar este tema, el autor reconoce ciertas diferencias entre los mecanismos disciplinarios y los sistemas de seguridad,

Por ejemplo, la disciplina aísla un espacio, concentra y encierra. Mientras que la seguridad integra todos los factores que intervienen en el acontecimiento. La seguridad permite el desarrollo de circuitos causales cada vez más grandes.

Otra diferencia se encuentra en que la disciplina reglamenta todo, no deja escapar nada. En cambio, en la seguridad hay un nivel de permisividad que resulta indispensable.

La disciplina categoriza las cosas en código binario de lo permitido y lo prohibido incluso lo obligatorio, mientras que el dispositivo de seguridad intenta aprehender los acontecimientos en el nivel de su realidad, para hacerla actuar sus elementos en relación recíproca.

*“En otras palabras, la ley prohíbe, la disciplina prescribe, y la seguridad, sin prohibir ni prescribir [...] tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limita, la frene o la regule. Esta regulación en el elemento de la realidad es, creo, lo fundamental en los dispositivos de seguridad”* (Foucault, Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 69).

El autor menciona que con este análisis se llega a un punto importante en el que se basa la organización política de las sociedades modernas, ya que la política está profundamente ligada a los términos y conceptos del liberalismo; dejar que la gente

haga y que las cosas pasen, que las cosas transcurran, dejar hacer, pasar y transcurrir.

De esta forma el concepto de libertad se desarrolla como ideología y al mismo tiempo como técnica de gobierno, lo que significa que ha orientado las mutaciones y transformaciones de las tecnologías de poder de los gobiernos modernos.

- Normalización

En cuanto a la normalización el autor de igual forma hace un comparativo entre las formas de la disciplina y el sistema de seguridad. Comienza describiendo que la disciplina analiza y descompone a los individuos, los lugares, los tiempos, con el objetivo de dividirlos en elementos que puedan ser perceptibles para modificarlos.

La disciplina fija las secuencias y coordinaciones óptimas; establece técnicas de adiestramiento progresivo y control permanente, clasifica entre aptos y no aptos, clasifica de la siguiente manera: lo normal es todo aquello que se ajusta o se adecua a la norma, y lo anormal justo lo que no es capaz de hacerlo. La disciplina clasifica.

En cuanto a los dispositivos de seguridad se emplean técnicas cuyo desarrollo estuvo vinculado con la práctica de la medicina, específicamente la epidemiología. Técnicas como la probabilidad, el azar y la concepción de una serie de conceptos como caso, riesgo, peligro y crisis ponen en juego lo que llama Foucault oscilación cuantitativa que como en la abundancia y la escasez, es decir, poner en juego otros elementos de lo real, a fin de que el fenómeno se regule a sí mismo.

Por lo que la técnica consiste en reducir las normalidades más desfavorables como la mortalidad, con respecto a la curva normal.

*“habrá un señalamiento de lo normal y lo anormal, un señalamiento de las diferentes curvas de normalidad, y la operación de normalización consistirá en hacer interactuar esas diferentes atribuciones de normalidad y procurar que las más desfavorables se asimilen a las favorables”* (Foucault, Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 83)

El autor menciona que todas estas técnicas surgieron como respuesta de los mecanismos de poder para el ejercicio de soberanía en la ciudad, ya que los centros urbanos concentraban el mercado y representaban un lugar de revuelta.

Los sistemas de seguridad no se deben asociar a la relación gobierno-súbdito, que aseguran la obediencia plena de los segundos a los primeros. En su lugar la seguridad pretende la anulación de los fenómenos pero no en forma de prohibición. Consiste en una supresión de los acontecimientos por los mismos acontecimientos, el objetivo pasa a ser el establecimiento de límites aceptables en lugar de imponer una ley.

Es decir, el sistema de seguridad del Estado moderno ya no apela a la lealtad del individuo con el soberano para regular los fenómenos, ahora los procesos se institucionalizan y se complejizan.

- Técnica de seguridad y la población

En el nivel de análisis de los mecanismos de seguridad surge la idea de población debido a que las acciones de gobierno ya no son la totalidad concreta de los súbditos, sino la población con sus procesos propios.

La población ahora concebida como un elemento fundamental en la dinámica de los Estados desempeña un factor clave desde el desarrollo del mercantilismo que es la época en que al autor identifica el origen de las nuevas técnicas de poder debido a la importancia en la mano de obra disponible que pueda asegurar la existencia de salarios bajos, para que las mercancías tengan bajos precios y así poder exportarlas. Por lo que el sistema de seguridad tiene que asegurarse que toda esa población trabaje como corresponde, donde corresponde y en las actividades que corresponden.

*“la población como fuerza productiva, en el sentido estricto de la expresión, era la preocupación del mercantilismo”* (Foucault, Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978), 2006, pág. 91)

La burguesía desarrolló una técnica que ya no busca la obediencia de los súbditos al soberano, sino que busca influir en los fenómenos aparentemente alejados de la

población, aunque el cálculo, el análisis y la reflexión pueden influir directamente sobre ella.

A modo de resumen, las dos obras analizadas en esta investigación se complementan y ahondan en el tema no sólo de la violencia en general, sino también sobre los procesos de transformación del concepto de delito y a su vez analiza las formas en que el Estado ha generado las técnicas necesarias para administrar este fenómeno social.

Ahora bien, el autor siempre se preocupó por develar los mecanismos más finos e imperceptibles que se ponen en marcha para perpetuar las relaciones de poder que ejerce el Estado, por lo que su construcción conceptual resulta de gran utilidad para el análisis crítico de la política pública de prevención de la violencia ya que este tipo de acciones se enmarcan en lo que Foucault llamó Sistema de Seguridad.

Al respecto, al aplicar las técnicas observadas sobre los sistemas de seguridad se revela como las políticas de prevención pueden representar parte del aparato de vigilancia que utiliza el Estado para ejercer el poder, y que se nos presenta como una necesidad.

Al respecto el autor en la entrevista con Knut Boesers en 1977 responde lo siguiente a la pregunta sobre si es pesimista.

*“Diría que tener conciencia de la dificultad de las condiciones no es necesariamente una muestra de pesimismo. Diría que si veo las dificultades, es justamente en la medida en que soy optimista. O bien, si lo prefiere, porque veo las dificultades –y son enormes- hace falta mucho optimismo para decir: ¡volvamos a empezar! Tiene que ser posible volver a empezar. Es decir, volver a empezar el análisis, la crítica; no, por supuesto, el mero análisis de la llamada sociedad “capitalista”, sino el análisis del poderoso sistema social, estatal, que encontramos en los países socialistas y capitalistas. Esa es la crítica que hay que hacer. Es una tarea enorme, por cierto. Hay que comenzar desde ya y con mucho optimismo. (Foucault, 2013, págs. 64-65)*

En este sentido, la intención del autor es develar todas aquellas formas por más complejas que parezcan sobre las formas del ejercicio del poder sin importar que tipo de sociedad se consideren.

A partir de lo mencionado la cuestión fundamental es ¿a quién sirve o que procura esta regulación de los acontecimientos? ¿Cuál es el objetivo de mantener en ciertos niveles ciertos fenómenos sociales?

### **Síntesis del Capítulo I**

A lo largo de este capítulo se revisó la definición de violencia por dos organismos internacionales, para objetivos de esta investigación se optó por la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud, la categoría de interpersonal, sus tipos de naturaleza (física, sexual, psíquica y privaciones y descuido), además de las categorías económica y social que define la Organización Naciones Unidas.

Se introdujo de manera breve la diferencia entre violencia y delincuencia, toda vez que este tema será abordado en el siguiente capítulo.

Y se realizó una revisión de los autores que han abordado el tema de la violencia y que han desarrollado conceptos que pueden colaborar al entendimiento de este fenómeno social.

De acuerdo a lo revisado en las páginas anteriores podemos identificar que no hay una construcción teórica absoluta que dé explicación definitiva sobre las causas de la violencia, sin embargo, observamos puntos en común que complementan la una de la otra.

Observamos como el concepto de patológico puede a definir si un fenómeno como la violencia resulta grave o sólo tolerable. En cuanto a la anomia y las contradicciones sociales entre ideal de éxito y caminos legales para alcanzar ese ideal crea formas innovadoras que puede explicar las conductas violentas que no necesariamente afectan el desarrollo de la sociedad según Durkheim y Merton.

Además se tomaron en cuenta variables sociales como el control social informal, la heterogeneidad étnica en el análisis de la violencia urbana.

Se destaca que se deben tomar en cuenta las formas en que fueron construidos los aparatos represivos y cómo su desarrollo ha llevado a la especialización técnica de otras ciencias que ayudan a su administración.

A manera de resumen, se reconoce que el tema de la violencia es un fenómeno multicausal. En consecuencia, se debe adoptar enfoques integrales, retomar las propuestas más relevantes de las teorías estudiadas y desarrollar un modelo de intervención que las incluya como ejes transversales.

Primer eje: Cohesión social, identificar desde este punto de vista los mecanismos reguladores de solidaridad, así como la conformación de la jerarquía de valores, la correspondencia entre las condiciones socialmente estructuradas y el referente aspiracional de éxito en la sociedad que incrementan las probabilidades de generar conductas divergentes.

Segundo Eje: Desorganización social, de acuerdo a este enfoque el objetivo es reconocer aquellas áreas urbanas de transición que tengan un nulo control social informal sobre aquellos grupos identificados como disruptivos y en consecuencia formular alternativas incluyentes que atiendan estos fenómenos.

Tercer eje: Relaciones de poder, en este eje la preocupación principal es observar la legitimidad y las formas en que se administra la seguridad a través de las distintas tecnologías de poder que se despliegan dentro del marco de sistema de seguridad en busca de la mejor gobernabilidad.

Bajo estos tres enfoques se aproxima al fenómeno de la violencia desde ámbitos que se complementan, por un lado, se atiende y fortalece la dinámica de las relaciones sociales en las comunidades y por el otro se reconocen las tecnologías de seguridad que pueden mejorar a la administración de la seguridad.

## Capítulo II Situación de violencia en México

Este capítulo tiene como propósito específico realizar un diagnóstico de la violencia del país en los últimos años, lo que implica analizar los temas y conceptos que colaboran en la medición de este fenómeno. Se examina el contexto delictivo de México con el propósito de verificar la correspondencia entre los delitos registrados y la percepción de inseguridad. En cuanto a las estadísticas de crímenes denunciados se presenta un recuento histórico de los últimos veinte años, se describen las distintas fuentes de información con sus respectivos alcances y límites, cabe destacar que se analizan los delitos considerados de alto impacto, clasificados de tal forma debido a las consecuencias sociales y psicológicas que las víctimas presentan y que pueden tener mayor influencia en la percepción de seguridad.

Al final del capítulo se presentan los antecedentes de la política social de prevención de la violencia y el contexto político en el que se formula el actual *“Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2013-2018”* (PNPSVD).

Este diagnóstico se basó en los registros de delitos, como ya se mencionó en el primer capítulo que no toda la violencia interpersonal en sus categorías social y económica representa un delito y viceversa, sí se reconoce que las estadísticas de denuncias de delitos son la única fuente cuantitativa que permite más o menos medir el fenómeno de la violencia.

## **Registros de seguridad frente a la percepción de seguridad**

Como se definió en el primer capítulo el concepto de violencia para este trabajo es el de la OMS en su tipo interpersonal con sus cuatro naturalezas: física, psíquica, sexual, de privaciones y descuido. Incluye además las categorías económica y social definidas por la ONU.

Sin embargo, es difícil, por no decir imposible que todos los tipos, modalidades categorías sean cuantificados por instituciones del Estado ya que no existe un registro homologado y mucho menos compartido de todas aquellas áreas de atención como pueden ser los informes policiales, números de llamadas a emergencias por actos de violencia, número de ingresos a urgencias por traumatismos en los hospitales o clínicas etc. La única alternativa es estudiar las denuncias de ciertos delitos en los que se reconozca la violencia que desea examinar este trabajo.

La forma de clasificación de lo delictivo se orienta bajo un esquema de control social, es decir, se determina bajo directrices económicas, políticas o culturales a cargo de grupos con intereses particulares como se mencionó en el capítulo anterior.

En nuestro país la diferenciación entre los delitos es determinada por las legislaciones de cada Estado ya que responden a sus necesidades regionales y culturales, lo que genera ciertas discrepancias entre entidades al clasificar las conductas, por ejemplo, el delito de abigeato está vigente en Jalisco<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior y con el objetivo de realizar un análisis completo del contexto nacional se describen las dos dimensiones de la violencia, La violencia objetiva o “real” frente a la percepción de inseguridad (subjativa).

La violencia objetiva se refiere a las cifras sobre la actividad delictiva que se recaban en las estadísticas oficiales de las instituciones policiales o fuerzas de seguridad, por lo que significa un dato cuantificable y disponible, sin embargo, a menudo no se

---

<sup>1</sup> El Código Penal del Estado de Jalisco, Artículo 240. Comete el delito de abigeato, el que se apodera de una o más cabezas de ganado, sin consentimiento de quien legalmente puede disponer de ellas, independientemente del lugar en que se encuentren y de que formen o no hatos.

registran todos los delitos cometidos por lo que su fiabilidad es cuestionable (Espada, 2013).

En cuanto a la violencia subjetiva, comprende el miedo al delito en una sociedad en una época específica, este fenómeno es consecuencia de todo un proceso sociocultural, sin embargo, no basta con el sólo ajuste entre la representación y la realidad de los delitos ya que la percepción de inseguridad puede ser atenuada por la normalización de ciertos niveles de delitos, también puede ser influenciada por las narrativas locales que dan explicación a ciertas conductas violentas (Kessler, 2008).

Kessler apunta que en las ciudades de Buenos Aires, Santiago, San Salvador y Guatemala entre el 50 y 66% de sus respectivas poblaciones se siente insegura, sin embargo, la tasa de homicidios es completamente dispar, ya que en San Salvador y Guatemala corresponde a 100 y 95 homicidios por cien mil habitantes, mientras en Buenos Aires y Santiago, la tasa es de 5 por cien mil habitantes. Los distintos factores sociales configuran al *otro amenazante*, que suelen ser los jóvenes de alguna minoría étnica combinado con algún extremismo como el terrorismo de Al Qaeda, las Maras en Centroamérica etc. (Kessler, 2008).

En lo referente a las consecuencias de la percepción de inseguridad se encuentran la pérdida de confianza en las autoridades; fractura del sentido de comunidad; aislamiento de las personas. El temor compartido regular practicas colectivas como el uso del espacio público en determinados horarios.

## **Fuentes de información oficial en México**

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

El Secretariado Ejecutivo es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado en 2009. Institución encargada de dar seguimiento los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública,

Este Consejo reúne cada seis meses a los gobernadores de las treinta y dos entidades federativas, presidente, secretario de Defensa Nacional entre otros funcionarios involucrados en las políticas de seguridad (DOF, 2009).

El Secretariado Ejecutivo publica la incidencia delictiva del fuero común<sup>2</sup> a nivel nacional, estatal y municipal mes con mes. La incidencia es recabada de las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas en las procuradurías de las 32 entidades federativas. Debido a su actualización mensual los ministerios públicos pueden reclasificar el tipo de delito o en su caso, determinar que no existe el delito que en primera instancia dio origen a la denuncia. Aunado a esto, las procuradurías estatales pueden iniciar una sola averiguación previa por un evento donde ocurrió más de un homicidio, lo que genera un subregistro.

En cuanto a los alcances o ventajas que tiene esta fuente de información se encuentra que la información es actualizada mensualmente lo que permite identificar incrementos y procesos delictivos con mayor prontitud, en consecuencia, generar estrategias o respuestas adecuadas por territorio.

### **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**

Organismo público autónomo encargado de coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, creado en 1983 (INEGI, 2018)

El INEGI publica los registros administrativos sobre mortalidad donde se ubican las estadísticas por homicidio, de acuerdo a las actas de defunción, por lo que se logra procesar el número de víctimas por edad y sexo, sin embargo los datos del INEGI no distinguen entre homicidio doloso y culposo su publicación tiene aproximadamente un año de atraso. Cabe destacar que las estadísticas entre Secretariado Ejecutivo e INEGI no coinciden debido a que el primero recaba información de carpetas de investigación y una sola carpeta puede incluir más de una víctima del delito reportado, mientras que el INEGI se basa en los registros

---

<sup>2</sup> Por incidencia del fuero común se refiere a los delitos que investigan las procuradurías estatales, a diferencia del fuero federal que son delitos que investiga la Fiscalía General de la República que comúnmente son por delincuencia organizada, o delitos contra la salud.

administrativos, en el caso de homicidio, el registro es el acta de defunción, situación que reduce el subregistro.

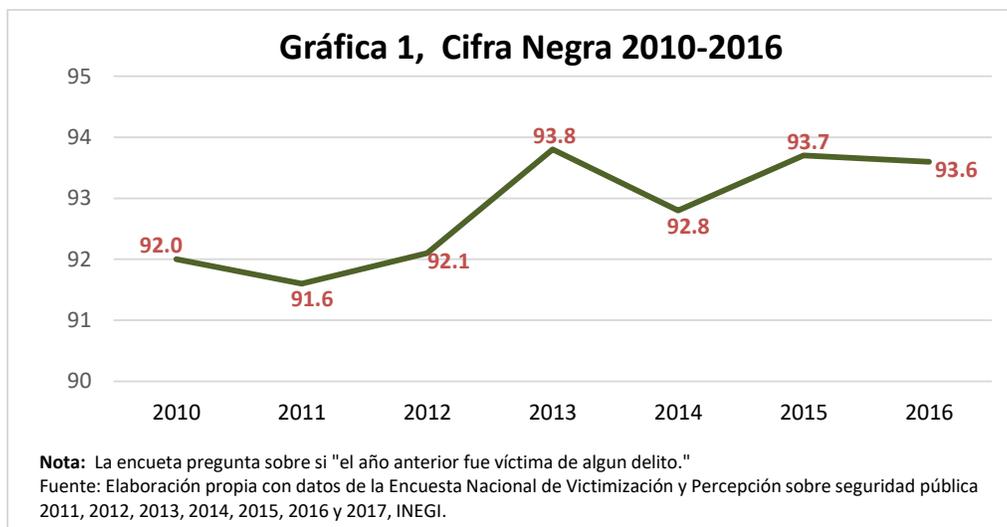
Así mismo el INEGI realiza anualmente la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), instrumento que recaba información sobre percepción de inseguridad a nivel nacional y estatal. Esta encuesta fue desarrollada en 2005 por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), formado por académicos y actores de la sociedad civil que tenían el objetivo de medir de manera más confiable el fenómeno de la delincuencia en el país, por lo que desarrollaron la primera Encuesta Nacional de Sobre Inseguridad (ENSI).

Este primer instrumento se aplicó seis veces y aportó datos confiables sobre la magnitud del fenómeno. Por lo que a partir de 2011 la comenzó a realizar el INEGI, como forma de institucionalizar las fuentes de información sobre el tema de violencia.

### **Cifra negra**

Los esfuerzos por medir la violencia delictiva han sido numerosos, por lo que en este trabajo se incluyen estas mediciones oficiales no sin antes reconocer los obstáculos metodológicos como la cifra negra (la no denuncia de los delitos).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), existe un porcentaje promedio de 92.8 delitos ocurridos, pero no denunciados, es decir, por cada diez delitos ocurridos en el país, menos de uno es denunciado. Al respecto se presenta la Gráfica 1, con los porcentajes de cifra negra de 2010 a 2016.



De la gráfica 1, observamos que en general las variaciones no son muy significativas ya que van de 2.2 a 0.1 puntos porcentuales, lo que revela que la falta de denuncia ha sido constante en los últimos seis años.

La propia encuesta pregunta sobre las razones de los ciudadanos para no denunciar de entre lo que destaca causas atribuibles a la autoridad, este rubro integra lo siguiente: Por miedo a que lo extorsionaran", "Pérdida de tiempo", "Trámites largos y difíciles", "Desconfianza en la autoridad" y "Por actitud hostil de la autoridad". En 2016 el 62.4 por ciento de los encuestados reconoció que no denuncia debido a estas razones.

### Contexto delictivo 1997-2017

El objetivo de este apartado es corroborar el incremento de la violencia en el país, por lo que se analiza el periodo de 2006 a 2017, se presentan graficas con la tendencia delictiva<sup>3</sup> de años anteriores con el propósito de contextualizar el fenómeno, se seleccionaron cinco delitos y el total de la incidencia ya que son considerados como los de mayor impacto en la comunidad debido a las secuelas que dejan en las víctimas y a su influencia en la percepción de inseguridad en la comunidad: Homicidio doloso, secuestro, violación, lesiones dolosas, robo de

<sup>3</sup> **Nota:** se calcularon tasas por cien mil habitantes debido a que es la unidad de medida que permite excluir el sesgo de las concentraciones de población si se compara entre territorios.

vehículo con violencia e incidencia delictiva del fuero común (Seguridad, Justicia y Paz, 2015).

**Homicidio Doloso:** Es el delito más representativo de los niveles de violencia en una sociedad, por tres razones principales: la primera, es que significa el más alto nivel de violencia ya que termina con la vida de un ser humano (Seguridad, Justicia y Paz, 2015), segundo, por cada incremento de 8 puntos en la tasa del delito de homicidio la percepción de inseguridad aumenta un 1% (Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2012) y tercero, debido a los protocolos seguidos por las autoridades para levantar los cadáveres cuando hay presunción de homicidio, por lo que tiene la menor cifra negra. En cambio, el delito de homicidio no se diferencia si es debido a hechos relacionados con el crimen organizado o a la violencia cotidiana.

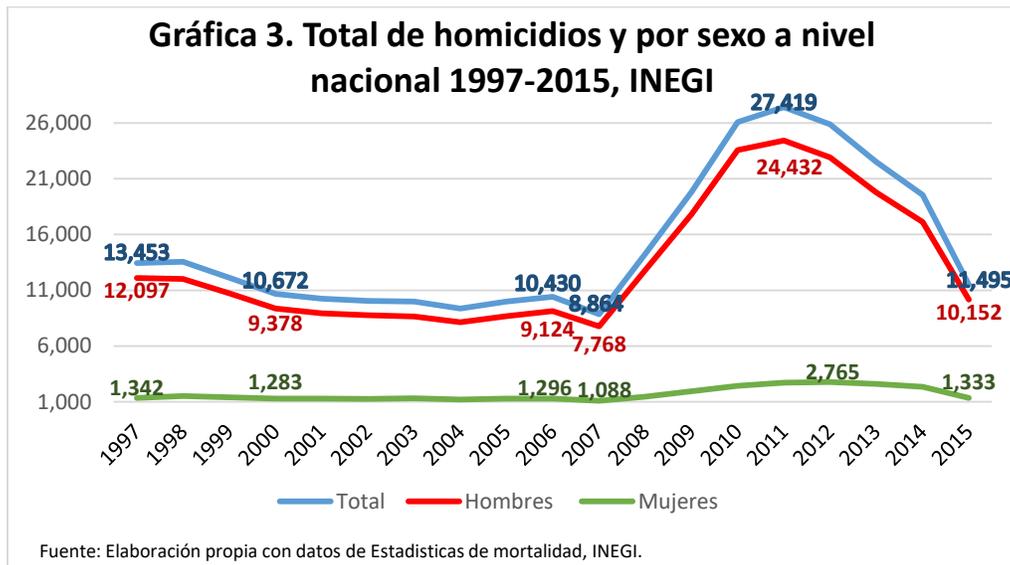
A nivel nacional se observa un incremento de 2007 a 2011, para después registrar un descenso hasta 2014 y volver a incrementar para registrar su máximo histórico en 2017 con 21.1 homicidios por cada 100 mil habitantes, Grafica 2.



En cuanto al total de homicidios, los datos del INEGI permiten observar que de 2007 a 2011 ocurrió un aumento repentino ya que en 2007 se registraron 8,864 defunciones por homicidio, año con menor incidencia de todo el periodo, mientras

que en 2011 se registraron 27,419 defunciones, lo que representa un incremento de 209 por ciento como lo muestra la gráfica 3.

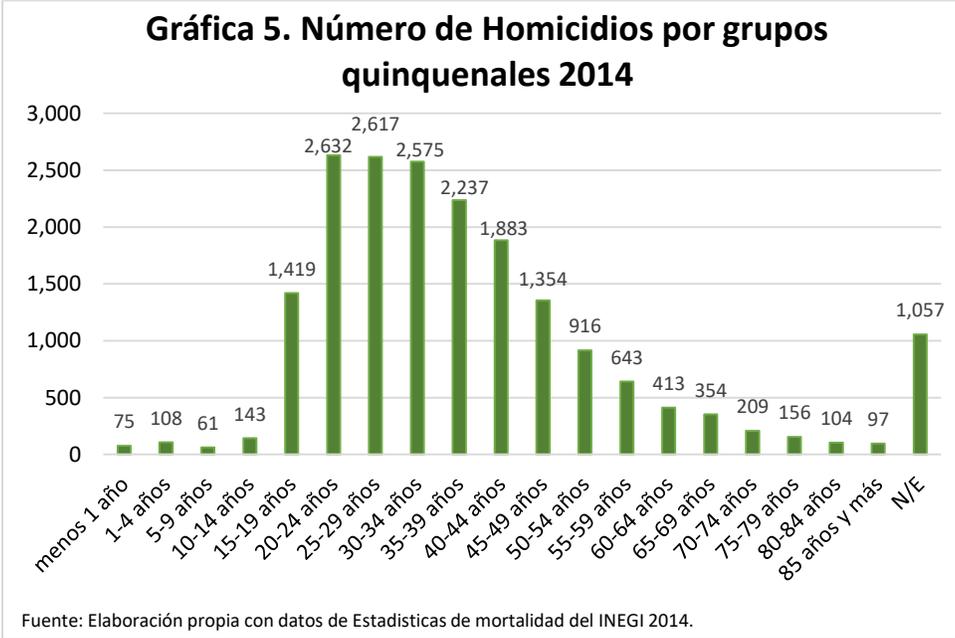
En lo referente al sexo, los hombres representan 88 por ciento del total de víctimas de homicidio.



En cuanto a las diferencias de las cifras respecto a la fuente de información, INEGI muestra tasas por cien mil habitantes mayores a las obtenidas por el Secretariado Ejecutivo (gráfica 4), Tasas que exponen que la magnitud del fenómeno es mayor debido a la metodología de recolección de datos mencionada con anterioridad.



En cuanto a la edad de las víctimas (gráfica 5), los grupos quinquenales predominantes son de 20 a 34 años, debido a que superan los 2,500 homicidios, seguido del grupo de 35 a 39 años ya que superan los 2,000 casos. Por otra parte, llama la atención el alto número de personas donde no se pudo determinar la edad de la víctima.



**Secuestro:**

Es el delito de mayor impacto en una comunidad, ya que durante el cautiverio la víctima se encuentra en riesgo constante de sufrir lesiones e incluso la muerte, se encuentra sometida e un estrés e incertidumbre permanente, aunado a lo anterior, las familias de las víctimas también se ven afectadas por este delito. El secuestro tiene costos patrimoniales muy altos para la víctima y su familia, además de los traumas generados (Seguridad, Justicia y Paz, 2015).

En cuanto al impacto sobre la percepción se calcula que por cada incremento de 2 puntos en la tasa de secuestro la percepción de inseguridad a nivel nacional incrementa un punto porcentual (Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2012)

De la gráfica 6, se observa un incremento irregular de 2007 a 2013, año con mayor número de denuncias, 1.5 por cada cien mil habitantes para luego descender de forma constante hasta 2015 y mantenerse estable en 2016 y 2017.



**Violación sexual:** representa de las mayores trasgresiones físicas a la intimidad de una persona, significa una forma extrema de humillación de la víctima, aunado a las repercusiones psicológicas permanentes que genera (Seguridad, Justicia y Paz, 2015). El delito de violación sexual representa la más grave agresión basada en el género y que puede revelar una serie de violencias de tipo sexual principalmente hacia mujeres, cabe destacar que este delito presenta un alto porcentaje de cifra negra en cuanto a su denuncia a las autoridades (SEGOB, INMUJERES, ONU MUJERES, 2017).

De acuerdo a la Gráfica 7, muestra una tendencia irregular, registrando su punto álgido en 2002 con 14.7 denuncias por cada cien mil habitantes, para el periodo de 2011 a 2015 se observa un descenso constante y 10.2 casos por cada 100 mil habitantes, se observa un descenso constante hasta registrar su mínimo en dieciocho años con de 10.3 hechos ocurridos, para incrementar ligeramente en los últimos dos años.



De acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior la mayoría de las víctimas de violencia sexual son mujeres por lo que grafica donde la tasa sea calculada sólo tomando en cuenta el número de mujeres da los siguientes resultados:



**Lesiones dolosas:** constituyen hechos mayoritariamente relacionados con riñas, o conflictos en el entorno de la convivencia ciudadana, por lo que ayuda a caracterizar el nivel de violencia física interpersonal en la comunidad, aunque se reconoce la alta cifra negra en este delito (Seguridad, Justicia y Paz, 2015).

La grafica 8, muestra un descenso irregular durante todo el periodo, representando 2003 el punto álgido con 193 delitos denunciados por cien mil habitantes y 2016 el punto más bajo.



**Robo de vehículo con violencia:** debido a que las aseguradoras piden como requisito la denuncia para el cobro del seguro, se reduce la cifra negra. Además de que este delito es identificado como uno de los ocho primeros con gran impacto en la percepción de inseguridad (Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., 2012).

La gráfica 9 permite observar una tendencia irregular de lo cual destaca 1998 con 87.1 averiguaciones previas por cada cien mil habitantes, año con más registros. En lo referente al sexenio de Felipe Calderón se observa un incremento constante de 2006 a 2011 para descender a partir de 2012 y volver a incrementar en 2017.



**Incidencia delictiva del fuero común:** Es la suma de todas las denuncias del fuero común, por lo que incluye toda una gama de delitos, sin embargo, se contempló en el análisis ya que puede corroborar la tendencia de los demás delitos o generar una línea completamente diferente. En cambio, la cifra negra total 2014 fue de 92.8% según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2015).

De la gráfica 10, se desprende que el comportamiento de la incidencia delictiva total es completamente irregular, cuyo punto más alto fue en 1997, en cuanto al sexenio anterior se observa un incremento sostenido de 2005 a 2009, para comenzar a descender de manera irregular al siguiente año, culminando 2015 con el punto más bajo de todo el periodo e incrementar en los dos últimos años.



De la información analizada se concluye que en efecto en el periodo 2006-2011 existió una escalada de violencia en el país, en tres de los delitos de alto impacto; homicidio, secuestro y robo de vehículo, además de la incidencia delictiva total. Luego continua un corto periodo de descenso y estabilización de 2013- 2015, finalmente se observa que vuelve a incrementar en los últimos dos años del periodo analizado, 2016 y 2017.

En cambio los delitos de violación y lesiones dolosas presentan tendencias completamente distintas a los comportamientos de los demás delitos ya que los dos van a la baja con un pequeño incremento en 2017.

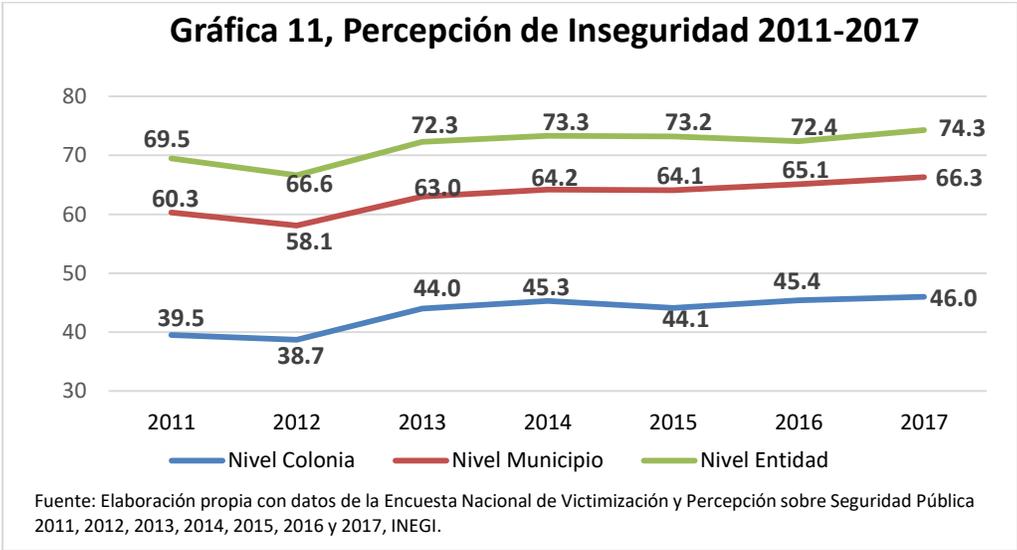
### **Percepción de Inseguridad**

Finalmente, en cuanto a la percepción de Inseguridad en nuestro país ha registrado ligeros aumentos según la ENVIPE, cabe destacar que esta percepción incrementa en cuanto se pregunta sobre un territorio más grande, es decir, si se cuestiona a nivel nacional el sentimiento de inseguridad rebasa el 70 por ciento, y disminuye si pregunta a nivel estatal, en cambio, es mucho menor cuando se consulta sobre la localidad y municipio. Como se observa en la gráfica 11.

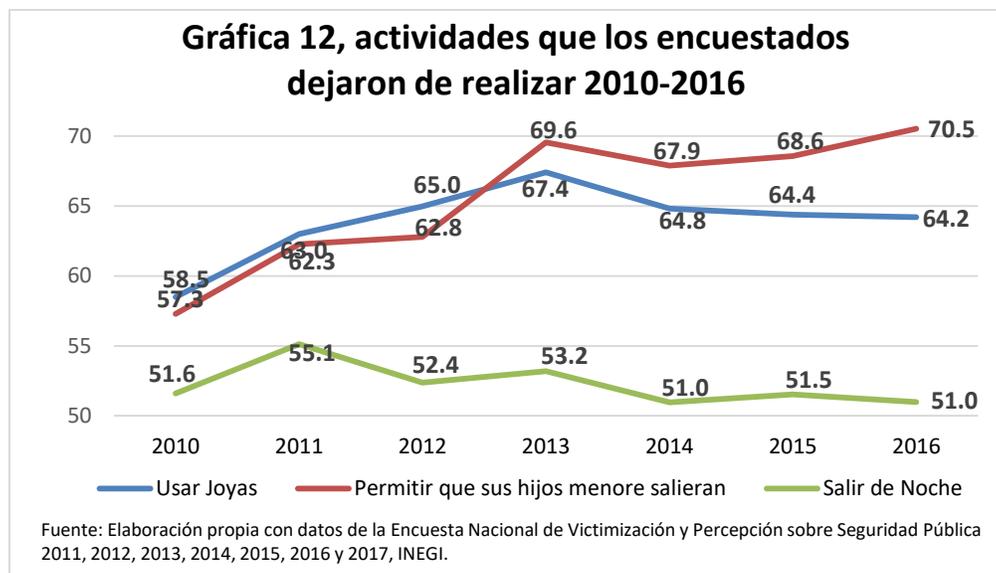
Este fenómeno puede tener relación con los medios de comunicación, especialmente los noticieros por televisión, por ejemplo, una investigación en El Salvador sobre las Maras cuestionó a los ciudadanos si a nivel nacional o regional

lo consideraban un problema prioritario a resolver, lo que el 90 por ciento respondió sí, en cambio cuando se les cuestionó sobre la existencia de problemas relacionados con las Maras en su barrio sólo el 21 por ciento contestó afirmativamente, y sólo el 10 por ciento declaró haber tenido algún problema directo con los pandilleros (Martel, 2013).

Por lo que la hipótesis de la investigadora es que los noticieros sirven como caja de resonancia de los discursos oficiales sobre la imagen hegemónica de las Maras como generadores de miedo social, este discurso legitima las acciones de control social sobre los jóvenes (Martel, 2013).



En cuanto al impacto de la percepción de inseguridad se muestra la gráfica 12. Donde observamos que las tres principales actividades que han dejado de hacer los mexicanos debido al temor al delito son dejar de usar joyas, dejaron de permitir que sus hijos menores salgan a realizar actividades en espacios públicos y en general salir de noche. Estos tres rubros lideran una lista de quince temas en los últimos seis años.



Esta grafica comprueba la premisa de que la percepción de inseguridad puede modificar las actividades cotidianas de los ciudadanos, lo que impide su desarrollo y bienestar adecuado, fenómeno que va en contra de un Estado de Derecho como el nuestro.

Con las tendencias observadas en las gráficas podemos identificar cierta correspondencia en el aumento de la criminalidad y la percepción de la inseguridad, también podemos plantear dos hipótesis sobre el contexto nacional y la política pública: La primera es que las acciones, estrategias o programas en cuanto a la policial y de prevención no tuvieron ningún efecto sobre las tendencias delictivas. Y la segunda es que ciertas acciones se vieron rebasadas por los factores sociales, políticos y económicos del país.

Sobre el tercer capítulo de este trabajo se presenta un análisis sobre la política social de prevención de la violencia como respuesta al incremento de la criminalidad en nuestro país.

## **Antecedentes de la política pública de prevención de la delincuencia en México**

A mediados de la década de los noventa el concepto de prevención comienza a aparecer en la legislación mexicana, sin embargo, su definición y forma de operar es poco clara. Además, se enfocaba sólo en las conductas delictivas.

En términos de Foucault se observan los dos primeros componentes del sistema de seguridad, es decir, el elemento coercitivo a través de las leyes penales y los mecanismos básicos de disciplina. Hasta 1995 comienza a emerger un nuevo elemento en el sistema de seguridad que es la prevención de la delincuencia. De acuerdo al análisis de Michel Foucault (2006), las técnicas que acompañan este elemento como la estadística y la probabilidad pueden apoyar a mejorar la administración de la violencia que a su vez fortalecerá la gubernamentalidad. Esto último,

En **1995** se expidió (11 de diciembre) la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde hace mención a la creación de la conferencia sobre prevención y readaptación social (DOF, 1995)

En **2000** se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (30 de noviembre) con lo cual, las funciones de la SEGOB en materia de seguridad pública fueron transferidas a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública (SSP), a la nueva institución quedó adscrito el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (DOF, 2000)

En **2005** el reglamento interior de la SSP contempló la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (DOF, 2005). Entre sus atribuciones se encuentra el desarrollo de una estrecha colaboración con organizaciones sociales; desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de servicios a la comunidad y participación social.

Si bien la subsecretaría adquirió tareas específicas para la prevención del delito, el recurso asignado a toda la SSP para desarrollar instrumentos para la prevención del delito fue de \$512,549,967.00 de pesos de lo cual el 94% se destinó a gasto

corriente, es decir a sueldos de los burócratas dejando sólo el 6% a la aplicación de proyectos o investigaciones a nivel nacional (SHCP, 2005). Sin tener claridad que significa esto, es decir, si se contrataba investigadores, o se aplicaban proyectos de prevención.

El 12 de marzo de **2007** (sexenio de Calderón, ya iniciada la guerra contra el narcotráfico)<sup>4</sup> se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se transformó en la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos.

En Junio del mismo año se implementó la campaña “**limpiemos México**” en estados y municipios con los siguientes programas: 1) Escuela Segura; 2) Salud sólo sin Drogas, y 3) Recuperación de Espacios Públicos (El Universal, 2007), y quedó institucionalizado formalmente en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 (DOF, 2008). Este programa contempló realizar exámenes antidoping en las escuelas para detectar el uso de drogas (Proceso, 2007). Medida controversial ya que distintas organizaciones de la sociedad civil declararon que estas medidas no atendían las causas de la violencia en las escuelas sino sólo sus consecuencias, además de que violaban los derechos individuales de los niños (Red por los derechos de la infancia en México, 2007).

En **2008** se creó el Subsidio para la seguridad pública en los municipios (SUBSEMUN) con el objetivo de aportar recursos para la profesionalización, equipamiento, infraestructura y sistemas de información de las policías de ciento cincuenta municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (DOF, 2008)

El dos de enero de **2009** se abrogó la Ley General que estableció las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública donde se establece la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Institución encargada de diseñar políticas de prevención, promover la cultura de

---

<sup>4</sup> El 11 de diciembre, se identifica como el inicio de la guerra contra el narcotráfico. Calderón envía a más de 5.000 efectivos para atender la violencia en su estado natal: Michoacán.

paz, la participación ciudadana, emitir opiniones técnicas sobre los programas de prevención que otras instituciones implementen entre otras (DOF, 2009).

A partir de **2009** se incorporó el rubro de prevención del delito y participación ciudadana al SUBSEMUN (DOF, 2009). Y en **2011**, se etiquetó el diez por ciento del recurso asignado para la prevención del delito (DOF, 2011).

Es decir, a partir de 2011 se destinó un mínimo de 430,330,000.00 (cuatrocientos treinta millones, trescientos treinta mil pesos), a programas de prevención del delito en 204 municipios y 16 demarcaciones territoriales del D.F., bajo la supervisión del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, con esto se impulsaban programas sociales a nivel local a lo largo y ancho de toda la república a través de una institución que tiene como objetivo el diseño de política pública al respecto.

En 2012 el recurso de SUBSEMUN destinado a la prevención de la violencia ascendió al veinte por ciento, lo que significó un monto total de \$890,780,000.00 (ochocientos noventa millones, setecientos ochenta mil pesos) entre 223 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal. Para ese año el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana desarrolló un catálogo de dieciocho proyectos a implementar por los municipios, algunos con carácter de obligatorio (DOF, 2012).

Además en 2012 se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que estableció los principales conceptos sobre violencia y las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la prevención social (DOF, 2012). Cabe destacar que la ley define violencia de la siguiente manera:

*“Violencia: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.” (DOF, 2012).*

Concepto que coincide en su mayoría con los elementos de la definición de la OMS y de ONU-HABITAT, ya que incluye la intencionalidad de causar daño, e integra el aspecto de las privaciones. Lo novedoso es que incluye la violencia de género.

La ley también establece los ámbitos en que se atenderá la prevención de la violencia: social, comunitario, situacional y psicosocial.

**Social:** Incluye proyectos de desarrollo social, cultural y económico a través de acciones que disminuyan la marginación y la exclusión. Fomento de resolución pacífica de conflictos y cultura de la legalidad. Además, desarrollara programas para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

**Comunitario:** integra proyectos de participación ciudadana y comunitaria, que ayuden a generar diagnósticos sociales para la prevención. Así como fomentar la convivencia ciudadana, la cohesión social y el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

**Situacional:** comprende la modificación del entorno urbano para propiciar la convivencia y cohesión social, incluidos sistemas de transporte y vigilancia siempre y cuando se respeten los derechos a la intimidad y privacidad. También contempla el uso de tecnologías.

**Psicosocial:** tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales de la comisión de delitos, a través de proyectos formativos de habilidades para la vida.

En cuanto a las instituciones esta ley reconoce al Centro Nacional de Prevención de la violencia como órgano encargado de apoyar el desarrollo de la política de prevención.

El primero de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto toma protesta como presidente de la república mexicana y en enero de **2013** se volvió a reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de eliminar a la SSP y regresar nuevamente a la SEGOB las atribuciones de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones para garantizar la seguridad pública (DOF, 2013).

En 2013 SUBSEMUN destinó \$911,960,000.00 (novecientos once millones, novecientos sesenta mil pesos) entre 235 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal (DOF, 2013).

En febrero de **2013** se asigna a 88 municipios de las 32 entidades federativas 2,500 millones de pesos como parte del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (**PRONAPRED**) otro subsidio, es decir, recurso financiero a través de aprobación de proyectos sociales para la prevención de la violencia. (DOF, 2013). A pesar de que casi todas las entidades seleccionadas ya contaban con el SUBSEMUN subsidio financiero para el fortalecimiento de la seguridad y proyectos de prevención social de la violencia.

30 abril **2014** se publicó el PRONAPRED, pero desde 2013 ya se designaba recurso a los municipios seleccionados (DOF, 2014).

Desde la década de los noventa hasta la publicación del PRONAPRED, podemos identificar cinco etapas sobre el tema de prevención de la violencia y la delincuencia en la política social de México.

- Es hasta 1995 que se comienza a hablar de prevención cuando a nivel internacional se celebró en 1955 el primer congreso de la Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente en Ginebra (Naciones Unidas, 1955).
- De 2000 a 2008 se cuenta con direcciones y subsecretarías a nivel federal que analizan el tema de la prevención de la violencia, sin embargo, el poco presupuesto asignado a estas instituciones es sólo para gasto corriente. En otras palabras, se hacen esfuerzos formales para atender el tema, sin embargo, no se asignan los recursos económicos para implementar una verdadera política social que trascienda el ámbito de la operación policial.
- Es a partir de 2009 que se cuenta con el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana institución encargada de diseñar la política pública y además supervisa las acciones del SUBSEMUN, con lo que se da el primer impulso a los gobiernos locales en cuanto a asesoría técnica y se atiende un tema de la agenda nacional.

- A partir de la publicación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2012 se definen conceptos clave para el tema de prevención social de la violencia y se identifican a las instituciones clave que deben intervenir.
- Finalmente, con la publicación del PRONAPRED se intenta dar un gran impulso a tema de la prevención social, fortalecer a los gobiernos locales y mejorar la cohesión social, se cuenta con un gran presupuesto de \$2,500'000,000.00 (dos mil quinientos millones de pesos) con una institución recién creada para su supervisión.

Sin embargo, de esta última etapa surgen ciertos cuestionamientos sobre la forma en que se ha desarrollado la política social.

## **Contexto político**

El 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón tomó protesta como presidente de México en medio de la sospecha de fraude electoral, y pocos días después decidió iniciar una guerra contra el narcotráfico<sup>5</sup>, cuyo objetivo fue capturar a los principales líderes del crimen organizado y desmantelar sus respectivas organizaciones.

Esta estrategia incluyó la actuación reactiva de policías y militares, acciones que generaron un incremento dramático del número de homicidios dolosos, extorsiones, secuestros, robos, venta ilegal de protección, desaparición de personas etc. Por lo que la opinión pública y voces de académicos, Chabat (2010), Alejandro Hope (2013), Eduardo Guerrero (2012) y Laura Atuesta (2016) exigieron la revisión de la estrategia implementada, al igual que pedían la inclusión de elementos de prevención de la violencia.

Al terminar el sexenio de Calderón se contaban entre cuarenta y siete mil homicidios<sup>6</sup> con cifras oficiales y cerca de cien mil según datos de organismos no gubernamentales (Martínez, 2012) y (Becerril, 2012).

---

<sup>5</sup> El 11 de diciembre, se identifica como el inicio de la guerra contra el narcotráfico. Calderón envía a más de 5.000 efectivos para atender la violencia en su estado natal: Michoacán.

<sup>6</sup> Con corte al 30 de septiembre de 2011

Como promesa de campaña Enrique Peña Nieto cambiaría la estrategia de combate al crimen, y una vez instalado en la presidencia lo ratificó (BBC, 2012). Por lo que una de sus acciones fue crear la subsecretaría de Prevención y participación Ciudadana, con la encomienda de operar el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Esta iniciativa implicó el impulso de la política pública para la prevención no sólo de la delincuencia sino también de otras formas de violencia presentes en el día a día de las comunidades.

### **Creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Social**

A los pocos días de haber tomado posesión como de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto comenzó a definir a los personajes que lo acompañarían en su administración, de entre ellos se encontraba Roberto Campa Cifrián, excandidato presidencial por el partido Nueva Alianza, cuya labor sería dirigir la política social de prevención de la violencia.

Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero de 2013 desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, y sus funciones de seguridad y prevención del delito pasaron a la Secretaría de Gobernación (DOF, 2013).

Mientras que el 15 de febrero de 2013 se publicaron los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, con un monto a designar de \$2,500'000,000.00 (dos mil quinientos millones de pesos) (DOF, 2013). Programa que tuvo como propósito prevenir la violencia interpersonal desde un enfoque social, y de esa forma dar un giro a la estrategia frontal de combate al crimen sólo con el ejército.

Finalmente, el 2 de abril de 2013 se formalizó la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana a través de Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que estableció que dicha institución se conformaría de la siguiente manera:

- Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico
- Dirección General de Planeación Estratégica para la Prevención Social

- Dirección General de Coordinación Intersecretarial
- Dirección General de Coordinación para la Operación Territorial
- Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (DOF, 2013).

Cabe destacar que el documento que contiene el diagnóstico y los conceptos teórico metodológicos se publicó un año más tarde, el cuatro de Abril de 2014 (DOF).

### **Traspiés en la conducción de la institución**

Roberto Campa Cifrián comenzó la administración de la recién creada Subsecretaria y por lo tanto asumió la coordinación de la entrega del subsidio a los estados y municipios seleccionados. Campa completó dos procesos de la política social, es decir, 2013 y 2014, y parte de 2015, debido a que es nombrado como subsecretario de Derechos Humanos en sustitución de Lía Limón el 23 de abril (Grupo Formula, 2015).

Tras la salida de Roberto Campa el cargo de subsecretario queda vacante por más de cinco meses, tiempo clave para la implementación del subsidio.

Es hasta el nueve de septiembre de 2015 que se nombró al exdiputado por el Partido Verde Ecologista de México Arturo Escobar como Subsecretario, personaje reconocido por apoyar la pena de muerte a secuestradores, además de ser el principal defensor de los actos ilegales de campaña de su partido (Animal Político, 2015).

Poco después de su tomar el cargo, distintas organizaciones de la sociedad civil decidieron romper relación con la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana debido a la designación de Escobar que “representa la ilegalidad y la sumisión ante la administración de Peña Nieto, valores incompatibles para la prevención de la violencia” (Baptista, 2015).

Finalmente, el 25 de Noviembre de 2015 Escobar presentó su renuncia debido a una orden de aprehensión solicitada en su contra por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales FEPADE (Baranda, 2015).

El constante cambio de líderes ocasionó la desorganización estructural de los funcionarios que daban seguimiento a las acciones del PRONAPRED, causado por las renunciaciones en las distintas administraciones.

Tres meses después de que Escobar dejara el cargo el secretario de gobierno nombra a Arturo Begné como nuevo titular de la Subsecretaría. Begné fungió como dirigente del partido Alternativa Socialdemócrata (AN, 2016).

El recurso financiero PRONAPRED ha desaparecido, no se planeó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018, así que la principal actividad de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana quedó sin financiamiento.

## **Síntesis del capítulo II**

A modo de síntesis, se retomó el tema sobre la diferencia entre violencia y delincuencia y las formas y herramientas de la medición de tales fenómenos. Se examinó las dos principales fuentes de información sobre delitos que en este caso son las averiguaciones previas iniciadas en cada Entidad, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el reporte mensual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se mencionaron sus diferencias metodológicas y sus ventajas de tomar uno y no otro al momento del análisis de la violencia.

Se introdujo la discusión sobre la violencia objetiva y subjetiva, sus impactos diferenciados en los hábitos de las personas y el subregistro, llamado como *cifra negra*.

Como se mencionó con anterioridad, no toda la violencia representa un delito ni todos los delitos significan que hubo violencia en el acto o conducta. Razón por la cual se seleccionaron seis delitos que representan.

Se corroboró que efectivamente existió un incremento en los niveles de violencia, de igual forma se comprobó que la percepción de inseguridad aumento.

En lo referente a la política social de prevención de la violencia se observó que nuestro país le falta mucha experiencia, debido a que desde hace poco más de veinte años la prevención social del delito forma parte de la agenda pública.

Se debe reconocer los esfuerzos por dotar de recursos financieros a las administraciones locales con el objetivo de que lleven a cabo programas sociales, sin embargo, en cuanto a la administración pública quedan muchas dudas.

- ¿Por qué se duplicaron instituciones? se creó una subsecretaría de prevención y participación ciudadana, cuando ya existía el Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana desde 2009, ambos organismos adscritos a la Secretaría de Gobernación y cuyos objetivos de ambas instituciones es orientar la política pública de prevención y en la mayoría de los casos en los mismos municipios.
- ¿Por qué duplicaron recursos? No sólo doblan instituciones, sino también recursos financieros ya que parte del SUBSEMUN se destina a la prevención.
- Y finalmente, ¿por qué en 2013 se asignaron recursos a municipios del PRONAPRED y un año después se publica el Programa con el diagnóstico nacional, sustento teórico, poblaciones objetivo e indicadores? ¿Cómo es que operaron el recurso financiero en 2013 si aún no estaban definidas los ámbitos y formas de intervención?

## **Capítulo III Análisis del diseño de política pública en prevención de la violencia.**

Este capítulo tiene por objetivo analizar el diseño teórico, conceptual y algunos aspectos de la operación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2013-2018 (PNPSVD), implementado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación.

En la primera parte se estudia la definición de violencia y las perspectivas teóricas usadas por el Programa a través del documento oficial de su presentación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2014. Posteriormente se contrasta con las teorías sociales presentadas en el capítulo 1 de este trabajo.

En la segunda parte se analiza el diagnóstico generado para seleccionar las principales acciones y su justificación de los nueve factores de riesgo que atendió el Programa.

También se realizó una búsqueda sobre los antecedentes de programas similares en la región, es decir, buenas prácticas en las que se basó el Programa de México con el objetivo de investigar la manera como fueron formulados, sus indicadores de evaluación y sus principales resultados y que aspectos positivos pudieron funcionar para el caso mexicano.

Finalmente se realizó un análisis de algunos aspectos operativos, retomando el trabajo de la organización *México Evalúa* se replicaron las fórmulas de selección de municipios y de repartición de recursos financieros, procesos de generación de diagnósticos locales y diseño de indicadores para la evaluación del Programa.

De esta forma podemos investigar qué pasó con la respuesta del gobierno federal ante el incremento de la violencia en nuestro país, la hipótesis principal fue un mal diseño del Programa.

En un segundo nivel de análisis, proponemos el diseño de una política social semejante pero vista desde un enfoque sociológico, es decir, esta misma política

bajo la lupa de la cohesión social y la anomia de Merton, la teoría de la desorganización social y el enfoque de sistema de seguridad pública de Foucault.

## **Modelos explicativos de la violencia utilizados por el Programa**

En primer lugar, se identificó que la definición de violencia que utilizó el nuevo Programa es la misma que presenta la Ley General de Prevención Social de la Violencia 2012.

*“...una acción en la que existe el uso deliberado de la fuerza física o el poder, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones como la violencia de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.”* (DOF, 2014, pág. 15)

Y entiende por delincuencia:

*“La delincuencia es entendida como un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado; es decir, un delito (BID, s/f) para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder.”* (DOF, 2014, pág. 15)

En cuanto a los modelos explicativos de la delincuencia el Programa retomó los siguientes:

La teoría ecológica del delito, modelo sistémico que se enfoca en los distintos subsistemas que influyen en desarrollo humano, La teoría epidemiológica del delito de la que retoman los conceptos de factores de riesgo y factores protectores y La teoría de la eficacia colectiva orientada al fortalecimiento de la cohesión social para desarrollar comunidades más seguras (DOF, 2014).

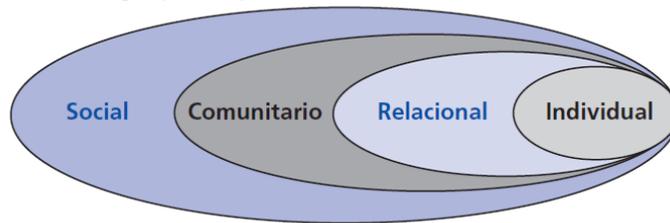
A continuación, se analizan los orígenes y características de los modelos utilizados.

### **Teoría ecológica del delito**

Este modelo es utilizado por la Organización Mundial de la Salud para estudiar la violencia (OMS, 2003). Incluye cuatro niveles de intervención, que son: nivel individual, nivel relacional, nivel comunitario, y el nivel social. El objetivo de este

modelo es actuar en los distintos entornos en que se desarrolla el ser humano, para identificar la acumulación de factores de riesgo a los que se está expuesto y en consecuencia prevenirlos.

Modelo ecológico para comprender la violencia



(OMS, 2003:14)

**Individual:** comprende el análisis de los factores biológicos, y factores de la historia personal como pueden ser impulsividad, promedio de escolaridad, abuso de sustancias psicotrópicas etc.

**Relacional:** incluye el estudio de las relaciones interpersonales cercanas como amigos, pareja, miembros de la familia.

**Comunitario:** examina los contextos de la comunidad, por ejemplo, la escuela, el lugar de trabajo, el vecindario.

**Social:** analiza los factores sociales que determinan las tasas de violencia como normas culturales, políticas sanitarias, educativas, económicas y sociales (OMS, 2003).

Cabe destacar que el modelo ecológico para la prevención de la violencia se basa en el modelo de desarrollo humano de Urie Bronfenbrenner, esta teoría se desarrolla como respuesta metodológica contra el conductismo, según el autor, los estudios tradicionales se habían dedicado a analizar comportamientos “extraños” de niños en situaciones “extrañas” durante un breve tiempo.

Por lo que el modelo ecológico propuso impulsar los estudios del desarrollo en los ambientes reales en lo que los seres humanos vivimos. Además de definir el concepto de contexto sobre el que se había trabajado poco y se le consideraba como una amalgama de factores externos poco diferenciados (Villar, 2003).

El modelo propone cinco subsistemas que guían y apoyan el crecimiento humano a través de la interacción con el entorno.

**Microsistema:** es el entorno más cercano donde se desarrollan relaciones interpersonales cara a cara, por ejemplo: La familia, los maestros, grupos de pares y lugar de trabajo.

**Mesosistema:** Comprende los vínculos que se crean entre uno o más escenarios, por ejemplo, las relaciones entre familia y escuela, escuela y lugar de trabajo etc., para el autor significa el sistema de microsistemas.

**Exosistema:** Comprende los procesos que se desarrollan entre dos o más entornos, donde al menos uno no afecta directamente el desarrollo de la persona, pero afectan las actividades de personas que sí influyen en sus microsistemas, por ejemplo, para un niño la relación entre el hogar y el lugar de trabajo de sus padres. Para un padre, la relación entre la escuela y los grupos de pares en el vecindario.

**Macrosistema:** engloba las características de los sistemas anteriores que proporciona la cultura o subcultura, con especial referencia a la serie de valores, conocimientos, recursos materiales, estilos de vida, costumbres, acceso a oportunidades etc. (Bronfenbrenner, 1994).

Los cuatro primeros subsistemas son homólogos a los retomados por la OMS, mientras el quinto es el **cronosistema** que propone el análisis del tiempo, es decir, que situaciones como el estatus socioeconómico, la estructura de la familia, el empleo, lugar de residencia o una crisis económica influye en el desarrollo humano (Bronfenbrenner, 1994). Cabe mencionar que ni la OMS, ni el Programa de prevención en México no retoman el aspecto del tiempo, tema desarrollado en el modelo ecológico original.

Otro ejemplo del modelo ecológico para la prevención de la violencia es el propuesto por Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), específicamente contra la violencia basada en el género, donde la perspectiva ecológica permite reconocer la existencia de la violencia en el ámbito

privado y la inscribe en un *continuum* donde se retoman sus manifestaciones en los espacios públicos (CONAVIM, 2011).

### **Modelo epidemiológico**

La epidemiología es la rama de la salud pública que tiene como propósito describir y explicar la dinámica de la salud poblacional, identificar los elementos que la componen y comprender las fuerzas que la gobiernan, a fin de intervenir en el curso de su desarrollo natural.

Los primeros desarrollos sobre la epidemiología surgen al formarse los estados nación en Europa que incorporó el uso de la estadística a los estudios de la salud con el objetivo de cuantificar sistemáticamente las distintas particularidades de la población, específicamente se comenzó con el análisis de la natalidad y mortalidad. En esencia se buscaba la formulación de “leyes de la enfermedad” tendencia que permaneció durante casi todo el siglo XIX.

La teoría de la probabilidad y el método de casos y controles se constituyeron como los desarrollos estadísticos más prolíficos en el estudio de la enfermedad. En cuanto a casos y controles se empleó con el propósito de demostrar las formas de transmisión y contagio, a través de comparación entre grupos de personas expuestas a ciertas circunstancias y grupos no expuestos. De esta manera la epidemiología consolidó los conceptos de exposición, riesgo y asociación.

Cabe destacar que, en un inicio la epidemiología buscaba las causas únicas de la enfermedad, sin embargo, el descubrimiento de una acumulación de condiciones asociadas a los procesos patológicos dio origen a postulados más complejos, denominados “red causalidad”. Entre las versiones más actuales de esta teoría se plantea que los factores que intervienen en el proceso son tan complejos que forman una unidad inaccesible a tal nivel que se le compara con una caja negra, metáfora con la que se ejemplifica un fenómeno a cuyos procesos internos no tiene acceso el observador, lo que sugiere que la epidemiología debe limitarse a la búsqueda de aquellos componentes de la red en las que se puede intervenir de manera efectiva

y así interrumpir la relación causal, haciendo innecesario conocer todos los factores (López , Garrido , & Hernández, 2000).

Sin embargo, llevar a cabo la propuesta de la caja negra puede tener resultados inesperados por ejemplo:

*“El resultado más grave del seguimiento mecánico de este esquema ha consistido en la búsqueda desenfrenada de “factores de riesgo” sin esquemas explicativos sólidos,”* (López , Garrido , & Hernández, 2000, pág. 139)

### **Factores de riesgo:**

El concepto de factor de riesgo resulta clave en la epidemiología ya que son aquellos componentes que pueden impulsar el desarrollo de la enfermedad, la Organización panamericana de la Salud lo define de la siguiente manera:

*“es algún hábito personal o una exposición ambiental que se asocia con un aumento de la probabilidad de que se produzca una enfermedad. Como los factores de riesgo en general pueden modificarse, las intervenciones para modificarlos en una dirección favorable pueden reducir la probabilidad de aparición de la enfermedad.”* (Bonita, Beaglehole, & Kjellström, 2008, pág. 39).

Como se observa en la definición el elemento de la probabilidad es fundamental, ya que una exposición prolongada a un cumulo de factores no significa que inevitablemente se desarrolla la enfermedad, esto retoma una mayor relevancia en lo social, debido a que si una persona se encuentra expuesta a distintos factores de riesgo no significa que de manera ineludible tengan comportamientos violentos o delictivos. Por lo contrario, personas que han desarrollado conductas violentas no necesariamente han sido expuestos a un número elevado de factores de riesgo, sino que se reduce a incrementar o aumentar la probabilidad.

Como se expuso, la epidemiología es uno de los más completos enfoques para la explicación de comportamientos patológicos en poblaciones, y el concepto clave en este modelo es el de Factor de Riesgo, lo que significa que el origen de las enfermedades o de la violencia se encuentra en el entorno y el elemento que incrementa las posibilidades del desarrollo de ciertas conductas es la exposición a

un factor o cumulo de factores. Lo que coincide con la teoría ecológica al identificar al medio como causante de la violencia.

### **Teoría de la eficacia colectiva**

El principal desarrollador de ésta propuesta teórica fue Robert J. Sampson, académico estadounidense que entre sus primeras investigaciones intenta poner a prueba empírica la teoría de la desorganización social, planteamiento surgido de la escuela de Chicago por Shaw y McKays, (1942, 1969), enfoque que identifica tres factores principales como causantes de la delincuencia: bajo estatus económico, heterogeneidad étnica y movilidad residencial, variables que conducen a la comunidad a la desorganización social y en consecuencia a la incapacidad de una estructura comunitaria para hacerse cargo de los valores comunes de sus residentes y mantener controles sociales efectivos, Sampson describe que la mayoría de los investigadores sólo se limitan a comprobar las tres variables propuestas sin investigar realmente los factores que influyen en la estructura comunitaria de los barrios. También reconoce ciertos obstáculos a los que se enfrentan los investigadores de los vecindarios. Como la procedencia de la información, ya que la mayoría de los estudios se basan en cifras censales, es decir, con información muy generalizada o a nivel nacional, y en contraparte, los estudios de corte etnográfico arrojan resultados bastante descriptivos y específicos de comunidades seleccionadas con la imposibilidad de compararlas o formular hipótesis (Sampson & Byron, 1989).

Sampson plantea que la forma empírica de comprobar la desorganización social es a través de la prevalencia e interdependencia de redes sociales en una comunidad (informal y formal), que abarca la supervisión colectiva de la comunidad hacia los problemas locales.

El enfoque de la desorganización social considera un complejo sistema de redes de amistad, de parentesco y lazos de asociación formales e informales arraigadas en la vida familiar y procesos de socialización en curso. Los tres factores exógenos identificados actúan como barreras estructurales que impiden el desarrollo de las

relaciones formales e informales que promueven la capacidad de resolver problemas comunes.

**Estatus Socioeconómico:** El modelo sugiere que las comunidades de bajo nivel socioeconómico sufrirán de una base organizacional más débil que las comunidades de mayor estatus.

**Movilidad Residencial:** La movilidad residencial funciona como una barrera para el desarrollo de redes de amistad, vínculos de parentesco y lazos de asociación locales.

**Heterogeneidad racial y étnica:** mientras varios grupos étnicos pueden compartir valores convencionales, la heterogeneidad impide la comunicación y los patrones de interacción (Sampson & Byron, Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory, 1989).

En sus trabajos más actuales Robert Sampson desarrolla planteamientos propios, donde manifiesta que el vecindario y la comunidad tienen gran importancia, pero están rodeados de mitos, el autor rechaza la premisa de que la principal propiedad de los barrios son los vínculos densos, íntimos y emocionales (amistad y parentesco). En cambio, propone la confianza en el trabajo conjunto y en la disposición de los residentes para intervenir en favor de conseguir el control social como conceptos clave en la prevención de la desorganización social (2008).

Por lo que define eficacia colectiva como *“una construcción para una tarea específica, que presta atención a las expectativas compartidas y al compromiso mutuo de los residentes para lograr el control social local”* (Sampson, 2008: 238)

El autor destaca que la existencia de redes sociales es esencial, sin embargo, es aún más importante que estas redes sean activadas, que los residentes de la comunidad desarrollen la disposición para participar en favor del bien común. Es decir, si bien las redes sociales impulsan el desarrollo de la eficacia colectiva, no son suficientes por sí solas para el ejercicio del control social, sumado a esto, el autor reconoce los cambios en la vida urbana, afirmando que para la eficacia

colectiva el vecino o el policía de barrio no necesitan ser mis amigos (Sampson, 2008).

En consecuencia, el autor propone que una forma de trabajar con los residentes de los vecindarios de manera conjunta es a través de los modelos de policía comunitaria (policía de proximidad) que generan un vínculo con los ciudadanos para la prevención de la delincuencia (Sampson, 2008).

Finalmente, el autor reconoce las limitaciones y/o malinterpretaciones de la teoría de la eficacia colectiva que puede ser:

*“En la búsqueda del control social informal existe el peligro de que las libertades sean restringidas de forma innecesaria. [...] Por ejemplo, la vigilancia de personas “sospechosas” en comunidades controladas socialmente puede conllevar el interrogatorio y la persecución de las minorías raciales.”* (Sampson, 2008, pág. 245)

Además, el investigador reconoce que no todas las instituciones u organizaciones presentes en el vecindario tienen por objetivo el bien de la comunidad, menciona que incluso su principal propósito es su sobrevivencia a expensas de la comunidad (Sampson, 2008).

Cabe destacar que la teoría de la eficacia colectiva fue desarrollada con datos y observaciones de comunidades estadounidenses, y quizás por esta razón observamos fuertes componentes sobre la heterogeneidad étnica y el asociacionismo, rasgos muy marcados en la sociedad estadounidense.

### **Marco teórico del Programa**

A modo de resumen, las tres teorías contempladas en el Programa se centran en los distintos entornos que pueden afectar las conductas o el desarrollo de los individuos. Estos enfoques asumen que las causas de la violencia son los entornos sociales en los que están inmersos los individuos.

Así mismo hacen referencia a problemas estructurales y en consecuencia las acciones estarán concentradas en la disminución de los factores de riesgo y

fortalecimiento de los factores de protección de corte comunitario, el nivel de intervención serán los vecindarios con acumulación de desventajas. También se contemplan estrategias para fomentar un control social informal.

El modelo ecológico destaca la importancia de intervenir en todos los aspectos del desarrollo humano, si bien no es propiamente una teoría sobre la violencia, si propone las bases para la prevención de conductas, en este caso con el propósito de prevenir la violencia.

En cuanto a la teoría epidemiológica, destaca su aporte sobre los factores de riesgo, concepto útil para comprender que los individuos no responden de la misma forma a las mismas condiciones, es decir, no todas las personas que se desarrollan en condiciones de vulnerabilidad se convertirán en delincuentes, ni todas las personas que no se exponen a factores de riesgo están exentas de conductas violentas.

En términos de Foucault el modelo epidemiológico aporta los elementos técnicos de la estadística como la probabilidad, que en combinación con el concepto de factor de riesgo se desarrollan propuestas para la identificación de personas, comunidades y sociedades vulnerables que necesitan atención. En otros términos, se genera una tecnología para el conocimiento de los comportamientos humanos que clasifica y etiqueta con el propósito de disciplinarlos.

Este conocimiento sobre la raíz social de la violencia complementa el sistema de seguridad que describe Foucault, es parte del tercer elemento que colabora a la administración del fenómeno de la violencia para una eficaz gubernamentalidad.

De los modelos utilizados sólo el de la eficacia colectiva tiene fundamento en una de las teorías observadas en el primer capítulo, la Escuela de Chicago, sin embargo, la actual teoría debe tomarse con reserva debido a las posibles consecuencias no buscadas como la estigmatización y discriminación de sectores de la población percibidas como disruptivas.

De regreso a Foucault, la disciplina sale de la prisión, el hospital, la fábrica y la escuela para instalarse en las esquinas del barrio, en los parques, en las calles etc. La eficacia colectiva propone una especie de disciplina fuera de las instituciones,

ahora será ejercida en el espacio público y no por la policía, sino por las redes comunitarias que activen en los ciudadanos la disposición para participar en favor del bien común y desarrollar un control social efectivo.

Pongamos un ejemplo. Una comunidad integrada en su mayoría por ciudadanos con valores religiosos tradicionales, forman asociaciones y redes informales que tienen como consenso que el matrimonio entre personas del mismo sexo no debe ser permitido. En consecuencia, desarrollan aquella *disposición a favor del bien común* que menciona Sampson. Esta comunidad ejerce el control social informal a través de la estigmatización y persecución del grupo que está a favor del matrimonio entre personas el mismo sexo. La disciplina alcanza cosmos más amplios como parte de los dispositivos de poder.

### **Diagnóstico que se utilizó en el Programa**

Como ya se mencionó anteriormente el subsidio PRONAPRED gestionado por el PNPSVD comenzó a operar en 2013, sin embargo, es hasta abril de 2014 que la Secretaría de Gobernación publicó el documento teórico metodológico que guía y justifica las acciones del programa, además de presentar el diagnóstico en el que se basó y los indicadores.

El diagnóstico elaborado por la Subsecretaría describe brevemente siete aspectos de la violencia a nivel nacional, delictivo, victimización, armas de fuego, costo de la violencia, percepción de inseguridad, confianza institucional y deficiencia de las instituciones para la prevención de la violencia, sin embargo, en el documento no se aclara por qué se analizaron esos siete aspectos que se desarrollan en lo siguiente.

### **Delictivo**

El diagnóstico que desarrolló el PNPSVD comenzó con un análisis delictivo y no como se pensaría con un análisis del contexto social, es decir, comenzó analizando el fenómeno por las consecuencias y no por las causas sociales que se suponía tenía ese enfoque, Menciona datos del número de delitos, el trasiego de armas ilegales.

*“Número de denuncias del fuero común pasó de 1,471,101 en 2006 a 1,725,894 casos en 2011. Número de denuncias del fuero federal incrementó de 109,629 en 2006 a 133,045 denuncias en 2011.” (DOF, 2014, pág. 6)*

*“en 2011 se aseguraron 23,586 y de enero a julio de 2012 se aseguraron 15,835 con cifras publicadas por el Gobierno de la República en el Sexto Informe de Gobierno” (DOF, 2014, pág. 7).*

## **Victimización**

El diagnóstico continúa con la exposición del número de víctimas a nivel nacional

*“Número de personas de 18 años y más que reconocen haber sido víctimas de un delito, 17,847,550 en 2010; en 2011 esta cifra ascendió a 18,675,004 y para 2012 aumentó a 21,603,990 personas. En 2010 se estimó un total de 22,714,967 delitos, mientras que en 2012 se reportaron 27,769,447 delitos.” (DOF, 2014, pág. 6)*

## **Costo de la violencia**

En cuanto a los costos económicos se mencionan en las dos líneas siguientes:

*“Costo total estimado que ha generado la inseguridad y el delito en 2012 alcanzó 215.2 mil millones de pesos, lo que representó 1.34% del PIB” (ENVIPE, 2013 citado en DOF, 2014).*

## **Percepción de inseguridad**

Como parte del diagnóstico se describe la percepción de inseguridad. Como ya lo analizamos representa el tema de inseguridad subjetiva.

*“En los últimos años, la inseguridad se posiciona como la principal preocupación de la ciudadanía, desplazando incluso a los problemas que tradicionalmente centraban dicha preocupación: el desempleo y la pobreza.*

*En los años 2011, 2012 y 2013, los espacios donde las personas se sintieron más inseguras fueron: el cajero automático, el banco, la calle, el transporte público, la escuela y el hogar (INEGI; 2011, 2012 y 2013a). En respuesta a esta sensación de inseguridad, la población dejó de realizar ciertas actividades en su vida cotidiana: trasladar dinero en efectivo (48.7%), permitir que sus hijos menores de edad salieran*

(62.8%) y salir de noche (52.4%),” (INEGI; 2013a, citado en DOF, 2014, página 8).

Con estas cifras la Subsecretaría demuestra la importancia de atender los dos lados del fenómeno, es decir, la prevalencia de delitos y la percepción de seguridad, ya que el miedo al delito afecta la calidad de vida aumentando el aislamiento de los ciudadanos, incrementa el gasto de los hogares en medidas de protección y finalmente deteriora el tejido social (DOF, 2014)

### **Confianza institucional**

En lo referente a la confianza institucional el diagnóstico presenta porcentajes de confianza sobre los cuerpos policiales, militares y actores del sistema de justicia, siendo las policías locales las que menor confianza generan (DOF, 2014).

También se enuncian las razones del porqué los ciudadanos no denuncian los delitos de los que son víctimas de las que destaca por pérdida de tiempo 31.7% y por desconfianza en la autoridad 16.5% (DOF, 2014).

### **Deficiencias en las capacidades institucionales para la prevención social**

Finalmente, en el mismo diagnóstico se reconoce la poca experiencia institucional sobre temas de prevención de la violencia y la delincuencia, destaca que es hasta 1998 que se cuenta con un programa enfocado al fortalecimiento de los grupos policiales de las entidades federativas y en 2008 surge el SUBSEMUN subsidio destinado al fortalecimiento de las policías municipales (DOF, 2014).

A manera de síntesis observamos un diagnóstico muy breve con datos sueltos sin tanta relación como el de incautaciones de armas de fuego, en general con datos delictivos y de percepción, no se explica cómo se relacionan con las teorías mencionadas, es decir, no explican o exponen datos sobre la eficacia colectiva, no muestran datos de los distintos niveles de desarrollo humano mencionado por el modelo ecológico y no mencionan como la violencia en México se convertido en una epidemia según el enfoque epidemiológico que la institución dice que retoma.

## **Factores de riesgo**

Para el segundo apartado del documento publicado por la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana menciona que se atenderán nueve factores de riesgo que son los siguientes:

- Embarazo temprano
- Consumo y abuso de drogas legales e ilegales
- Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos
- Deserción escolar
- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación
- Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente
- Entornos de ilegalidad
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados
- Marginación y Exclusión Social (DOF, 2014).

En cuanto a los factores de riesgo planteados por las investigaciones que el propio programa retoma, no queda claro la exclusión de factores en el ámbito individual como: hiperactividad, poca capacidad de resolución de conflictos, temperamento difícil en la infancia, falta de autocontrol así como de planes nacionales para la contención de la disponibilidad de armas de fuego (Hein, 2004) (Hawkins, Herrenkohl, Farrington, & Brewer, 2000).

Surgen dudas de cómo de un breve diagnóstico principalmente delictivo, se derivan estos nueve factores de riesgo, no se da explicación de si existen más factores asociados a la violencia, o si son menos o por qué se eligieron estos nueve y no otros, cuáles se excluyeron etc., quién ha probado que con la atención de estos nueve factores previene el desarrollo de conductas violentas.

Por lo que en lo siguiente se examina la presentación de los nueve factores que identifica como fenómenos que aumentan la probabilidad de cometer actos de violencia o delitos.

## **Embarazo temprano**

Este apartado inicia con la premisa de que un embarazo en la adolescencia limita las oportunidades de los jóvenes para completar su educación, situación que se traduce en la disminución de posibilidades para acceder a mejores empleos e ingresos, y en segundo lugar supone que el embarazo temprano genera responsabilidades que alteran su plan de vida, limitar su socialización con personas de su edad, todo esto puede desencadenar situaciones de frustración y problemas de autoestima, fenómenos que pueden causar violencia (DOF, 2014).

Enseguida, en el diagnóstico se presentan una serie de datos que describen la magnitud del embarazo temprano, pero ninguno sobre su relación con la violencia y la delincuencia.

*“De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2013), la proporción de adolescentes en edad de 12 a 19 años que han iniciado su vida sexual se ha incrementado durante los últimos años, pasando de un 15% en 2006 a 23% en 2012. De este grupo, el 14.7% de los hombres y 33.4% de las mujeres no utilizaron ningún método anticonceptivo en su primera relación sexual. Poco más de la mitad (51.9%) ha estado alguna vez embarazada y 10.7% estaba embarazada al momento de la entrevista (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012).*

*Por su parte, las estadísticas de natalidad del INEGI muestran que de 2008 a 2011 ha incrementado levemente la tasa de natalidad en mujeres de entre 15 y 19 años, de 16.9% del total de nacimientos en 2008 a 17.5% en 2011.” (DOF, 2014, pág. 10).*

Se destaca que este factor de riesgo incluido por el Programa aumenta las probabilidades de generar situaciones de vulnerabilidad, que a su vez incrementan las probabilidades de generar violencia, en conclusión se puede decir que es un factor indirecto de violencia, ya que un embarazo temprano no necesariamente genera que una madre abandone la escuela, ni que tenga malas habilidades de crianza e incluso aunque se generen estas condiciones no quiere decir que sus hijos desarrollen conductas violentas.

## **Consumo y abuso de drogas legales e ilegales**

En lo tocante al uso de sustancias se reconoce en el diagnóstico que no existe una relación causal de violencia. En cambio, enuncia que algunos consumidores pueden desarrollar estados físicos y emocionales alterados que incrementan las posibilidades de participar en situaciones de riesgo (DOF, 2014).

Para reforzar la idea sobre el consumo de drogas y situaciones de riesgo se describe que en 2009 del total de muertes violentas 24% ocurrieron bajo los influjos de una sustancia. Y de ese porcentaje el 92% correspondió al sexo masculino, y las principales causas fueron: por armas de fuego 33%, accidentes de tránsito 17.2%, y asfixia 17.2% (secretaría de Salud, 2009; citado en DOF, 2014).

Sin embargo, los datos anteriores supondrían que el uso de sustancias colocan a los hombres en una situación de vulnerabilidad debido a que se exponen a situaciones de riesgo y no como catalizador de conductas violentas.

## **Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos**

La descripción del rubro familiar se apoya de una investigación sobre predictores de la violencia y la delincuencia de los cuales destaca lo siguiente:

- Estilos parentales debilitados y con escasos niveles de supervisión, lo que dificulta el manejo del apego y deteriora la intensidad de los lazos afectivos.
- Participación de algún integrante de la familia en actividades ilegales, lo que promueve el aprendizaje de valores fuera de la ley.
- Abuso y negligencia familiar.
- La exposición a patrones violentos de comportamiento que reproducen la violencia de una generación a otra.
- El maltrato genera sentimientos negativos que hacen más probable que se responda al estrés con agresión (Hein,2004, citado en DOF, 2014)

Sin embargo, podemos volver al punto de factor indirecto como el de embarazo temprano ya que la mala crianza de los hijos no necesariamente genera de manera directa conductas antisociales.

## **Deserción escolar**

En cuanto a deserción escolar se observa una lógica muy parecida a la expuesta sobre embarazo temprano, ya que incrementa las posibilidades de desempeñar trabajos precarios, así como desarrollarse en espacios sociales desintegradores y con escasos referentes positivos (DOF, 2014).

Los datos incluidos describen que la deserción escolar incrementa de secundaria a nivel medio superior: 5.3% en secundaria y 14.4% en nivel medio superior. Los varones desertan con mayor frecuencia; tendencia que se ha mantenido estable en los últimos años (INEE; 2010, 2011, 2012; citado en DOF, 2014).

## **Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación**

En lo tocante a este tema, se identifica como factor de riesgo la dificultad para insertarse al mercado laboral, debido a que representa la principal vía de subsistencia y bienestar personal.

En lo siguiente se expone que en México la tasa de desempleo es de 9.4% de personas entre 15 y 24 años de edad. Además de registrar 24.7% de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni trabajan, con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2012, citado en DOF, 2014).

Mientras que la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) reportó que el 35.71% de jóvenes entre 14 y 24 años se encuentra desocupados.

Aunado a lo anterior la ENOE reporta que el 91.9% de las mujeres de 14 años y más económicamente activas declararon combinar actividades de trabajo y estudio con quehaceres del hogar. En contraste con los varones, ya que sólo 54.5% declara combinar sus actividades (ENOE, 2012; citado en DOF, 2014).

Finalmente, como parte de la caracterización del factor de riesgo se presentan cifras sobre informalidad. Para el tercer trimestre de 2010 el número de personas que se ocuparon en el mercado informal fue de 27,846,289, para 2011 esta cifra ascendió

a 28,498,471, mientras que en 2012 se registraron 29,760,959 personas en este sector (ENOE, 2010, 2011 y 2012; citado en DOF, 2014).

Si se sigue directamente la proposición de lo enunciado por el Programa concluiríamos que aquellos que no tienen empleo son directamente aquellos que se dedican a cometer delitos, en consecuencia, hacen falta mayores investigaciones sobre el capital social negativo.

### **Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente**

Este factor de riesgo se describe bajo la premisa de que las redes sociales basadas en la confianza y cooperación comunitaria generan capital social haciendo posible la convivencia pacífica y la participación comunitaria.

En apoyo a la idea anterior se describe el capital debilitado a nivel nacional con datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP). La cual reporta que 69% de los entrevistados considera que no se puede confiar en la mayoría de las personas y el 35% encuentra difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común (DOF, 2014).

De igual forma la ENVIPE 2013 expone que sólo 22.7% se organizó ante la presencia de robos y 19.9% ante la presencia de pandillerismo violento (ENVIPE, 2013; citado en DOF, 2014)

El documento cierra el apartado de capital social debilitado con datos sobre el número de organizaciones de la sociedad civil, cifra muy por debajo del país vecino del norte y países latinoamericanos, ya que en promedio existe una OSC por cada tres mil mexicanos (Layton, 2011; citado en DOF, 2014)

### **Entornos de ilegalidad**

El documento identifica los entornos de ilegalidad como aquellos donde se realiza la compraventa ilícita de artículos y por lo tanto fomenta la reproducción de productos ilegales, impulsando así el delito y la violencia.

Los entornos de ilegalidad también pueden incluir actos como: infringir las normas de tránsito vial; no respetar los espacios exclusivos para personas con discapacidad;

dañar la infraestructura urbana, comprar y vender artículos ilegales, tolerar la compra venta de drogas, entre otras (DOF, 2014).

Los datos muestran que la cifra de piratería en México es de 56%, 1.5 veces la media mundial que es de 37%; es decir, de cada diez programas de software instalados, cerca de seis son copias piratas, lo que asciende a un valor de 180 millones de dólares (Alvarado; 2012; citado en DOF, 2014).

Después el documento describe el número de muertes por accidentes viales, que incluye a peatones y ocupantes de vehículos, cifra que ejemplifica las consecuencias extremas de la falta de cultura vial.

Aunado a lo anterior se describe como la cultura de la ilegalidad es precursora de violencia y delincuencia, específicamente el cohecho y la extorsión. Por lo que se ejemplifica con datos de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre nuestro país donde 20.5% de los ciudadanos dijeron que participaron en un soborno hacia un policía y el 9.8% hacia un empleado o funcionario público.

Y datos de ENVIPE sobre percepción de corrupción de cuerpos militares y policías, donde los que peor fama tienen por corrupción son la policía de tránsito y policía preventiva municipal con 78 y 68% de percepción de corrupción por parte de los ciudadanos (DOF, 2014)

En resumen, el entorno de ilegalidad se refiere a toda una cultura de incumplimiento de las normas que van desde mercados de bienes ilegales, faltas viales y actos de corrupción describiendo al mismo tiempo muchos factores y nada al mismo tiempo. Cabe destacar que en este rubro tampoco se mencionan sustentos teóricos o prácticos donde se hayan analizado el nivel de correlación con las variables descritas. Ya que llama la atención el cómo la violencia y la delincuencia están relacionadas con las muertes por accidentes viales o viceversa.

### **Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados**

En cuanto a este factor de riesgo se asocia la falta de espacios que posibiliten la convivencia pacífica a un crecimiento desmedido y sin planificación de las ciudades. Modelos expansivos y fragmentados que han incrementado la pobreza y la

inseguridad, por lo que los ciudadanos han dejado de asistir a lugares públicos debido al miedo causando un deterioro en la calidad de vida.

En general se identifican dos grandes fenómenos referentes al espacio público: *“la visible insuficiencia de espacios para el esparcimiento en relación a la magnitud de la población que habita las zonas urbanas. Por otro lado, el creciente deterioro y subutilización de aquellos espacios que se encuentran en funcionamiento.”* (DOF, 2014: 15).

En cuanto a la percepción de inseguridad se citó la ENVIPE encuesta que reporta un incremento de 13.7% de sentimiento en 2013 de inseguridad en espacios públicos como la calle, transporte y parque respecto a los datos de 2012.

### **Marginación y Exclusión Social**

En lo referente a este rubro se reconoce que es un factor estructural caracterizado por la falta o acceso a bienes y servicios básicos para el desarrollo.

Para ejemplificarlo, se describe que 20.9% de la población en 2010 vivía en localidades con muy alto grado de marginación con datos CONAPO 2012 (DOF, 2014).

También se reconoce que aquellas localidades donde existen altos niveles de desigualdad social y falta de oportunidades laborales pueden presionar a los habitantes para que subsistan a través de medios informales o ilegales.

### **Análisis de los factores.**

Como se ha mencionado, los factores de riesgo analizados resultan indirectos debido a que como factor se desarrolla en el ámbito de la probabilidad, es decir, incrementa las probabilidades de crear situaciones que vulneren a las personas expuestas y estas situaciones a su vez generan probabilidades de que los individuos generen conductas violentas.

Al respecto el investigador Leonel Fernández (2013) realizó un análisis similar con un proyecto del Programa que entregaba anteojos a los jóvenes, esto con el objetivo de reducir la violencia, el autor menciona que la lógica de las autoridades es reducir

la deserción escolar, y la hipótesis es que aquellos niños que no ven bien y no tienen los recursos para comprar unos lentes tienden a tener problemas de aprendizaje, lo que afecta su rendimiento escolar, incrementando las posibilidades de deserción, y debido a un bajo nivel escolar tendrán dificultades para encontrar un buen trabajo por lo que desarrollarán conductas violentas.

Fernández menciona que no se tiene evidencia de que eso ocurra, y además no existe un diagnóstico que pruebe que este tipo de proyectos funciona en los municipios donde se desarrolla el PNPSVD (Fernández, 2013).

En cuanto al diagnóstico se observa que las cifras delictivas y de percepción son mayoritarias y en consecuencia se atribuye a que es debido a la falta de cohesión social y la acumulación de factores de riesgo en poblaciones vulnerables, sin embargo, no se desarrolla un diagnóstico social nacional que incluya los elementos específicos de la cohesión social, la eficacia colectiva y mucho menos a nivel local en los territorios a intervenir, sobre la situación de los factores sociales para el establecimiento de la línea base.

De acuerdo a las propuestas sociológicas revisadas en este trabajo, los elementos del diagnóstico y los nueve factores de riesgo describen causas estructurales de la violencia, sin embargo, no se mencionan las causas de las conductas divergentes como lo realizó Merton. Conforme a este autor las causas estructurales generan desigualdad o anomia pero no precisamente conductas desviadas, lo que produce la diversidad de comportamientos son las distintas adaptaciones de los individuos al sistema social. Específicamente el tipo de adaptación *innovación* es la que podría generar delincuencia. Tampoco se mencionan las instituciones sociales que determinan las formas legítimas de acceso al éxito o en cuyo caso sancionan las conductas divergentes que toman caminos no legítimos.

## **Experiencias internacionales previas sobre prevención en Latinoamérica**

Derivado de la petición de información a la Secretaría de Gobernación con folio 0000400008618 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, donde se

solicitó la evidencia teórica y de buenas prácticas que apoyaron la construcción del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. La respuesta fue que la única evidencia conceptual es la que se expone en el documento de presentación del Programa publicado el 4 de abril de 2014 por el Diario Oficial de la Federación, el cual ya se analizó con anterioridad en este trabajo.

Con el propósito de complementar la investigación documental sobre buenas prácticas sobre prevención de la delincuencia, se realizó una búsqueda al respecto en países de América Latina. Se identificaron dos programas nacionales, el de Costa Rica y el de Chile, así mismo se reconocieron cinco programas locales, liderados por las autoridades municipales: Cali, Medellín y Bogotá en Colombia; Santo André en Brasil y la ciudad de Quito en Ecuador. Experiencias que se estudian en lo siguiente:

### **Costa Rica**

El Plan Nacional de Prevención de la Violencia y de la Paz Social 2007-2012 de Costa Rica propone en primera instancia una coordinación de programas ya existentes en el país con el objetivo de atender algunos factores de riesgo: “*Plan Nacional de Salud Mental, el Plan Estratégico de Seguridad Vial, el Plan Nacional de Drogas, El Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, niñas y adolescentes*” (Ministerio de Justicia, 2007). Y en un segundo plano se contempló la implementación de un conjunto de programas nuevos dirigidos a poblaciones vulnerables.

1. SISVI: Sistema de Información Sobre Violencia y Delito
2. Venciendo el temor: campañas de divulgación y de formación
3. Cultura de paz y resolución alterna de conflictos
4. Comunidades solidarias
5. Puentes de luz: Programa para la atención de jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley
6. PaZarte d'KY y más
7. Desarmando la violencia: Proyecto de abordaje integral de la violencia ocasionada por armas. (Ministerio de Justicia, 2007)

En cuanto a los siete programas se entiende que son de alcance nacional, operado por instituciones federales, cabe destacar que en la búsqueda documental de esta investigación no encontró evidencia de que este programa fuera evaluado, con el propósito de analizar sus aciertos y áreas de oportunidad replicables en México.

### **El caso de Comuna Segura, Chile**

La experiencia de Chile llama la atención ya que el programa de comuna segura resulta muy parecido al Programa Nacional en México, y la investigadora Lunecke observó en Chile ciertas áreas de oportunidad que debieron ser tomadas en cuenta en México.

En las últimas décadas en Chile aumentaron los delitos en contra de las personas y de la propiedad, específicamente los robos con violencia impactando de forma importante la percepción de inseguridad en las comunidades. En consecuencia el gobierno chileno decidió implementar el Programa de Comuna Segura, iniciativa que a partir del año 2000 representa la política social para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana a nivel local y comunitario (Lunecke, 2005).

En total se han atendido 70 comunas incorporadas de la siguiente manera: La primera fase incluyó 12 comunas en 2001, la segunda, otras 12 comunas en 2002, la tercera en el 2003 adjuntó 16 comunas, 16 fueron incorporadas durante el año 2004 y recientemente en marzo 2005 se han incorporado 14 comunas más.

Los objetivos son Fortalecer las capacidades institucionales existentes en el ámbito local para intervenir en seguridad ciudadana y Promover la generación y ejecución de Planes integrales de Seguridad Ciudadana.

Para lograr los objetivos el Programa se apoya de la constitución de un Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, donde participan actores clave de las instituciones como de la sociedad civil. Secretaría Comunal: Profesional encargado de generar y mantener el diagnóstico de la situación de seguridad de la comuna y Mesa Técnica Comunal: Instancia técnica formada por las Direcciones Municipales relacionadas directa o indirectamente con acciones de prevención. (Lunecke, 2005).

Las comunas beneficiadas, se seleccionaron a través variables sociales—agrupadas en un Índice de Vulnerabilidad Social Delictual (como nivel de escolaridad, pobreza, indigencia, desempleo, consumo de drogas, etc.) y delictuales (tasas de denuncias) (Lunecke, 2005).

Cada comuna seleccionada debe contar con un diagnóstico actualizado que incluya lo delictivo, factores de riesgo social y factores situacionales interactuantes en el territorio. También debieron contar con un programa comunal de seguridad ciudadana.

### **Caso de Cali**

En Cali, por impulso del gobierno local, se implementaron acciones que incluían la participación de los vecinos, con una perspectiva de desarrollo social, educación pública y sensibilización sobre el cumplimiento de las leyes (Marcus & Vanderschueren, 2004).

La ciudad de Cali con aproximadamente dos millones de habitantes, caracterizada principalmente por la actividad industrial, incrementó su tasa de homicidios de 23 a 90 por cien mil habitantes, por lo que en 1992 se implementó el Programa Desarrollo Seguridad y Paz (DESEPAZ),

El Programa incluyó la creación de un Consejo Municipal de Seguridad, se realizaron reuniones con funcionarios de gobierno e integrantes de la comunidad con el propósito de reconocer los problemas del municipio y en consecuencia proponer soluciones (Guerrero R. , 1999).

Además, incorporó medidas contra el consumo de alcohol, específicamente, la ley semi-seca que limitaba la venta de bebidas alcohólicas hasta la una de la mañana y hasta las dos en vísperas de días feriados. Otro de sus programas destacados fue la prohibición del porte de armas. Dado que en la localidad resultaba muy fácil conseguir permisos para la portación de armas, se obtuvo la autorización de la capital para revocarlos a juicio del alcalde. (Guerrero R. , 1999)

En síntesis, el autor reconoce que el incremento en las tasas de homicidio pudo ser causado por el tráfico de drogas y el crimen organizado que ello conlleva, sin

embargo, los efectos del narcotráfico en Cali parece que son indirectos, sólo afecta el capital social de la comunidad a través de la corrupción de las policías y las instituciones de justicia ya que genera una desorganización social.

Finalmente, el autor destaca que el descenso en las tasas de homicidio no sólo se le puede atribuir al programa, debido a que no es un estudio experimental, es decir, no se cuenta con un grupo de población control donde no se aplicaron los proyectos, además de que los resultados de prevención son a largo plazo, por otra parte, se destaca la continuidad del programa a través de los cambios administrativos del gobierno local. Ya que para el caso de Cali a partir de 1998 las medidas para el control de la venta de alcohol fueron suspendidas (Guerrero R. , 1999).

### **Medellín y Bogotá**

En Medellín a finales de siglo XX se desarrollaban enfrentamientos armados entre las guerrillas y los grupos de paramilitares, visibilizando que el conflicto había alcanzado las zonas urbanas, aunado a otros fenómenos de violencia y delincuencia provocaban alto índices de inseguridad en la ciudad. (Velásquez, S/F).

Ante tal situación, el gobierno local decidió implementar el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana con el objetivo de coordinar el trabajo de las instituciones de seguridad y justicia; fortalecer la presencia de la policía metropolitana en las comunas; crear mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Al programa se le atribuye la disminución de la violencia, específicamente la tasa de homicidios, que pasó de una tasa de 184 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2002 a 26.3 en el 2007 (Velásquez, S/F).

En Bogotá desde 1995 las administraciones locales han asumido el liderazgo de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana desde lo local, implementó una serie de proyectos muy similares a las ciudades homologas de Cali y Medellín:

- Creación del Consejo de Seguridad de la Ciudad
- Desarrollo del comité de vigilancia epidemiológica desde 2003, que redacta informes análisis sobre las problemáticas de violencia y delincuencia

- Desde 1995 el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal
- programas de justicia alternativa, como la resolución pacífica de conflictos entre particulares y al interior de los hogares
- La recuperación del espacio público, no sólo contribuye a mejorar la percepción de seguridad, sino que impacta el medio ambiente y se desconfigura la triada delincuente, entorno y víctima
- Cerrar los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas a la 1 a. m. Esta medida, según un estudio, contribuyó con la reducción del homicidio común en un 8%
- Programa de desarme voluntario
- Modelo de policía comunitaria (también conocida como policía de proximidad)
- Evaluación externa a través de encuestas de percepción realizadas por una ONG y la cámara de comercio de Bogotá (Velásquez, S/F)

### **Experiencia Santo André, Brasil**

El programa “Más Igual” (inicialmente nombrado Programa Integrado de Inclusión Social) se desarrolló en 1998 con el objetivo de fomentar la inclusión social a través de la coordinación de proyectos de vivienda, educación, salud, transferencia de renta monetaria, desarrollo económico, entre otros (Denaldi, 2003)

El Programa buscó integrar el núcleo de favela a la ciudad a través del mejoramiento de las condiciones de vivienda a partir de saneamiento e infraestructura, construcción de equipamientos urbanos, reducción de situaciones de riesgo, ordenamiento urbano, disminución de hacinamiento por familia. Estas iniciativas se complementaron con proyectos de subsidio financiero a las familias más vulnerables, profesionalización para el trabajo, generación de empleos, impulso a microempresas locales y dotación de créditos (Denaldi, 2003).

Cabe destacar que se reconoce que un factor que influyó en el éxito de este programa es la participación ciudadana, a través de la coproducción de un presupuesto participativo en la localidad (Denaldi, 2003).

Para la segunda etapa del proyecto (2001-2004) se identificó la necesidad de implementar formas de monitoreo, evaluación y una serie de indicadores, por lo que el gobierno local creó “Observatorio de Inclusión Social” (Denaldi, 2003)

A diferencia de otros programas, al inicio de la implementación de “Más Igual” no se contó con una línea base que cuantificara la situación antes de la intervención. Por lo que los resultados fueron de acuerdo a instrumentos de percepción, es decir, si la población entrevistada sentía mejoras a partir de su inclusión en los distintos proyectos.

Finalmente la autora reconoce que este programa no influyó en la violencia dentro de las favelas, debido a la presencia de líderes ligados a la venta de drogas y demás actividades ilegales (Denaldi, 2003).

### **Programa de Seguridad Ciudadana, Quito, Ecuador**

En el proceso de la ciudad de Ecuador no se observa propiamente un programa de prevención de la violencia y la delincuencia, sin embargo, sí aporta evidencia sobre el modelo de seguridad ciudadana desde lo local.

A principios del nuevo siglo en Ecuador la seguridad pública se encontraba centralizada en manos del gobierno federal, bajo este modelo no se incluía la participación de los gobiernos locales y la comunidad como actores clave para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia (Velásquez, S/F)

Los gobiernos de Quito y Guayaquil se enfrentaron a un incremento de la violencia en sus comunidades reflejado en el aumento de homicidios, a su vez, la ciudadanía exigía a los alcaldes mayor seguridad en las localidades.

Ante tal contexto los gobernantes locales presionaron por obtener participación en la producción de seguridad, logrando así una serie de ordenanzas de las cuales destaca la creación de cuerpos policiales locales, implementación de consejos de

seguridad con el objetivo de coordinar el trabajo de distintas instituciones de seguridad, así como actores de la sociedad civil y de la cámara de comercio de las respectivas ciudades. Otro punto a resaltar del proceso de Ecuador es el desarrollo de un sistema de información de la violencia y la delincuencia.

El mayor aporte de estas experiencias fue que abrió el debate en Ecuador sobre la pertinencia de que los gobiernos locales implementen los programas de seguridad ciudadana. (Velásquez, S/F).

Hacer depender el programa de los fondos del Ministerio del Interior ha evitado incorporar el tema de continuidad de los proyectos que pasa por el involucramiento de las alcaldías en el financiamiento de los recursos humanos, y de los proyectos que deberían impulsar las autoridades locales.

En este sentido, la autora reconoce que no se han generado mecanismos que promuevan el involucramiento de las autoridades locales para la capacitación de sus funcionarios y una verdadera apropiación de los proyectos. Una mayor coordinación con instituciones del gobierno nacional y mayores niveles de descentralización.

### **Lecciones**

Como se observa los programas de prevención han impulsado el involucramiento de los gobiernos locales, las organizaciones civiles y a la comunidad en general como parte del paradigma actual de prevención. Sin embargo, se reconoce la falta de mecanismos de evaluación de impacto de los programas implementados con el propósito de saber que elementos de éxito pueden ser replicados en otros contextos (Marcus & Vanderschueren, 2004).

Sin duda los factores expuestos en el modelo de prevención tienen algún tipo de influencia en el desarrollo de conductas violentas, sin embargo, no se sabe que tan directa o que tan alta es esta probabilidad que cause violencia interpersonal, lo que termina en la atención a un elevado número de acciones indirectas, que terminan dispersando los recursos humanos, materiales y financieros en proyectos que quizás tengan una muy baja incidencia en la generación de violencia y delincuencia.

Al igual que no se tiene certeza sobre el nivel de causalidad de los factores de riesgo no se especifica porque esos nueve factores y no otros, o si existe otra lista con más factores de riesgo.

En cuanto a las experiencias internacionales destaca lo siguiente:

- la importancia de la implementación desde lo local.
- La coparticipación institucionalizada de la sociedad civil a través de Consejos Municipales de seguridad.
- La creación de órganos especializados en generar información delictiva y de factores de riesgo.
- Generación de línea base e indicadores para la evaluación de los proyectos.
- Implementación de policías de proximidad (comunitarias)
- Desarrollar mecanismos de sustentabilidad que aseguren la continuidad de los programas a pesar de cambios de gobierno o fin de subsidios nacionales

## **Operación del Programa**

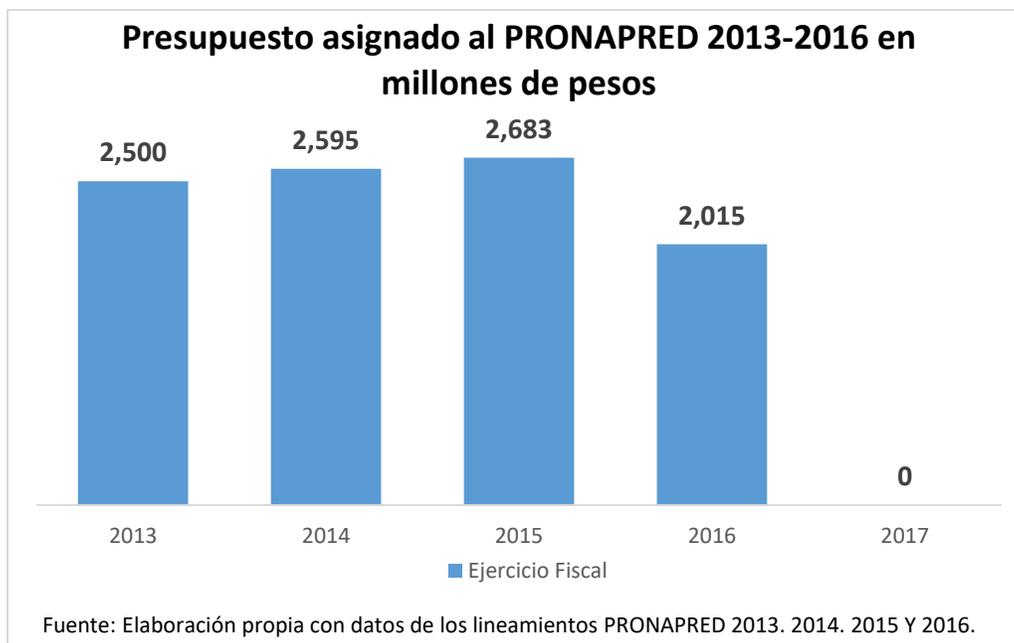
### **Presupuesto asignado**

El recurso asignado para cualquier política social comienza con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), documento que redacta anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y posteriormente pasa a la cámara de diputados para su discusión y aprobación.

Para los ejercicios 2013, 2014, 2015, 2016 se aprobó un presupuesto de **\$9,793 541,756.00** (nueve mil setecientos noventa y tres millones quinientos cuarenta y un mil setecientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.).

Sin embargo, para el ejercicio 2017 el PPEF no contempló recursos financieros para el PRONAPRED, lo que significó que desde el poder ejecutivo se decidió no continuar con la política de prevención de la violencia, mientras que el poder legislativo avaló el recorte a dicho programa (López & Ayala, 2016).

Los montos PRONAPRED se distribuyeron de la siguiente manera:



**2013** \$2,500'000,000.00 (dos mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.), 48 municipios, 2 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y 7 zonas metropolitanas

**2014** \$2,595'000,000.00 (dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), a 60 municipios, 5 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, 7 zonas metropolitanas y una zona conurbada.

**2015** \$2,683'230,000.00 (dos mil seiscientos ochenta y tres millones doscientos treinta mil pesos 00/100 M.N.), 66 municipios, 5 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, 7 zonas metropolitanas y 2 zonas conurbadas.

**2016** \$2,015'311,756.00 (Dos mil quince millones trescientos once mil setecientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.), 69 municipios, cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, siete zonas metropolitanas y una zona conurbada.

**2017** no se asignó recursos para este subsidio. Al parecer la decisión fue tomada desde la Secretaría de Hacienda y en la cámara de Diputados ratificaron la no inclusión de presupuesto para el Programa de prevención debido a la falta de resultados en los índices de violencia reflejado en las tasas de delitos.

## Criterios de selección

Con el propósito de conocer las formas como se distribuyó el recurso financiero se analizaron las formulas publicadas en el “*Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito*” el quince de febrero de 2013 por el Diario Oficial de la Federación.

### Selección de municipios

En lo referente a la selección de municipios beneficiados únicamente refiere tres variables:

**Criterios de población beneficiada:** contempla las ciudades más pobladas por estado y en este rubro se insertan siete zonas metropolitanas, sin embargo, no se aclara qué municipios integran las mencionadas zonas metropolitanas.

**Incidencia delictiva:** para esta variable se contemplaron veintinueve municipios y una demarcación territorial del DF, sin mencionar sus índices de incidencia delictiva.

Como ya se ha comentado en esta investigación, llama la atención que esta variable sea retomada indistintamente, ya que incluye actos o conductas que no necesariamente representan violencia, como el fraude o robos sin violencia, sin embargo, es un indicador muy retomado por las instituciones.

**Cobertura territorial:** en este aspecto se incluyeron diecinueve municipios y una demarcación territorial del DF.

| Por Población                     | Por Incidencia Delictiva  |                       | Por Cobertura Territorial  |                     |
|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|
| Zona Metropolitana de Cuernavaca  | Acapulco de Juárez        | Nezahualcóyotl        | Aguascalientes             | Tulancingo de Bravo |
|                                   | Ahome                     | Nuevo Laredo          | Calpulalpan                | Xalapa              |
|                                   | Benito Juárez             | Puebla                | Campeche                   |                     |
| Zona Metropolitana de Guadalajara | Cajeme                    | Saltillo              | Carmen                     |                     |
|                                   | Celaya                    | Tapachula             | Centro                     |                     |
|                                   | Chihuahua                 | Tehuacán              | Ciudad Valles              |                     |
| Zona Metropolitana de la Laguna   | Chilpancingo de los bravo | Tijuana               | Fresnillo                  |                     |
|                                   | Colima                    | Toluca                | Gustavo A. Madero          |                     |
|                                   | Cuautla                   | Tuxtla Gutiérrez      | La Paz                     |                     |
|                                   | Culiacán                  | Uruapan               | Manzanillo                 |                     |
| Zona Metropolitana de Monterrey   | Durango                   | Victoria              | Mérida                     |                     |
|                                   | Ecatepec de Morelos       | Zihuatanejo de Azueta | Oaxaca de Juárez           |                     |
| Zona Metropolitana de Querétaro   | Hermosillo                |                       | Othón P. Blanco            |                     |
|                                   | Iztapalapa                |                       | Pachuca de Soto            |                     |
| Zona Metropolitana de Veracruz    | Juárez                    |                       | San Juan Bautista Tuxtepec |                     |
|                                   | León                      |                       | San Luis Potosí            |                     |

| Por Población                   | Por Incidencia Delictiva | Por Cobertura Territorial |
|---------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Zona Metropolitana de Zacatecas | Mexicali<br>Morelia      | Tepic<br>Tlaxcala         |

Fuente: Tabla tomada de DOF, 2013.

En realidad, los criterios de selección de municipios no son claros. Al respecto la organización civil *México Evalúa* intentó reproducir la base de datos de los criterios de selección que se mencionó en los lineamientos 2013, sin embargo, no tuvo éxito debido a la falta de información, por lo que a través de solicitud de información 0000400168113 realizada por Lilian Chapa a la Secretaría de Gobernación, pidió las bases de datos con las que se calcularon los índices de delincuencia, Sin embargo, la Secretaría de Gobernación entregó incompleta la base de datos, sigue sin especificar cuáles son los municipios que integran las zonas metropolitanas (México Evalúa, 2014). Información clave para replicar la formula mencionada.

## Municipios seleccionados

En la siguiente tabla se muestran los municipios beneficiados durante los cuatro años del Programa, con colores se señala el año en el que entraron, de esta forma se observa un incremento debido a que pasó de 48 municipios, 2 delegaciones y 7 zonas metropolitanas en 2013 a 69 municipios, 5 delegaciones del D.F. y 7 zonas metropolitanas y una zona conurbada.

Cabe destacar que las razones por las que se incorporan los nuevos municipios en los años siguientes tampoco son claras, ya que los respectivos lineamientos no exponen los criterios de incorporación y la formula de distribución del recurso sigue sin poder replicarse.

| Entidad             | Municipio            | Sale del Programa en 2016 |  |                           |
|---------------------|----------------------|---------------------------|--|---------------------------|
| Aguascalientes      | Aguascalientes       |                           |  | Entra al Programa en 2014 |
| Baja California     | Mexicali             |                           |  | Entra al Programa en 2015 |
|                     | Tijuana              |                           |  | Entra al Programa en 2016 |
| Baja California Sur | La Paz               |                           |  | Sale del Programa en 2016 |
| Campeche            | Campeche             |                           |  |                           |
|                     | Carmen               |                           |  |                           |
| Chiapas             | Tapachula            |                           |  |                           |
|                     | Tuxtla Gutiérrez     |                           |  |                           |
|                     | Comitán de Domínguez |                           |  |                           |
| Chihuahua           | Chihuahua            |                           |  |                           |

| Entidad              | Municipio                    | Sale del Programa en 2016 |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|
|                      | Juárez                       |                           |
|                      | Hidalgo del Parral           |                           |
|                      | Guadalupe y Calvo            |                           |
| Coahuila de Zaragoza | Saltillo                     |                           |
|                      | <b>ZM de la Laguna</b>       |                           |
|                      | Acuña                        |                           |
| Colima               | Colima                       |                           |
|                      | Manzanillo                   |                           |
|                      | Tecomán                      |                           |
| Distrito Federal     | Iztapalapa                   |                           |
|                      | Gustavo A. Madero            |                           |
|                      | Cuauhtémoc                   |                           |
|                      | Venustiano Carranza          |                           |
|                      | Álvaro Obregón               |                           |
| Durango              | Durango                      |                           |
|                      | <b>ZM de la Laguna</b>       |                           |
| Guanajuato           | Celaya                       |                           |
|                      | León                         |                           |
|                      | Guanajuato                   |                           |
|                      | San Luis de la Paz           |                           |
| Guerrero             | Acapulco de Juárez           |                           |
|                      | Chilpancingo de los Bravo    |                           |
|                      | Zihuatanejo de Azueta        |                           |
|                      | <b>Zona Conurbada Iguala</b> |                           |
|                      | Chilapa de Álvarez           |                           |
|                      | Coyuca de Benítez            | Coyuca de Benítez         |
| Hidalgo              | Pachuca de Soto              |                           |
|                      | Tulancingo de Bravo          |                           |
|                      | Tula de Allende              | Tula de Allende           |
| Jalisco              | <b>ZM de Guadalajara</b>     |                           |
| México               | Ecatepec de Morelos          |                           |
|                      | Nezahualcóyotl               |                           |
|                      | Toluca                       |                           |
|                      | Meteppec                     |                           |
|                      | Valle de Chalco              |                           |
| Michoacán de Ocampo  | Morelia                      |                           |
|                      | Uruapan                      |                           |
|                      | Apatzingán                   |                           |
|                      | Lázaro Cárdenas              |                           |
|                      | Zamora                       |                           |
| Morelos              | Cuautla                      |                           |
|                      | <b>ZM de Cuernavaca</b>      |                           |
| Nayarit              | Tepic                        |                           |
| Nuevo León           | <b>ZM de Monterrey</b>       |                           |
| Oaxaca               | Oaxaca de Juárez             |                           |
|                      | San Juan Bautista Tuxtepec   |                           |
|                      | Zona Conurbana               | Zona Conurbana            |
| Puebla               | Puebla                       |                           |

| Entidad                         | Municipio                              | Sale del Programa en 2016 |
|---------------------------------|--|---------------------------|
|                                 | Tehuacán                               |                           |
|                                 | Atlixco                                |                           |
| Querétaro                       | <b>Zona Metropolitana de Querétaro</b> |                           |
| Quintana Roo                    | Benito Juárez                          |                           |
|                                 | Othón P Blanco                         |                           |
|                                 | Solidaridad                            |                           |
| San Luis Potosí                 | Ciudad Valles                          |                           |
|                                 | San Luis Potosí                        |                           |
| Sinaloa                         | Culiacán                               |                           |
|                                 | Ahome                                  |                           |
|                                 | Salvador Alvarado                      | Salvador Alvarado         |
| Sonora                          | Cajeme                                 |                           |
|                                 | Hermosillo                             |                           |
|                                 | San Luis Río Colorado                  |                           |
|                                 | Guaymas                                |                           |
| Tabasco                         | Centro                                 |                           |
|                                 | Cárdenas                               | Cárdenas                  |
|                                 | Cunduacán                              |                           |
| Tamaulipas                      | Nuevo Laredo                           |                           |
|                                 | Victoria                               |                           |
|                                 | Reynosa                                |                           |
|                                 | Tampico                                |                           |
|                                 | Matamoros                              |                           |
|                                 | Río Bravo                              |                           |
| Tlaxcala                        | Tlaxcala                               |                           |
|                                 | Calpulalpan                            | Calpulalpan               |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | <b>ZM de Veracruz</b>                  |                           |
|                                 | Xalapa                                 |                           |
|                                 | Minatitlán                             |                           |
| Yucatán                         | Mérida                                 |                           |
| Zacatecas                       | <b>ZM de Zacatecas</b>                 |                           |
|                                 | Fresnillo                              |                           |

Entra al Programa en 2014

Entra al Programa en 2015

Entra al Programa en 2016

Sale del Programa en 2016

Fuente: elaboración propia con datos de los lineamientos de operación 2013, 2014, 2015 y 2016

## Distribución de recursos financieros

En cuanto a la asignación del dinero en los lineamientos 2013 ascendió a 2,250 millones de pesos y no a los 2,500 mdp., que asignó el PEF debido a que los lineamientos establecen que el ocho por ciento del recurso podrá ser destinado a contratos por parte de la Subsecretaría para asegurar la operación de los subsidios,

es decir 200 millones de pesos, asimismo la Subsecretaría tiene destinados cincuenta millones de pesos para proyectos especiales de cultura ciudadana y concientización ciudadana con base en criterios que emite la propia Secretaría de Gobernación.

En cuanto a los criterios de distribución se utilizaron indicadores de población y de homicidio doloso a través de una fórmula matemática que se replicará en lo siguiente:

**Fórmula**

$$RMi = MF + Ai + Bi$$

Donde:

**RMi** denota el importe de los Recursos destinados al i-ésimo Municipio.

**MF** es un monto fijo asignado a cada municipio.

**Ai** es el componente A del i-ésimo municipio.

**Bi** es el componente B del i-ésimo municipio.

La fórmula inicia con la asignación base de \$16,367,647.06 pesos a cada municipio y aumenta según el componente A y el componente B.

### **Componente A.**

- Cálculo del componente A para cada municipio

$$Ai = (NHi)(C) / (NHT)$$

Donde:

**NHi** es el número de homicidios dolosos registrados en el municipio i.

**NHT** es el total de homicidios dolosos en los municipios seleccionados.

**C** es el importe de recursos a distribuir para el componente A.

**Fórmulas**

$$NHT = \sum NHi$$

$$C = [RT - (n)(MF)]/2$$

Donde:

**RT** es el importe de recursos totales asignados al programa.

**n** es el número de municipios seleccionados.

**MF** es el monto fijo asignado a cada municipio.

Con base en los datos publicados en el anexo 1 de los lineamientos 2013 el monto total de  $C = 568,499,999.97$  pesos, sin embargo, el elemento NHT no es posible calcularlo ya que no se publican los municipios que se tomaron en cuenta para las

zonas metropolitanas y por lo tanto no se describen sus datos de población y homicidios dejando un hueco para la replicación de la fórmula.

## Componente B

- Cálculo del componente B para cada municipio

$$Bi = (PMi)(D) / PMT$$

Donde:

**PMi** es la población registrada en el municipio i.

**PMT** es el total de la población de los municipios seleccionados.

D es el importe de recursos a distribuir para el componente B.

Fórmulas

$$PMT = \sum PMi$$

$$D = RT - (n)(MF) - C$$

Donde:

**RT** es el importe de recursos totales asignados al programa.

**n** es el número de municipios seleccionados.

**MF** es el importe del monto fijo asignado a cada municipio.

**C** es el importe definido en el componente A.

El componente B presenta los mismos obstáculos para su cálculo que el componente A, es decir, no se publicaron los datos de las zonas metropolitanas.

## Implementación del recurso en territorio

Los recursos de los subsidios se distribuyen a las entidades federativas a través de una cuenta bancaria productiva, además el ejercicio específico de los recursos era propuesto por autoridades municipales a través del programa municipal basado en un diagnóstico social y delictivo. Cabe destacar que los proyectos del programa no se aplican en todo el municipio, sino en polígonos de atención prioritaria definidos por el gobierno local, en cuanto a los criterios de selección de dichos territorios no se tiene claridad.

Para el otorgamiento de los recursos financieros las entidades federativas deben firmar a finales de marzo los respectivos convenios específicos de adhesión y sus anexos únicos, un par de instrumentos jurídico y técnico que precisan las acciones y montos destinados.

La transferencia de recursos se realiza en dos exhibiciones, en la primera ministración se otorga el setenta por ciento de los recursos a principios de mayo y en la segunda el treinta por ciento restante a principios de septiembre. Por lo cual las entidades federativas quedan obligadas a comprobar los recursos federales que les son transferidos en el marco del Programa.

En caso de incumplimiento la Secretaría de Gobernación notificará a la Auditoría Superior de la Federación las inconsistencias detectadas (DOF, 2013).

A manera de síntesis, observamos que los criterios para la incorporación de municipios y distribución de los recursos financieros responden a enfoques de delictivos, es decir, un programa que tiene el propósito de atender factores de riesgo de la violencia desde lo social se basa principalmente en homicidio doloso, no se cuenta con diagnósticos estatales sobre los nueve factores de riesgo que expuso en su documento teórico.

También se observa falta de transparencia ya que en los lineamientos 2013 no se publicaron todos los elementos necesarios para verificar la fórmula de distribución de recursos, situación que se repite en los siguientes años. Lo que genera obstáculos importantes para el seguimiento puntual de la implementación de los recursos como lo denunció *México Evalúa* (2014) en su momento.

### **Acciones Implementadas**

El Programa contempla ocho ejes para la implementación de proyectos en 2013

- Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia
- Juventudes
- Mujeres
- Grupos en condición de vulnerabilidad
- Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana
- cultura ciudadana y cultura de la legalidad
- cultura de paz
- urbanismo social y acupuntura socio urbana (DOF, 2013).

Cabe destacar que, de acuerdo a este trabajo de tesis, sobre este primer documento publicado en 2013, no se tiene evidencia sobre si se desarrollaron objetivos, estrategias o acciones específicas, tampoco se tiene evidencia si los proyectos se alinearon a estos ejes.

En cambio, en el documento publicado en 2014, igual en el Diario Oficial de la Federación, describe de manera puntual los objetivos y las estrategias e incluso indicadores.

Los objetivos de 2014 se presentan en el siguiente cuadro:

|  |   |
|--|---|
| Objetivo específico 1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social del delito, mediante su participación y desarrollo de competencias. | Estrategia 1.1. Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en proyectos locales de prevención social. |
|  | Estrategia 1.2. Desarrollar competencias en la ciudadanía y en organizaciones de la sociedad civil de cultura de paz, cultura de legalidad y convivencia ciudadana.                           |
|  | Estrategia 1.3 Promover la participación de actores sociales estratégicos para la prevención social del delito y la corresponsabilidad en materia de seguridad.                               |
| Objetivo específico 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.   | Estrategia 2.1 Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia.  |
|  | Estrategia 2.2. Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.                                      |
|  | Estrategia 2.3. Realizar acciones para disminuir los factores de riesgo de violencia y delincuencia contralas mujeres.  |
|  | Estrategia 2.4 Promover la creación de mecanismos y acciones para prevenir la violencia y delincuencia en otros grupos en situación de vulnerabilidad.  |
|  | Estrategia 2.5. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a víctimas de violencia.  |
|  | Estrategia 2.6. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.  |

|  |  |
|--|--|
| Objetivo específico 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.   | Estrategia 3.1. Realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia.                                   |
|  | Estrategia 3.2 Fomentar acciones para que la ciudadanía recupere y se apropie de los espacios, que permitan fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana.                       |
|  | Estrategia 3.3 Favorecer los modelos de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.   |
| Objetivo específico 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.               | Estrategia 4.1. Promover la formación de capacidades técnicas para la prevención social en los servidores públicos de municipios/delegaciones, entidades federativas y federación. |
|  | Estrategia 4.2 Impulsar mecanismos que posibiliten la evaluación, comunicación y rendición de cuentas en acciones y resultados de prevención social del delito.                    |
| Fuente: Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. (DOF, 2014) |  |

Cuatro objetivos, catorce estrategias que de acuerdo a la petición de información 0000400062917 se identificó que las estrategias además estaban compuestas por catálogos de acciones, lo que generó un total de 166 posibles proyectos, que van desde diagnósticos locales hasta campañas en radio y televisión de prevención del embarazo. Acciones desarticuladas que llevó a una dispersión de recursos en las distintas realidades de todos los municipios seleccionados.

## Indicadores

El Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia diseñó una serie de indicadores de resultado lo cuales se observan en la siguiente tabla:

| <b>Indicadores de resultado PNPSVD</b>  |             |             |             |           |
|---|-------------|-------------|-------------|-----------|
| <b>Objetivo 1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias</b>     |             |             |             |           |
| <b>Indicador 1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad identificados en su colonia o localidad.</b> |             |             |             |           |
| Fuente  | Línea base  | Meta 2018   | Dato 2016   | Situación |
|   | Robo 22.70% | Robo 25.06% | Robo 28.82% |           |

|  |   |   |                     |  |
|--|---|---|---------------------|--|
| ENVIPE,<br>publicación<br>anual  | Pandillerismo 19.90%                                  | Pandillerismo 21.97%                                  | Pandillerismo 32.1% |  |
|  | Delincuencia 29.0%                                    | Delincuencia 32.02%                                   | Delincuencia 22.9%  |  |
| <b>Indicador 1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales.</b>  |   |   |                     |  |
| CONEVAL,<br>publicación<br>bienal  | 87.20%  | 90%   | 92.30%              |  |
| <b>Indicador 1.3 Porcentaje de población que manifiestan ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembro de una organización vecinal.</b>  |   |   |                     |  |
| ENCUP,<br>publicación<br>bienal  | Organización de ciudadanos 11.74%                     | Organización de ciudadanos: 13.22%                    | ND                  |  |
|  | Organización de vecinos, colonos o condóminos: 13.35% | Organización de vecinos, colonos o condóminos: 15.03% | ND                  |  |
| Nota: La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas sólo se realizó hasta 2012  |   |   |                     |  |
| <b>Objetivo 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria</b>  |   |   |                     |  |
| <b>Indicador 2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo.</b>   |   |   |                     |  |
| ENJUVE,<br>publicación<br>quinquenal   | Te ha insultado 25.9%                                 | Te ha insultado 24.67%                                | ND                  |  |
|  | Te ha dado bofetadas 19.9%                            | Te ha dado bofetadas 18.95%                           | ND                  |  |
|  | Te ha pateado 19.4%                                   | Te ha pateado 18.48%                                  | ND                  |  |
| Nota: La Encuesta Nacional de la Juventud sólo se realizó hasta 2010   |   |   |                     |  |
| <b>Indicador 2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida expresada en porcentaje.</b>  |   |   |                     |  |
| ENDIREH,<br>publicación<br>quinquenal  | 62.80%  | 59%   | ND                  |  |
| Nota: La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares sólo se realizó hasta 2011   |   |   |                     |  |
| <b>Indicador 2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común (por cada 100,000 mil adolescentes).</b>               |   |   |                     |  |
| Censo de gobierno,<br>publicación<br>anual   | 98.43*  | 91.22   | 57.9                |  |
| Nota: *Se replicó el procedimiento para el cálculo de la línea base 2012 dando una tasa de 78.13 adolescentes ingresados por cada cien mil adolescentes, cifra que no es coincidente con el dato reportado por la SEGOB. |   |   |                     |  |
| <b>Objetivo 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.</b>   |   |   |                     |  |
| <b>Indicador 3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad.</b>   |   |   |                     |  |

|   |   |   |                                       |  |
|---|---|---|---------------------------------------|--|
| ENVIPE,<br>publicación<br>anual   | Calle:67.25%  | Calle: 65.31%   | Calle: 67.57%                         |  |
|   | Transporte Público:<br>66.00%   | Transporte Público:<br>65.00%   | Transporte Público:<br>68.98%         |  |
|   | Parque o centro<br>recreativo: 49.58%   | Parque o Centro<br>recreativo: 8.57%  | Parque o Centro<br>recreativo: 53.71% |  |
|   | Escuela: 28.02%   | Escuela: 25.67%   | Escuela: 33.92%                       |  |
|   | Vivienda: 22.33%  | Vivienda: 15.57%  | Vivienda: 22.33%                      |  |
| <b>Indicador 3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro: su municipio o delegación y su colonia o localidad.</b>                                     |   |   |                                       |  |
| ENVIPE,<br>publicación<br>anual   | Municipio o delegación:<br>36.01%   | Municipio o delegación:<br>39.25%   | Municipio o delegación:<br>33.50%     |  |
|   | Colonia o localidad:<br>55.64%  | Colonia o localidad:<br>61.80%  | Colonia o localidad:<br>54.10%        |  |
| <b>Objetivo 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación.</b>    |   |   |                                       |  |
| <b>Indicador 4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</b>   |   |   |                                       |  |
| SEGOB   | ND  | Calificación mayor a 0.7 a<br>23 de las 32 entidades<br>federativas   | ND                                    |  |
| <b>Indicador 4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella.</b>                      |   |   |                                       |  |
| ENVIPE,<br>publicación<br>anual   | Estatad 43.11%  | Estatad 47.56%  | Estatad 55.50%                        |  |
|   | Municipal 36.52%  | Municipal 40.58%  | Municipal 50.21%                      |  |
| <b>Objetivo 5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.</b> |   |   |                                       |  |
| <b>Indicador 5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD.</b>                  |   |   |                                       |  |
| SEGOB   | 11 proyectos<br>implementados por las<br>dependencias de la<br>administración pública<br>federal. | 42 proyectos<br>implementados por las<br>dependencias de la<br>administración pública<br>federal en las<br>demarcaciones prioritarias | ND                                    |  |
| SEGOB   | 09 proyectos<br>implementados por las<br>dependencias de la<br>administración pública<br>federal. | 42 proyectos<br>implementados por las<br>dependencias de la<br>administración pública<br>federal en los polígonos<br>prioritarios     | ND                                    |  |

En la tabla anterior se muestran los indicadores diseñados para la evaluación de resultados del Programa, sin embargo, se deben considerar puntos clave de la implementación.

- Los datos que integran la mayoría de los indicadores provienen de encuestas, y cálculos a nivel nacional, en cambio, los proyectos sólo se implementaron en cincuenta y siete territorios en 2013 y aumentó constantemente hasta atender ochenta y dos demarcaciones en 2016. Bajo estas condiciones no se puede atribuir que el incremento o disminución a nivel nacional es debido a las acciones del Programa.
- Los indicadores se debieron establecer sobre problemáticas de las demarcaciones a atender y no a nivel nacional.
- La función de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana es sólo de aprobar (bajo criterios poco claros) los proyectos que implementaron los gobiernos locales.
- Como se ha documentado, los proyectos diseñados por los operadores locales carecen de diagnósticos, indicadores y metas (México Evalúa, 2014) por lo que en realidad las variables que demostrarían el grado de impacto del programa no existieron.

## **Conclusiones**

La hipótesis central que orientó este trabajo es: la política pública de prevención social de la violencia cuenta con un planteamiento teórico insuficiente y operativamente el diseño de indicadores de evaluación es incorrecto.

Con la investigación realizada se puede comprobar que los indicadores tienen errores conceptuales ya que fueron creados con el propósito de medir el contexto social a nivel nacional, sin embargo, los proyectos y acciones fueron implementados a nivel municipal, contemplaron temas y proyectos muy diversos dentro del mismo gobierno estatal y sin formas de medir su efectividad. Esta falta de alineación de indicadores no permitió generar líneas bases adecuadas para poder evaluar los resultados y sobre todo el impacto del Programa.

Cabe destacar que esta falta de sistematizaciones y mediciones, es un problema regional, contexto que afecta directamente a las evaluaciones de corte conceptual, es decir, no sabemos qué modelo o enfoque ha tenido más éxito, si el epidemiológico, el del desarrollo humano o la eficacia colectiva.

En América Latina estos programas de prevención de alcance nacional no tienen más de treinta años en el mejor de los casos, o no se les dio continuidad, además, hay pocas buenas prácticas locales que han sido sistematizadas y evaluadas. Estos contextos no han permitido analizar los resultados o descubrir aquellos elementos que no aportan o incluso obstaculizan el éxito de los programas, es decir, no ha habido condiciones para sistematizar el ensayo y error de la política pública de prevención de la violencia.

### **Sobre la teoría**

La intención de realizar las revisiones sobre el marco teórico y el análisis de un programa nacional de prevención era poner a prueba el diseño de la política pública desde esos enfoques.

Al revisar los postulados sociológicos, se observó que la violencia tiene variables sociales que complejizan el tema y ponen el foco de atención sobre las estructuras de la sociedad más que en el acto individual.

Además, con la revisión de los autores se construyeron tres ejes de análisis:

- Cohesión Social
- Desorganización Social
- Relaciones de poder

Al compararse con los postulados teóricos de la política pública puesta en marcha, sólo el enfoque de la eficacia colectiva tiene un poco la intención de retomar el tema de cohesión y desorganización social, sin embargo, me parece que deja la responsabilidad a los ciudadanos de vigilar e incluso reprimir a sus propios vecinos, tarea que corresponde al Estado.

En cuanto a la epidemiología, retomada por el Programa aporta conceptos importantes como el de factor de riesgo, sin embargo, en mi interpretación, deja de lado los contextos sociales y estructurales que abonan al desarrollo de conductas violentas. Además de que aún no se han desarrollado investigaciones concluyentes sobre aquellos factores de riesgo clave o principales que ayuden a explicar el origen de la intencionalidad de la violencia.

Con factores de riesgo clave se podría orientar la focalización de la política pública y evitar la dispersión de recursos materiales, humanos y financieros en una gran cantidad de proyectos y temas como sucedió con el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en México.

En lo que respecta al modelo ecológico que sí retoma los niveles sociales e históricos, en la práctica no se puso en marcha de forma adecuada y se desvaneció entre la gran cantidad de factores de riesgo y estrategias a seguir.

Ahora bien, en lo tocante al eje de relaciones de poder, los desarrollos críticos de Foucault nos ayudan a identificar que también las políticas de prevención de la violencia con enfoque social tienen un efecto de ayuda al ejercicio del poder ya que

con postulados como la eficacia colectiva deja a los ciudadanos la vigilancia y otros casos incluso la persecución y represión no formal de sus conciudadanos.

### **Incremento de la violencia**

Se comprobó que efectivamente la violencia, observada a través de los registros cuantitativos de la delincuencia tuvo un incremento en las últimas décadas. Sobre todo a partir de 2006 que coincide con el inicio de la guerra contra el narcotráfico, caso especial que se observó fue la violencia sexual y el de lesiones dolosas.

### **Programa Nacional**

En cuanto a los resultados del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia no se puede ser concluyente debido a la gran cantidad de proyectos locales que dispersaban los esfuerzos y los recursos financieros, no se cuenta con indicadores de evaluación de las acciones de los municipios, lo que impide una real evaluación de todo el Programa, situación que se había observado en el caso del Programa de Chile y experiencia que no fue tomada en cuenta al momento de llevar a cabo el Programa en México.

De esta forma podemos concluir que la política pública de prevención de la delincuencia como respuesta del gobierno federal ante el incremento de la violencia en nuestro país, no se le puede atribuir algún tipo de cambio en el proceso delictivo de los años de su implementación, si bien, sí podemos concluir que su diseño presenta una serie de contradicciones debido a que el diagnóstico nacional y las fórmulas de selección de municipios y distribución de recursos son principalmente delictivas y no de factores sociales como se pensó, se deduce que el programa careció de información para un diseño congruente.

Otro hallazgo por destacar es la falta de información confiable sobre la violencia que no representa un delito, las bases o registros en los casos en que existen no están homologados y responden a muchos objetivos, Como ya se mencionó la información que recaban los centros de llamadas a emergencia, los informes de hechos de los policías, las bases de traumatismos por violencia de los hospitales, las encuestas de percepción de la violencia y cifra negra etc., debe estar sistematizado para poder establecer líneas bases confiables, indicadores de gestión

e impacto tanto a nivel nacional como a nivel local que ayuden a generar evidencia al respecto de la política pública.

### **Servidores públicos**

De entre los principales problemas observados, es la falta de especialización técnica de los operadores que trabajan en los tres niveles de gobierno como lo documenta México Evalúa, no se tiene capacidad técnica para generar un diagnóstico sobre los principales generadores de violencia en las distintas áreas geográficas. Falta personal que pueda gestionar y dar seguimiento a los indicadores, así como personal que pueda operar los proyectos, sin necesidad de contratar a terceros.

Hacen falta mecanismos de sustentabilidad de los proyectos, una verdadera apropiación de los proyectos por parte de los alcaldes y sus gabinetes, no se invirtió en capacitación de los funcionarios locales, así como la creación de consejos ciudadanos que estuvieran pendientes de la continuación de la política de prevención en los tiempos de cambio de gobierno.

Como el caso de Brasil, debido a que el diseño del proyecto surgió de personas que conocen a la comunidad y se preocuparon por buscar su sostenibilidad a largo plazo, además de que se enfocaron en resolver un pequeño combo de factores de riesgo de manera articulada y no un amplio catálogo.

También, cabe destacar que el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y Delincuencia tiene su origen en un contexto político, es decir, fue una promesa de campaña que cambiaría la estrategia de combate al crimen lo que llevó a su diseño e implementación de manera apresurada lo que pudo haber restado tiempo para el análisis al momento de desarrollar la política pública.

### **Propuesta**

En lo siguiente realizo un ejercicio sobre el diseño ideal de programas de prevención si fueran basados en los postulados revisados en el primer capítulo de esta investigación.

Por lo que mi propuesta de eje estructural de política pública de prevención debería ser en relación a los postulados de Merton, se deben identificar aquellos parámetros de éxito social, de status y las formas legítimas que lleven a ellos, así como las instituciones que dan legitimidad y condenan dichas formas, es decir, examinar si el éxito es sinónimo de enriquecimiento y de alto consumo de bienes materiales, ¿si todos podemos llegar a ese nivel de consumo? Y en caso de que se recurra a conductas disruptivas como la delincuencia qué instituciones condenan esa elección de manera moral y simbólica ¿la iglesia?, ¿la familia? De igual forma deberemos identificar aquellos fenómenos que refuerzan la solidaridad.

Además, se deberá trabajar sobre lo simbólico del éxito material similar a las experiencias de la política de prevención de la violencia contra las mujeres que tiene acciones sobre lenguaje no machista o discriminatorio, brechas de desigualdad e incluso la violencia simbólica.

En cuanto a los sistemas de seguridad en términos de Foucault el análisis deberá estar enfocada a develar cómo la política pública es un mecanismo que hace más eficientes los instrumentos de coerción, disciplina y administración de la violencia. Y cómo las relaciones de poder pueden ser el origen de la intencionalidad de la violencia interpersonal.

## Bibliografía

- AN, R. (25 de Febrero de 2016). Alberto Begné, ex dirigente socialdemócrata, asume cargo que dejó Arturo Escobar en Segob. *Aristegui Noticias*. Recuperado el 15 de Marzo de 2017, de <http://aristeguinoticias.com/2502/mexico/alberto-begne-ex-dirigente-socialdemocrata-asume-cargo-que-dejo-arturo-escobar-en-segob/>
- Animal Político. (9 de Septiembre de 2015). Nombran en Prevención del Delito a diputado del Verde que apoyó la pena de muerte. *Animal político*. Recuperado el 14 de Marzo de 2017, de <http://www.animalpolitico.com/2015/09/arturo-escobar-de-diputado-y-vocero-del-verde-a-subsecretario-de-prevencion-en-segob/>
- Arendt, H. (2006). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Atria, R. (2005). Políticas Sociales: concepto y diseño. *Estudios sociales*, 2(116), 53-72.
- Atuesta, L., & Aldo, P. (2016). *Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia. Evidencia del caso mexicano*. Ciudad de México: Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Baptista, D. (17 de Septiembre de 2015). Rompen organizaciones con Escobar. *Reforma*. Recuperado el 14 de Marzo de 2017, de <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=644695&md5=e9b057ad0c6afeedc974de6cf2c83c92&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=a0ac1d92e5ae02ebd494ed928cf5edb8>
- Baranda, A. (28 de Noviembre de 2015). Dejan al garete prevención del delito. *Reforma*. Recuperado el 14 de Marzo de 2017, de <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=706302&md5=b150ea38b07855fd786c7293c5edf221&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- BBC. (18 de Diciembre de 2012). México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico. *BBC Mundo*. Recuperado el 31 de Enero de 2018, de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218\\_mexico\\_pena\\_nieto\\_estrategia\\_seguridad\\_narcotrafico\\_jg](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/12/121218_mexico_pena_nieto_estrategia_seguridad_narcotrafico_jg)
- Becerril, A. (30 de 11 de 2012). El adiós de Felipe Calderón, hoy termina su gobierno. *Excelsior*. Recuperado el 25 de Enero de 2017, de <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/30/nacional/872470>
- Bonita, R., Beaglehole, R., & Kjellström, T. (2008). *Epidemiología básica* (Segunda ed.). Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. Recuperado el 24 de Octubre de 2016, de [apps.who.int/iris/bitstream/10665/174002/1/Epidemiologia%20basica.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174002/1/Epidemiologia%20basica.pdf?ua=1)
- Bronfenbrenner, U. (1994). Ecological Models of Human Development. *International Encyclopedia of Education*, 3. Recuperado el 8 de Enero de 2017, de <http://www.psy.cmu.edu/~sieglar/35bronfenbrenner94.pdf>
- Calderón, R. (2012). *Delito y Cambio Social en Costa Rica*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica.

- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2012). *8 delitos primero, índice delictivo CIDAC*. Ciudad de México.
- Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En A. Alvarado, & M. Serrano, *Los grandes problemas de México, Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 21-40). Ciudad de México: El Colegio de México.
- CONAVIM. (2011). *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género*. México D.F.: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar.
- Denaldi, R. (2003). *Santo André: Integración de Programas Para Promover La Inclusión Social*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 15 de Abril de 2017, de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13405/santo-andre-integracion-de-programas-para-promover-la-inclusion-social>
- DOF. (11 de Diciembre de 1995). LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 24 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4885840&fecha=11/12/1995](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4885840&fecha=11/12/1995)
- DOF. (30 de Noviembre de 2000). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de Enero de 2017, de <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=11&day=30>
- DOF. (6 de Enero de 2005). REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 23 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=755575&fecha=06/01/2005](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=755575&fecha=06/01/2005)
- DOF. (25 de Enero de 2008). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5028978&fecha=25/01/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028978&fecha=25/01/2008)
- DOF. (28 de Enero de 2008). Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. *Diario Oficial de Seguridad Pública*. Recuperado el 20 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5029039&fecha=28/01/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5029039&fecha=28/01/2008)
- DOF. (30 de Enero de 2009). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5079084&fecha=30/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5079084&fecha=30/01/2009)
- DOF. (2 de Enero de 2009). Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*.

- DOF. (2 de Enero de 2009). DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009)
- DOF. (28 de Enero de 2011). REGLAS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011)
- DOF. (24 de Enero de 2012). DECRETO por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2016, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012)
- DOF. (15 de Febrero de 2012). 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 demarcacion. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de Enero de 2017, de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012)
- DOF. (15 de Febrero de 2013). ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2016, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013)
- DOF. (15 de Febrero de 2013). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 9 de Marzo de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013)
- DOF. (2 de Enero de 2013). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el Enero de 15 de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)
- DOF. (2 de Enero de 2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 9 de Marzo de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013)
- DOF. (20 de Mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF. (2 de Abril de 2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 9 de Marzo de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013)

- DOF. (31 de Enero de 2013). REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcac. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2016, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5286284&fecha=31/01/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5286284&fecha=31/01/2013)
- DOF. (14 de Febrero de 2014). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 21 de Marzo de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332783&fecha=14/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332783&fecha=14/02/2014)
- DOF. (30 de Abril de 2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de Diciembre de 2016, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- DOF. (30 de Abril de 2014). PROGRAMA Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de Diciembre de 2016, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. (S. reimpresión, Ed.) México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- El Universal. (2 de Julio de 2007). Anuncia Calderón estrategia de seguridad. *El Universal*. Recuperado el 5 de Noviembre de 2017, de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/434568.html>
- Espada, L. (2013). *Seguridad Ciudadana, Aplicación al municipio de Vigo y perspectiva comparada*. Valedor Do Ciudadán.
- Fernández , L. (25 de Julio de 2013). *Gafas antidelinuencia*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2013/07/25/gafas-antidelinuencia/>
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977- 1978)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica .
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2013). *El poder, una bestia magnífica: sobre el poder, la prisión y la vida*. México: Siglo XXI editores.
- Girola, L. (2005). *Anomia e individualismo, Del diagnóstico de la modernidad de Durkheim al pensamiento contemporáneo*. Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Grupo Formula. (23 de Abril de 2015). Anuncia Segob nombramiento de Roberto Campa Cifrián como Subsecretario de Derechos Humanos. Recuperado el 15 de Marzo de 2017, de <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=496825&idFC=2015>

- Guerrero, E. (1 de Diciembre de 2012). *La estrategia fallida*. Obtenido de Nexos: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- Guerrero, R. (1999). *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ de la ciudad de Cali*. Río de Janeiro: Programas Municipales para la prevención y atención de la violencia, BancoInteramericano de Desarrollo- Prefeitura do Rio de Janeiro.
- Hawkins, D., Herrenkohl, T., Farrington, D., & Brewer, D. (2000). *Predictors of Youth Violence*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Hein, A. (2004). *Factores de riesgo*. Fundación Paz Ciudadana. Recuperado el 05 de Abril de 2017, de [http://saludxmi.cnpss.gob.mx/inpsiquiatria/portal/saludxmi/biblioteca/sinviolencia/modulo\\_2/Factores\\_de\\_riesgo\\_delicuencia\\_juvenil.pdf](http://saludxmi.cnpss.gob.mx/inpsiquiatria/portal/saludxmi/biblioteca/sinviolencia/modulo_2/Factores_de_riesgo_delicuencia_juvenil.pdf)
- Hope, A. (1 de Noviembre de 2013). *Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta*. Obtenido de Nexos: <https://www.nexos.com.mx/?p=15547>
- INEGI. (2018). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/default.html>
- Kessler, G. (2008). Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación. En A. Álvarez, J. Bertranou, F. Calderón, D. Fernández, & S. Frederic, *Estado, democracia y seguridad ciudadana* (págs. 107-142). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- López, S., Garrido, F., & Hernández, M. (Marzo-Abril de 2000). Desarrollo histórico de la epidemiología: su formación como disciplina científica. *Salud pública de México*, 42(2). Recuperado el 19 de Noviembre de 2016, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10642210>
- López, A., & Ayala, M. (15 de Septiembre de 2016). Prevenir delitos: crónica de una muerte anunciada. *Animal Político*. Recuperado el 15 de Marzo de 2017, de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/09/15/prevencion-del-delito-cronica-una-muerte-anunciada/>
- Lunecke, A. (2005). La prevención local del delito en Chile: experiencia del Programa Comuna Segura. En L. Dammert, & G. Paulsen, *Ciudad y Seguridad en América Latina* (pág. 230). Santiago, Chile: FLACSO, CHILE, .
- Marcus, M., & Vanderschueren, F. (2004). *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina, Lecciones y Desafíos*. Chile: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Universidad Alberto Hurtado.
- Martel, R. (2013). Las Maras Salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social. En J. M. Valenzuela, D. Nateras, & R. Reguillo, *Las Maras, Identidades juveniles al límite* (págs. 83-125). México: Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de la Frontera Norte, Juan Pablos editor.

- Martínez, S. (20 de Agosto de 2012). Los muertos de Felipe Calderón. *Sin Embargo*. Recuperado el 26 de Enero de 2017, de <http://www.sinembargo.mx/opinion/20-08-2012/8932>
- Merton, R. K. (1995). *Teoría y estructura sociales* (Tercera ed.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- México Evalúa. (2014). *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?* México: Documento en línea. Recuperado el 21 de Marzo de 2017, de [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/donde\\_quedo\\_la\\_evidencia.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/donde_quedo_la_evidencia.pdf)
- Ministerio de Justicia. (2007). *Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz 2007-2010*. Costa Rica. Recuperado el 04 de Abril de 2017, de [https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas\\_publicas/costa\\_rica.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/costa_rica.pdf)
- Miranda, M. (2003). *Pragmatismo, Interaccionismo Simbólico y Trabajo Social. De cómo la caridad y la filantropía se hicieron científicas*. Buenos Aires: Universitat Rovira I Virgili, Departamento de Antropología, Filosofía y Trabajo Social. Recuperado el 1 de Agosto de 2017, de [http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8406/tesis\\_completa.pdf](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8406/tesis_completa.pdf)
- Naciones Unidas. (1955). La prevención de la delincuencia de menores. *Revista Internacional de Política Criminal*, 1-87. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/1st\\_Congress\\_1955/078\\_ST\\_SOA\\_SER\\_M\\_7-8.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/1st_Congress_1955/078_ST_SOA_SER_M_7-8.pdf)
- OJJDP. (Abril de 2000). *Predictors of Youth Violence*. (O. o. Prevention, Ed.) Obtenido de University of Cambridge: [http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic\\_research/david\\_farrington/predviol.pdf](http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/david_farrington/predviol.pdf)
- OMS. (2003). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Washington D.C., E.U.A.: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 11 de Enero de 2017, de <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/725>
- ONU HABITAT, UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. (2010). *Guía para la prevención en barrios, hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: UN-HABITAT y Universidad Alberto Hurtado.
- Proceso. (3 de Julio de 2007). Presenta Calderón programa de seguridad "Limpiemos México". *Proceso*. Recuperado el 20 de Octubre de 2016, de <http://www.proceso.com.mx/209383/presenta-calderon-programa-de-seguridad-limpiemos-mexico>
- Red por los derechos de la infancia en México. (4 de Junio de 2007). *derechosinfancia*. Obtenido de [http://www.derechosinfancia.org.mx/Especiales/pronunciamento\\_antidopingjul07.html](http://www.derechosinfancia.org.mx/Especiales/pronunciamento_antidopingjul07.html)
- Sampson, R. (2008). Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana. (F. D. Local, Ed.) *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del*

- panorama internacional*, 235-248. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/846>
- Sampson, R., & Byron, W. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *The American Journal of Sociology*, 94(4), 774-802. Recuperado el 3 de Febrero de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/2780858>
- Sanmartín, J. (2012). Claves para entender la violencia en el siglo XXI. *Ludus Vitalis*, 2(38), 145-160. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de [http://www.centrolombardo.edu.mx/wp-content/uploads/formidable/38-09\\_sanmartin.pdf](http://www.centrolombardo.edu.mx/wp-content/uploads/formidable/38-09_sanmartin.pdf)
- SEGOB, INMUJERES, ONU MUJERES. (2017). *La violencia feminicida en México aproximaciones y tendencias 1985-2016*. México: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, ONU Mujeres,. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/12/violencia-feminicida>
- Seguridad, Justicia y Paz. (10 de Febrero de 2015). *La violencia en los municipios y entidades federativas de México 2014*. Recuperado el 10 de Enero de 2018, de Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/205-la-violencia-en-los-municipios-y-en-las-entidades-federativas-de-mexico-2014>
- SHCP. (1 de Enero de 2005). Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 Análisis Funcional Programático Económico. *Secretaría de Hacienda*. Recuperado el 23 de Enero de 2017, de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_05/temas/tomos/36/r36\\_afpe.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_05/temas/tomos/36/r36_afpe.pdf)
- Sozzo, M. (2008). Park, Shaw y McKay y la mirada sociológica sobre el delito en la Escuela de Chicago. *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales*, 1(25), 107-114. Recuperado el 5 de Julio de 2017, de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/issue/view/563/showToc>
- Velásquez, H. (S/F). *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales* (Vol. Documento de trabajo). Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública. Recuperado el 16 de Abril de 2017, de [http://www.oas.org/dsp/documentos/lecturas\\_sugeridas/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf](http://www.oas.org/dsp/documentos/lecturas_sugeridas/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf)
- Villar, F. (2003). *Capítulo 7: Las perspectivas contextual y sociocultural del desarrollo*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de Proyecto Docente: <http://www.ub.edu/dpsed/fvillar/principal/proyecto.html>