

*Ernesto López Portillo Vargas**

*Claudia Rodón Fonte***

La prevención de la violencia y la delincuencia en México. Una promesa malograda

SUMARIO: I. Introducción II. Breve mirada a la tragedia de la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) y en México: los homicidios intencionales III. La prevención de la violencia y la delincuencia en el mundo: ¿de dónde viene y hacia dónde va? IV. La prevención de la violencia y la delincuencia, vista desde el paradigma democrático de la seguridad ciudadana V. La prevención de la violencia y la delincuencia en México: normas, programas y dineros VI. Breve sistematización de enfoques y proyectos que merecen amplio consenso internacional VII. Recomendaciones generales extraídas desde el aprendizaje nacional e internacional VIII. Conclusiones IX. Bibliografía

No se justifica la percepción de que nada puede hacerse frente a la violencia salvo resignarse o aumentar la fuerza represiva del Estado, puesto que existen evidencias sobre la efectividad de invertir en prevención cuando se realiza de manera informada y se atiende al estado del conocimiento científico alcanzado en estas materias.

(Abad y Gómez, 2008, p. 44)

I. Introducción

¿En qué estado se encuentra la prevención de la violencia y la delincuencia en México? ¿Para qué sirve el enorme entramado normativo e institucional y el

* Fundador y Director ejecutivo del Instituto para la seguridad y la democracia, A.C. (INSYDE).

** Investigadora externa del programa de Prevención Social del Delito y la Violencia de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Prevención del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. INSYDE.

Colaboró Mariela Hernández Hernández.

gasto público diseñado para cumplir con los fines de la prevención? ¿Qué es la prevención de la violencia en México y en el mundo? ¿Cuáles son los antecedentes históricos, adentro y afuera de nuestras fronteras? ¿Qué recomienda el conocimiento de avanzada?

Este ensayo intenta contestar estas preguntas y de esa manera busca contribuir a dimensionar la relevancia de la prevención en el contexto de la seguridad. Si las siguientes líneas convencen al lector en el sentido de que estamos ante una paradoja estructural que a la misma vez coloca a la prevención entre la más alta jerarquía de prioridades discursivas y luego la margina en su implementación, entonces el texto habrá tenido éxito. Nuestra primera pretensión es despejar cualquier duda respecto al desdoblamiento que hace el Estado mexicano entre el discurso de la prevención y su realidad práctica.

Y más allá, el texto busca coadyuvar hacia la superación de tal contradicción. Después de todo, al menos para los países que buscan consolidar el Estado democrático de derecho, es conocimiento explorado y merece el más amplio consenso internacional la directriz que recomienda invertir en la prevención de la violencia y la delincuencia como el mejor camino para la seguridad sostenible.

No es materia de este ensayo, pero queremos enfatizar la relevancia de interpretar el sustrato político de lo que parece ser una resistencia de Estado a la prevención, quizá asociada a la impronta autoritaria que abarca prácticamente a todo el espectro de partidos políticos en el poder y que antepone el paradigma represivo de la seguridad, inflando la vía del control mediante las herramientas penales, policiales y militares.

II. Breve mirada a la tragedia de la violencia en América Latina y el Caribe (ALC) y en México: los homicidios intencionales

La magnitud de la violencia en la región de América Latina y el Caribe (ALC) es omnipresente y abrumadora. ALC se distingue por ser la región más violenta del mundo, con apenas el 8% de la población mundial, pero con el 37% de los homicidios intencionales, esto es 28.5 homicidios por cada 100,000 habitantes¹ en 2012; comparado con 10.9 en África, 4.4 en América del Norte (exceptuando México), 2.7 en Asia y 2.9 en Europa (OMS, 2014).

Ocho de los diez países más violentos del mundo se encuentran en ALC. En 2013, de las 50 ciudades más violentas del mundo, 42 se encontraban en la región, 16 de ellas colocadas en el rango de las más violentas. La tasa de crecimiento anual de homicidios (3.7%) superó drásticamente a la de crecimiento poblacional (1.15%) entre 2005 y 2012 (Chioda, 2017).

¹ En todo el texto las tasas de homicidios son siempre por cada 100,000 habitantes.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), ocho países de ALC superan el nivel de violencia definido como de “conflicto” (30 homicidios por cada 100,000 habitantes); Honduras y Venezuela experimentan tasas extremas de 90 y 54, respectivamente. Estas cifras están muy por encima de cualquier país de África, algunos de los cuales se encontraban en medio de una guerra civil. Aunado a esto, el nivel de violencia “epidémica”, definido por la OMS como 10 homicidios por cada 100,000 habitantes, parece ser la norma en la región con apenas diez países por debajo de este umbral: Chile, Cuba, Argentina, Surinam, Perú, Barbados, Uruguay, Dominica, Costa Rica y Paraguay; siendo Chile el país con menor índice de homicidios de la región, 2.7 (OMS, 2014).

Detengámonos en México. Según datos del INEGI, 2011 fue, hasta ahora, el año más violento, llegando a tener una tasa de homicidios de 24 (27,213 víctimas de asesinato en el último año de gobierno de Felipe Calderón). Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se registraron 2,156 homicidios dolosos en enero de 2017; 2,100 en febrero; 2,255 en marzo; 2,192 en abril; 2,186 en mayo y 2,234 en junio (Animal Político, 21/07/17). Esto es, 13,123 homicidios en el primer semestre de 2017. Según el investigador Alejandro Hope, el SESNSP reporta al menos 10% menos homicidios que el INEGI (si se hace la comparación con víctimas); entonces, según el especialista, podríamos estar alcanzando cifras de entre 29 y 30 mil víctimas de homicidio en el año. Comparando el primer trimestre del año con 2016, el incremento es de 34.4%, “a ese ritmo, el número de homicidios se duplicaría en dos años y cinco meses” (El Universal, 24/04/2017).

III. La prevención de la violencia y la delincuencia en el mundo: ¿de dónde viene y hacia dónde va?

Mientras que la prevención del delito ha formado parte de la agenda de las organizaciones internacionales al menos desde 1872 con el “Primer Congreso Internacional sobre Prevención y Represión del Delito” en Londres, el interés por la prevención de la violencia interpersonal emergió hace apenas unos 30 años. En 1986 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) afirmó en la “Declaración de Sevilla” que el comportamiento violento de los individuos no está programado genéticamente como parte de la naturaleza humana y que, por lo tanto, se puede prevenir (UNESCO, 1986). En 1990 se adoptaron las “directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil” (ONU, 1990) y en 1997 se fundó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), cuya función consiste en apoyar a los estados miembros a abordar las cuestiones relacionadas con el control de las drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional, en el contexto del desarrollo sostenible y la seguridad humana. En 2002 el

Consejo Económico y Social de la ONU adoptó las Directrices para la Prevención de la Delincuencia (ONU, 2002) que establecen principios y métodos básicos para la misma y orientan la acción internacional.

En un contexto internacional marcado por el desarrollo urbano acelerado en los países en desarrollo y por la aparición de megaciudades y ciudades globales, y los cambios que lo anterior conlleva en las localidades, las políticas municipales de prevención de la violencia y el delito son cada vez más importantes. Para que estas políticas sean eficaces, requieren un complejo proceso de coordinación entre el gran número de actores clave y las jurisdicciones involucradas en su implementación, particularmente entre los niveles locales y nacionales. Deben ser entendidas como políticas transversales de impacto nacional, con acciones que se traduzcan a las necesidades y problemáticas locales particulares (Mugga, R. y Aguirre, K. 2013; Damert, L. 2007; Beliz, 2012).

Cesare Bonesana, marqués de Beccaria (Milán, 1738- id., 1794), mejor conocido como Cesare Beccaria, jurista y economista italiano, fue el autor del tratado “De los delitos y de las penas (1764) –On Crime and Punishment–”; en esta obra representó los puntos de vista más sobresalientes de la Ilustración en el terreno jurídico y constituyó un referente que ejercería una gran influencia en las reformas penales europeas y particularmente en las anglosajonas.

A Beccaria (1764) le resultaba claro que “es mejor prevenir los delitos que castigarlos” (Beccaria, 1764 -1-, p. 103); que los crímenes son más eficazmente prevenidos por la certeza del castigo que por la severidad de éste. Y declaraba “¿Se quieren prevenir crímenes? Entonces asegúrese de que las leyes sean claras y simples y que toda la extensión de la nación se concentre en defenderlas, y que ninguna parte de ellas sea utilizada para destruirlos. {Asegúrese de que las leyes favorecen al individuo y no a una clase de individuos}” (Beccaria, 1764 -1-1, p 24). Aseguraba además que, si las leyes eran conocidas, respetadas y temidas, brindaba la oportunidad a la gente de que el conocimiento acompañara a la libertad, “el miedo a las leyes y sólo de las leyes [...] pero el miedo del humano a sus pares es fatal y produce crimen” [...] “Si un país es ocioso en virtud de su clima, la incertidumbre en sus leyes mantiene y aumenta la ociosidad y la estupidez del país.” (Beccaria, 1764 -1-1, p. 24). La claridad de las leyes y las consecuencias de la justicia deberían ser catalogadas con precisión.

Esta visión ilustrada y humanista de Beccaria permeó el derecho penal y la forma de hacer justicia, y se convirtió en el arquitecto de las “Ciencias de la Justicia o Ciencias Penales”. Tales fundamentos siguen estando vigentes en este siglo XXI, si bien pareciera que las ideas de la Ilustración se desvanecen o se ponen en peligro, como lo señala Sherman (2005), “Desde la evolución (vs. creacionismo) a la tolerancia religiosa (vs. intolerancia y teocracia), hay evidencia de que el mundo occidental lucha cada vez más con los principios de la Ilustración” (p. 42), principios que una vez pensamos que estaban resueltos.

La hostilidad hacia la ciencia, el conocimiento técnico y empírico por parte de la mayoría de los políticos y del público en general, más las altas tasas de en-

carcelamiento en México, pero también en el resto de América Latina e incluso o, sobre todo, en Estados Unidos, sugiere que el castigo ha desplazado a la prevención y sus objetivos, que se sustentan en evidencia empírica, conocimiento técnico y científico como medida para resolver los problemas de convivencia, violencia y crimen (Sherman, 2005).

La prevención de la violencia y el delito es mucho más que tomar medidas y realizar acciones para evitar una conducta o un comportamiento que puedan dañar o convertir a la población en sujetos o víctimas de un ilícito. La prevención contempla dos aspectos importantes: 1. Prevenir que los individuos lleven a cabo conductas violentas, delictivas o ilícitas; y 2. Evitar que las personas sean sujetos o víctimas de algún agravio o delito (ONU-Habitat, 2009).

Sin embargo, esta visión es parcial en tanto que considera una visión defensiva, reactiva. La prevención, principalmente la social y la comunitaria, van mucho más allá ya que se centran en elevar la calidad de vida y el bienestar general, y no simplemente en dar atención a problemas quizá bien definidos, pero parciales (reaccionar frente a la delincuencia). No se trata pues de prevenir situaciones “negativas” (enfoque defensivo de control y represión), sino de fomentar el potencial social (enfoque proactivo de participación ciudadana y prevención) (CAF, 2014).

La naturaleza compleja de los fenómenos de la criminalidad y de la violencia, y la trascendencia que albergan tanto para los individuos como para las comunidades exige que las intervenciones, o en el mejor de los casos, las políticas en torno a estos fenómenos, sean basadas en evidencia y en el análisis de resultados e impacto en las problemáticas que pretenden resolver (Mihalic, 2001). Existen riesgos potenciales derivados de consecuencias no deseadas de políticas bienintencionadas, ello supone hacer un análisis de enfoque basado en resultados antes de tomar la medida que sea para implementar cualquier acción de prevención del delito y la violencia (Chioda, 2017).

Existen algunos aspectos fundamentales de la complejidad de la violencia y el crimen que aportan información relevante para la selección de las acciones o políticas de prevención social de estos fenómenos. Según Chioda (2017), “La experiencia de la década del 2000 —en particular la segunda mitad de la década, cuando la violencia al parecer aumenta— sugiere que no existe una relación de uno a uno entre (a) crimen y violencia e (b) indicadores estándar de desarrollo social y económico, y que, en su lugar, los vínculos, de existir, están sujetos a un elevado nivel de complejidad”. Esto tiene que ver con el hecho de que en la primera década de 2000 se registraron descensos significativos en la pobreza (más de 80 millones de personas en LAC superaron la línea de pobreza moderada entre 2003 y 2012) y en la desigualdad en el ingreso (hubo un descenso marcado en el coeficiente de Gini de 14 países de la región), y hubo un aumento simultáneo en la proporción de personas de clase media (de 20% en 2003 a 34% en 2012); sin embargo, los niveles de violencia se mantuvieron constantes o aumentaron en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en la segunda parte de la década (Chioda, 2017).

Cada vez más evidencia (Brush, 2007; Pridemore, 2011, Chioda, 2017) sugiere que, si bien las diferencias entre países a nivel de tasa de homicidios son captadas por las diferencias en ingreso y desigualdad en el ingreso, los cambios en el tiempo en un país en particular no son predichos adecuadamente por estas variables. En ALC esta relación se complica por la pobreza; tómesese el caso de los embarazos adolescentes, que son un indicador indirecto de pobreza extrema (BM LAC, 2012). Se han relacionado positivamente con las tasas de homicidio nacionales, “un aumento en la tasa actual de embarazo adolescente se asocia positivamente a un aumento de 0.5-0.6 homicidios adicionales por cada 100,000 habitantes” (Chioda, 2017). Por esto, entre otras razones, es que la prevención del embarazo adolescente es una clara medida de prevención de la violencia y una forma de cortar el ciclo de pobreza de las mujeres. “El embarazo adolescente es relevante desde el punto de vista del desarrollo porque es una manifestación de la falta de oportunidades y porque la maternidad temprana puede tener implicaciones que fomenten círculos viciosos de pobreza entre generaciones, exclusión social y altos costos sociales” (López Calva, 2013).

Según la UNODC (2013), más de 1 millón 560 mil personas murieron asesinadas en la década del 2000, lo que le valió a ALC ser calificada como “la región más violenta del mundo”. Sin embargo, la violencia tiene un carácter territorial y suele estar muy localizada, por lo que es altamente heterogénea entre países, estados y municipios. Por ejemplo, en 2010 Chile tuvo una tasa de homicidios de 3.2, teniendo así una menor incidencia de homicidio que Estados Unidos donde fue de 4.8 (un mínimo histórico para este país que se sostuvo un par de años más); en comparación, México tuvo en el mismo periodo una tasa de 21.85 homicidios.

Sin embargo, estas cifras nacionales también pueden enmascarar parte de la realidad y dar una imagen distorsionada. La tasa de homicidios en México en el 2000 fue de 10.34 y en 2010 de 21.85, como ya mencionamos. En esos mismos años, la tasa de homicidios en Chihuahua fue de 19.2 y de 187.6, respectivamente. En 2010, Ciudad Juárez contribuyó con el 60% de los asesinatos de Chihuahua, con una tasa de 263.2, lo cual representó el 15% de los homicidios en México para ese mismo año. Es por esto que es imprescindible considerar esta manera de comportarse de la violencia y el crimen; el grado de concentración geográfica que imprime considerable heterogeneidad se pierde de vista cuando las cifras se agregan para arrojar datos estatales, nacionales o regionales.

Esta característica hace indispensable que las políticas de prevención sean focalizadas en los territorios y localidades, de tal manera que se consideren las particularidades de los municipios, pero en muchas ocasiones incluso de colonias o barrios y calles específicas, es decir de los micro-territorios en donde acontecen los hechos de violencia, con sus dinámicas y problemáticas particulares.

Este comportamiento característico de la pronunciada concentración geográfica de la violencia urge a comprender los factores determinantes y las redes criminales a nivel local; cuando la información se agrega y se analiza se

pueden desarrollar intervenciones focalizadas, especializadas en “hot spots” o “puntos calientes” que responden a la naturaleza específica del problema. Los Observatorios de la violencia y el delito (p.e. Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá;² Observatorios del Delito desarrollados por el Instituto CISALVA;³ Observatorio de Seguridad Ciudadana, Córdoba, Argentina⁴ Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en Quito, Ecuador;⁵ entre otros) son una herramienta que permite agregar información, sistematizarla y evaluarla para el desarrollo oportuno de acciones que consideren la complejidad de los fenómenos de la violencia y la delincuencia, a veces con precisión quirúrgica.

Otro rasgo distintivo de la violencia y la criminalidad, considerado por los criminólogos como uno de los hallazgos más consistentes, dada su regularidad empírica, es la relación curvilínea que existe entre la edad y los delitos cometidos por los infractores. En criminología se conoce como la “curva edad-delito”. Ésta es unimodal, es decir, no varía a través de una amplia gama de factores sociales y culturales, tiempo, lugar, individuos, género y tipo de delitos (ver más adelante ‘crímenes violentos’). (Hirschi y Gottfredson, 1983).

La forma general de la curva aumenta cuando inicia la adolescencia, llega a su punto máximo en la adolescencia tardía y adultez temprana (15 a 20 años), y rápidamente declina durante la adultez, como se muestra en la Gráfica 1. Los hallazgos también muestran que la curva edad-delito alcanza su pico más tarde para los crímenes violentos (como el homicidio), en comparación con otros delitos (Greenberg, 1985). Este comportamiento curvilíneo tiene profundas implicaciones para las consideraciones metodológicas, teóricas y prácticas, tanto en la criminología como en la prevención social y comunitaria de la violencia y el delito, que deben considerarse para el desarrollo de una política pública.

Estas tendencias podemos verlas en el comportamiento de la tasa de homicidios que señala la UNODC para ALC, donde entre adolescentes de 10 a 14 años es de 2.8, aumentando más de diez veces entre adolescentes de 15 a 19 años, que es de 31.1, y alcanzando su máximo de 48.2 entre personas de 20 a 24 años; comportamiento que cumple lo previamente descrito para la curva edad-delito.

Otro patrón de la violencia es que es ejercida por y afecta desproporcionadamente a los hombres jóvenes, quienes son al menos 10 veces más propensos que las mujeres de su edad a ser asesinados. Las tasas de homicidio entre hombres jóvenes de 10-14 años es de 4.2, de 15-19 años es de 56.0 y para los de 20-24 años es de 92.4; son el doble que entre la población en general, para sus respectivos grupos etarios (Chioda, 2017). Esta evidencia enseña que deben ser un objetivo esencial

² <http://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad/Observatorio-de-Seguridad>

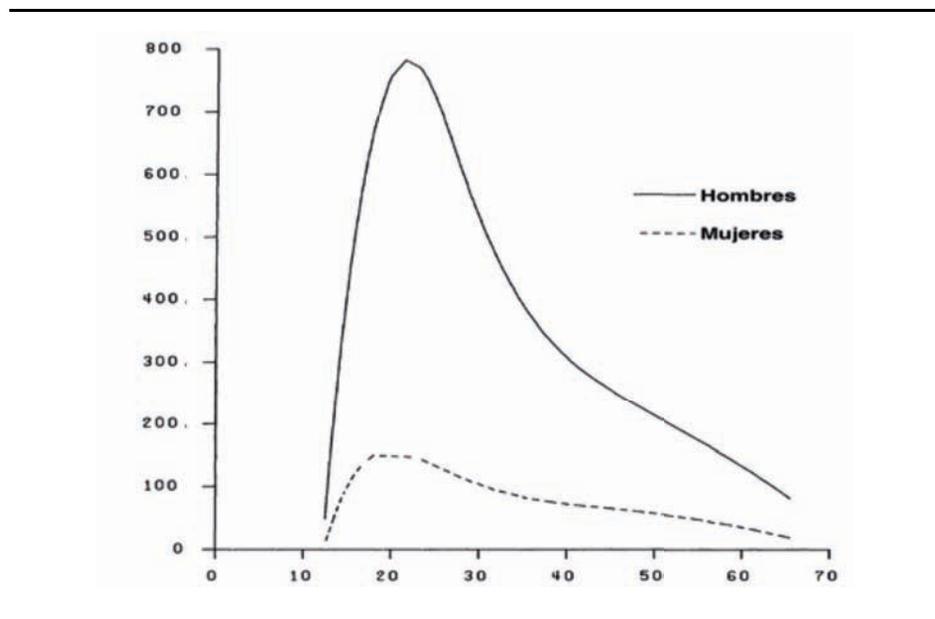
³ <http://prevencionviolencia.univalle.edu.co/observatorios/observatorios.html>

⁴ <http://www.seguridadciudadana.info/institucional>

⁵ <http://omsc.quito.gob.ec>

para cualquier política que apunte a la prevención de la violencia homicida, dado que “cerca de 95% de los homicidas a nivel global son hombres, un porcentaje más o menos constante de país a país y entre regiones, independientemente de la tipología de homicidio o el arma empleada” (UNODC, 2013, p.13).

Gráfica 1
Curva Edad-Delito. Modificado de Hirschi y Gottfredson (1983)
Tasa por 100,000 habitantes vs. Edad



Según la curva edad-delito, hay una gran proporción de individuos que al transitar por la adolescencia y adultez temprana incurren en actividades criminales, pero la mayoría de ellos se aleja de la comisión de ilícitos, esto distingue entre ‘criminales crónicos’ de aquellos que lo hicieron en ese momento de la vida donde los factores causales pueden ser específicos a este período de desarrollo. Según diversos investigadores, sólo una pequeña proporción de individuos, entre 5 y 15%, es responsable de más del 75% de los delitos cometidos y del comportamiento agresivo (Farrington y West, 1993; Garrido y Morales, 2007), lo cual debería considerarse tanto para la investigación sobre las causas del delito como para las políticas de prevención resultantes para ambos grupos de individuos.

Según Chioda (2017) “La criminalidad es persistente: la tasa de criminalidad de hoy es un fuerte predictor de la de mañana. El delito también es contagioso.” (p. 16). Según la investigadora, en ALC un homicidio en un lugar y año dado

(todas las demás variables permaneciendo constantes), predice 0.66 homicidios adicionales el año siguiente. Esta constancia en el tiempo no es solo una característica de las estadísticas de homicidio a nivel nacional, también se observa a nivel local y para diferentes tipos de delito. “La persistencia es aún mayor a nivel municipal en Brasil y México, con un homicidio adicional en un año prediciendo 0.64 y 0.80 de homicidios adicionales al año siguiente, respectivamente” (p. 16).

Apenas mirado desde el ángulo del homicidio violento, una entre muchas de las violencias, queda claro que la complejidad de los fenómenos exige un amplio marco de acción a las políticas preventivas. Según la evidencia hasta aquí presentada, los principales grupos de alto riesgo serían los hombres adolescentes y los jóvenes adultos. Sin embargo, también es claro que nunca es demasiado temprano o demasiado tarde para la aplicación de políticas preventivas; las conductas antisociales en las que incurren los hombres jóvenes no se gestan y tienen su origen en esa etapa de desarrollo *per se*, existe una serie de factores precursores (de riesgo –individuales, familiares–), detonadores (amenazas –contexto social, económico, de desarrollo–), y de contención y respuesta (resiliencia) de la violencia y la delincuencia que nos obliga a analizar a cabalidad todos los posibles enfoques preventivos.

Las intervenciones más tempranas son más costo-efectivas que las más tardías, pero nunca es demasiado tarde para implementar estrategias que modifiquen la conducta delictiva o violenta y la reincidencia de personas en conflicto con la ley.

En el mundo hay varias iniciativas de prevención, algunas que tienen décadas funcionando a nivel local o internacional, como veremos enseguida.

Foro Europeo para la Seguridad Urbana⁶

EFUS (por sus siglas en inglés) fue fundado en 1987 bajo el auspicio del Consejo de Europa. Es la única red europea de autoridades regionales y locales dedicadas a la seguridad, formada por más de 250 autoridades regionales de 16 países; Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan el tema de prevención y seguridad y Universidades.

Los valores fundantes y principios de EFUS se reúnen en el Manifiesto de Aubervilliers y Saint-Denis: Seguridad, Democracia y Ciudades (2012). A través de su adopción, las autoridades locales de toda Europa se niegan a abordar las cuestiones de seguridad como crisis de última hora y “privilegian la prevención para garantizar que la seguridad sea un elemento básico en la calidad de la vida urbana y un derecho fundamental para las generaciones futuras”, siendo esta una “opción racional, estratégica y rentable”. Exigen la promoción de políticas a largo plazo y que la participación ciudadana en la formulación de políticas de seguridad sea universalmente promovida. La sociedad civil debe desempeñar un

⁶ <https://efus.eu/en/>

papel en todas las etapas del proceso de formulación de políticas, desde la concepción hasta la aplicación y la evaluación. En particular, reclaman la participación plena de los jóvenes que son “a menudo estigmatizados y víctimas de la violencia”. Las ciudades también declaran que “la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad sexual debe ser sistemática y constante”.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (ICPC/CIPC)⁷

El CIPC fue creado en 1994 como respuesta a los pedidos de autoridades locales, gobiernos y entidades de las Naciones Unidas vinculadas a la prevención del delito para promover acciones concretas. La misión del CIPC es promover sociedades y comunidades más seguras y saludables, a través de la implementación de iniciativas y programas estratégicos basados en la evidencia, cuyo objetivo es reducir y prevenir la delincuencia y la victimización; y apoyar las normas y estándares internacionales, en particular las directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención de la criminalidad (1995 y 2002). Éstas fomentan en los países, ciudades e instituciones la inversión en la prevención antes que la promoción de medidas típicas de la justicia penal de orden represivo y de control, que suelen ser más costosas para la población y para los Estados.

El CIPC forma parte de la red de Instituciones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. La CCPCJ, actúa como principal órgano normativo de la ONU en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; funciona como órgano rector de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y aprueba el presupuesto del Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, que proporciona recursos para asistencia técnica en las materias referidas.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile⁸

El CESC es probablemente el centro de estudios latinoamericano con más prestigio en materia de políticas públicas en torno a la prevención y la seguridad ciudadana. Ha llevado a cabo, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la Open Society Foundations (OSF) dos concursos (2011 y 2014) de Buenas Prácticas de prevención social y comunitaria de la violencia y el delito para América Latina.

⁷ <http://www.crime-prevention-intl.org>

⁸ https://www.cesc.uchile.cl/link_03_altus.html

Cuenta además con el Proyecto de Fortalecimiento de Programas de Prevención Comunitaria del Delito, conocido como Proyecto “+ Comunidad +Prevención”, con el que busca responder a la necesidad de respuestas efectivas ante el incremento del temor y la violencia, para lo cual contribuye a fortalecer las capacidades de quienes diseñan y ejecutan programas de seguridad ciudadana en diversos países de América Latina.

*Programa Beccaria, Unión Europea*⁹

Este programa nace a partir del interés de la Comisión Europea para lograr un mejor y más productivo intercambio entre los miembros de la Unión Europea (UE) del conocimiento generado sobre prevención del delito. La misión del programa auspiciado por el Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen de la Dirección General de Asuntos Interiores de la UE es identificar, estructurar, recoger, procesar, intercambiar, transferir, proporcionar y utilizar conocimientos basados en evidencia en la prevención de la delincuencia europea, a través de las siguientes estrategias: el desarrollo de una red de referencia electrónica; la recopilación de una colección electrónica sobre conocimiento de prevención del delito internacionalmente irrefutable basado en evidencia; la promoción de la formación de funcionarios (programa de formación continua y curso de maestría en prevención del delito); y la celebración de simposio de expertos a nivel mundial en materia de prevención de la violencia y el delito. El propósito es lograr en el largo plazo un enfoque europeo común para planificar, ejecutar y evaluar proyectos de prevención del delito.

IV. La prevención de la violencia y la delincuencia, vista desde el paradigma democrático de la seguridad ciudadana

Desde este paradigma, la seguridad es una construcción entre ciudadanía y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional, donde aquélla se entiende solo como una atribución gubernamental (paradigma de la seguridad pública) (Estrada, L., 2013).

A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, para la seguridad ciudadana el centro de su acción es fundamentalmente el ciudadano y no sólo el orden público. Para este modelo democrático, existe una preocupación por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano (OEA, 2009; ONU-Habitat, 2009).

La seguridad no equivale a la simple ausencia del delito y la violencia sino al alcance del bienestar y el libre ejercicio de derechos de todos los ciudadanos.

⁹ <http://www.beccaria.de>

Por ello, la reacción o respuesta rápida a las manifestaciones de violencia y delincuencia no constituyen el centro de la gestión, sino la acción coordinada entre ciudadanos, policías e instancias de desarrollo social y urbano para identificar, con base en la información existente (inteligencia), puntos de riesgo e incidencia para dar forma a iniciativas de colaboración y corresponsabilidad que eviten la comisión de delitos y la ruptura de la convivencia armónica.

La gestión o construcción de la seguridad requiere de la participación ciudadana y ésta a su vez requiere de una apertura institucional que impulse la transparencia y la descentralización en la toma de decisiones, incorporando lo que los ciudadanos consideren prioritario resolver a partir de sus propias necesidades cotidianas.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, la prevención de la violencia y el delito requiere de y a la vez impulsa la movilización y el compromiso de la comunidad en el ámbito local, como medio para subsanar los espacios y condiciones donde germinan el delito y la violencia. Se parte de que es justamente en las escalas territoriales micro (colonias y barrios), donde se puede y se debe buscar la asociatividad entre autoridades y comunidad, a fin de llenar los vacíos sociales que propician la fractura de las relaciones y la recurrencia de altos niveles de socialización problemática (Beliz, 2012).

Este enfoque de prevención implica trascender la visión arcaica que restringe la participación de la ciudadanía a la denuncia y sobre todo la posiciona como objeto pasivo receptor o depositario de acciones de gobierno (asistencialismo). En cambio, reposiciona su rol como sujetos activos coproductores y corresponsables de su propia seguridad, a partir de su involucramiento directo en el diseño, el desarrollo y la evaluación de las políticas públicas en la materia (Abad, 2006).

Al fortalecer esta manera de gestionar la seguridad, otras plataformas conceptuales transversales como la rendición de cuentas, el enfoque de género, el desarrollo humano y la territorialidad de la política, con base en necesidades locales y sectoriales, se convierten en principios de actuación que engrosan un espacio más amplio de gobernabilidad democrática, lo que a su vez tiende a disminuir la desconfianza entre ciudadanos e instituciones de gobierno (OEA, 2009).

La multifactorialidad y multicausalidad de la violencia y la delincuencia representan el mayor desafío y a la vez el principal foco de atención, por lo que su abordaje requiere de una respuesta interdisciplinaria, sustentada en un proceso de institucionalización que potencie y le dé certeza normativa, programática y recursos a la política, a la vez que garantice su consistencia, sostenibilidad e impacto en el largo plazo (OEA, 2009).

Es por ello que resulta indispensable garantizar que el entramado institucional público incluya unidades que coordinen la política transversal de prevención, que operen con principios de verdadera movilidad social (y un muy potente componente de participación); integralidad (enfoques multidisciplinarios); diferenciación (pensando en los diversos grupos de población y sectores que son clave dependiendo del perfil territorial); y focalización (que atienda a los mismos suje-

tos a partir de distintas estrategias) pero que además opere a partir de la gestión efectiva de servicios públicos (Abad, 2006; Beliz, 2012; PNUD, 2013).

En tal sentido, se requiere que esta área cuente con atribuciones que verdaderamente incidan en la toma de decisiones; es decir, que sus opiniones cuenten para la proyección de enfoques y soluciones a nivel local (municipal) y cuya acumulación de experiencia y conocimiento sirva para orientar los procesos técnicos, políticos y metodológicos en la materia y con ello lograr la verdadera transversalización de la política de prevención. Ello implica, por ejemplo, un involucramiento directo de la policía en estrategias de inteligencia preventiva.

Lo anterior exige incorporar dos elementos sustantivos cuyo valor estratégico normalmente se relega o margina: a) el acopio y uso estratégico de la información y b) la inter-institucionalización de todos los procesos y actividades. Las prácticas internacionales exitosas y/o prometedoras han demostrado que la recopilación, sistematización y explotación oportuna de la información son procesos imprescindibles para desarrollar una política efectiva de prevención (Dammert, 2008). “[...] los problemas de la política de seguridad son: la falta de información y evidencia relevante en el momento adecuado, para la toma de decisiones y el diseño de políticas [...]. Para superar el obstáculo se ha propuesto la creación del Centro Estratégico de Análisis del Delito” (Basombrío, 2013, pp. 140-141).

El impacto positivo que genera el uso adecuado de la información tiene que ver con varios momentos del proceso: a) recopilación de información, b) sistematización y c) evaluación. Una política de prevención cuyas acciones no estén sustentadas en la explotación efectiva de información estratégica difícilmente podrá competir con la complejidad y profundidad que exhiben los fenómenos sociales de la violencia y la delincuencia (Dammert, 2008; Beliz, 2012; Basombrío, 2013).

Por otro lado, la inter-institucionalización de la política de prevención como acción estratégica para articular y transversalizar los objetivos y métodos de las distintas instancias y programas sociales de la localidad (municipio), debe ser visto como un proceso crítico para aprovechar los recursos, las redes de comunicación y la coordinación operativa (en terreno) que éstas poseen a fin de focalizar esfuerzos en sectores y factores de riesgo determinantes.

La complementariedad de conocimientos y experiencia acumulada, así como las facultades y capacidades instaladas que poseen las distintas instancias públicas de los gobiernos municipales deben ser entendidas, no solamente como un valor agregado, sino como un insumo básico para la instrumentación de la política de prevención.

Respecto al plano de las intervenciones específicas, en el marco internacional las prácticas basadas en evidencia muestran que el tratamiento del fenómeno de la violencia a partir de un paradigma de salud pública, permite atender los factores multicausales y multidimensionales que producen o se asocian a la violencia (Mercy, 1993). A mayor cantidad de factores presentes en un momento y lugar dado, mayor la probabilidad de que la violencia aparezca. Desde esta perspectiva, las intervenciones se centran en minimizar las probabilidades de su ocu-

rrencia a través de la identificación de los factores de riesgo o precursores que la producirían; siendo estos de índole individual, familiar, social y contextual.

Los enfoques que adopte la política de prevención deben atender los grupos prioritarios o sectores estratégicos que se ha probado generan los mayores y mejores resultados a corto, mediano y largo plazo, y que son: familia, infancia y adolescencia, juventudes, escuelas y mujeres.

La razón para atender a estos sectores estratégicos está fundada nuevamente en la noción de riesgo y los factores que favorecen la aparición de diferentes problemas y su extraordinaria trascendencia en lo concerniente a su prevención. Esta perspectiva se ha trasladado al ámbito de la infancia y la adolescencia, como etapas de la vida donde la tarea preventiva cobra su sentido natural. Durante la niñez, y fundamentalmente durante la adolescencia, aparecen y se consolidan patrones de comportamiento de gran trascendencia para la salud del resto de la vida. Una buena parte de los problemas de la adolescencia comienzan en la infancia. Así mismo, algunos problemas en la vida adulta tienen su génesis durante la adolescencia. De esta forma, la necesidad de intervención temprana parece obvia (ONU-Habitat, 2009).

La experiencia internacional muestra que no hay intervención exitosa en las juventudes que no los involucre activamente en el diseño e implementación de programas preventivos; de ahí la relevancia de los diagnósticos participativos. Este aspecto de la participación activa de las juventudes cobra especial relevancia dado el grado de discriminación y estigmatización de la que es sujeto este grupo de población; su papel proactivo les brinda la oportunidad de resignificar su rol en la comunidad. Es importante recalcar que este sector de la población en la región constituye el grupo mayormente vinculado a la violencia (sobre todo la violencia letal), ya sea como víctimas o como victimarios, como se ha mencionado anteriormente (Abad, 2006).

La experiencia que tienen las mujeres sobre las violencias es poco conocida; las razones están asociadas a menudo a la vergüenza, la soledad y el miedo. En nuestra cultura machista existe una normalización de la violencia contra la mujer, sobre todo en ámbitos privados. Muchas intervenciones exitosas concluyen que un contexto social seguro para una mujer lo hace más seguro también para el resto de la población. De ello se desprende la necesidad de intervenir las familias; urge evitar la normalización de la violencia contra la mujer y la consecuente violencia familiar; ser víctima o testigo de este tipo de violencia alimenta la propensión criminógena y promueve la violencia en futuras relaciones, dentro o fuera del ámbito familiar (ONU-Habitat, 2009).

Más allá de la complejidad, la evidencia disponible deja muy en claro que los enfoques preventivos a largo plazo pueden comenzar incluso desde antes del nacimiento con resultados exitosos en la adolescencia y adultez, pero también existen políticas eficaces de corto plazo.

En el siguiente capítulo abundaremos sobre México, pero aquí queremos destacar que diversos cambios recientes normativos y programáticos a favor de la prevención de la violencia y la delincuencia constituyeron ciertamente un avance que incluyeron al país en diversos foros y circuitos que colocan a ésta en el centro

de las estrategias para resolver los problemas de inseguridad. Sin embargo, en los hechos el Gobierno Federal y la gran mayoría de los estatales y municipales han mostrado su desdén, optando sistemáticamente por el empoderamiento del enfoque del control por la vía de uso de la fuerza y el castigo penal.

A pesar de esto, en el país han existido iniciativas que han logrado implementar acciones de prevención que incluyen el trabajo con las comunidades y que han obtenido resultados. Muy pocas de ellas han sido sistematizadas y mucho menos evaluadas. La mayoría de estas presentan como ‘resultados de las intervenciones’ materiales probatorios de ‘procesos o gestión’, cual es el caso de listas de asistencia a actividades, fotos de talleres, reuniones o eventos con población beneficiaria. Dado el manejo de los recursos, las intervenciones no duran siquiera un año, muchas veces comenzando en agosto o septiembre para entregar “resultados” el 1º de diciembre y así recibir el último recurso del proyecto. Si a esto le sumamos los cambios en las administraciones de los gobiernos locales, todo opera en contra de la continuidad de las acciones preventivas, anulando así cualquier posibilidad de consolidación.

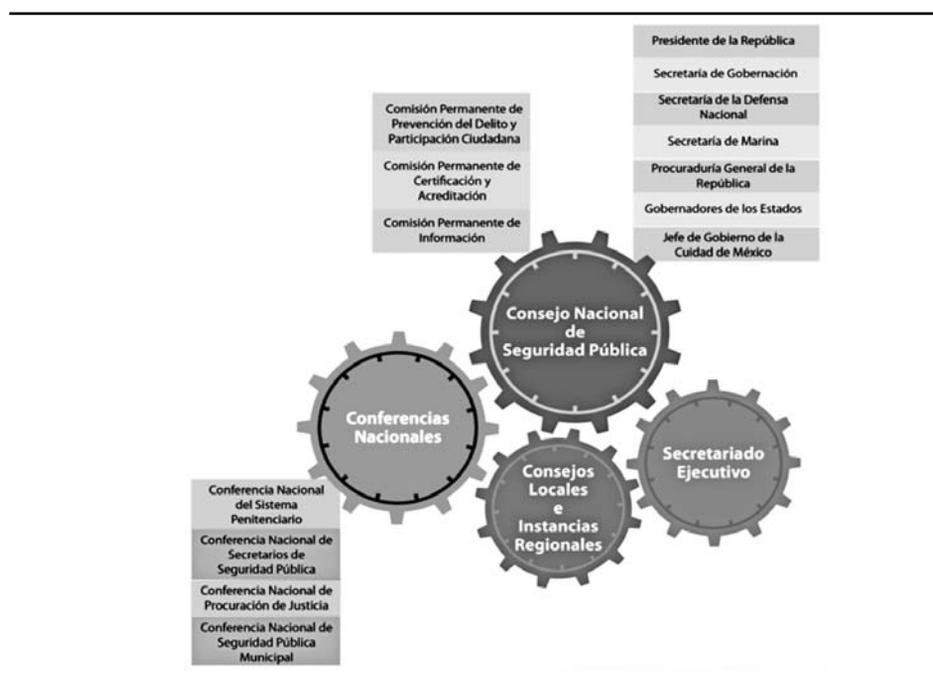
La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana publicaron el reporte “Análisis de casos de once organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un ejercicio de sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia” que estudia intervenciones del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), mismo que inició en febrero de 2012, en el marco del Pilar IV de la Iniciativa Mérida. En la publicación se destacan seis organizaciones de la sociedad civil con buenas prácticas: 1. Centro de Asesoría y Promoción Juvenil A.C. (CASA) en Ciudad Juárez; 2. Centro Juvenil de Promoción Integral, AC. (CEJUV) en la Ciudad de México; 3. Centros de Prevención Comunitaria Reintegrada I.A.P. en la Ciudad de México; Fundación Comunitaria de la Frontera Norte, A.C. (FCFN) en Ciudad Juárez; 5. Machincuepa, Circo Social A.C. en Acapulco; y 6. Servicios de Juventud A.C. (SERAJ) en Ciudad de México. También se presentan cinco prácticas promisorias: 1. Centro de Arte y Cultura, Circo Volador A.C. en Querétaro; 2. CreeSer, I.A.P. en Monterrey; 3. El Nodo, Centro de Creación Urbana A.C. en Saltillo; 4. Fondo para Niños de México (FpNM) en Chiapas; y 5. Red de Cohesión y Participación Social 1, 2, 3 por Mí y Mi Comunidad, A.C. en Chihuahua.

V. La prevención de la violencia y la delincuencia en México: normas, programas y dineros

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye las bases normativas de la prevención del delito, en el marco de la función de la seguridad pública (DOF 24/02/2017). El mismo artículo prevé que el Sis-

tema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) será el encargado de la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y determinará la participación de la comunidad que coadyuvará en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. La norma reglamentaria del artículo citado se denomina Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), andamiaje institucional cuya instancia superior es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Figura 1.

Figura 1
Esquema de integración y funcionamiento del
Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2016).



El artículo 2º de esta ley incluye la prevención especial y general de los delitos, en el marco de la seguridad pública (DOF 17/06/2016).

En enero de 2012 se promulgó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), misma que establece las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios en la materia, bajo el paraguas del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Su artículo 2º dispone que “La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan” (DOF 24/01/2012).

Esta última norma establece que las instancias de coordinación de la prevención en México son:

- El Consejo Nacional de Seguridad Pública que es “la máxima instancia para la coordinación y definición para la política de prevención social de la violencia y la delincuencia”.
- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que elaborará las propuestas de contenido del Programa nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el cual participará en la elaboración del programa referido, entre otras funciones.
- La Comisión permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la cual ayudará al Secretariado Ejecutivo “en el seguimiento del cumplimiento de los programas generales, especiales e institucionales de las dependencias” asociados a la materia.

Es importante destacar que la LGPSDV no desarrolla las funciones policiales asociadas a la prevención.

Además, existe la Comisión Intersecretarial en la materia, la cual tiene carácter permanente, coordina a las dependencias del gobierno del gobierno federal, es presidida por la Secretaría de Gobernación e incluye a todas las secretarías de estado.

De la LGPSVD se desprendió el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito (PNPSVD) 2014-2018 (DOF 15/02/2016). La Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana de la SEGOB se ha encargado de monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados mediante la gestión, administración y, hasta 2016, la coordinación del subsidio federal de dicho Programa.

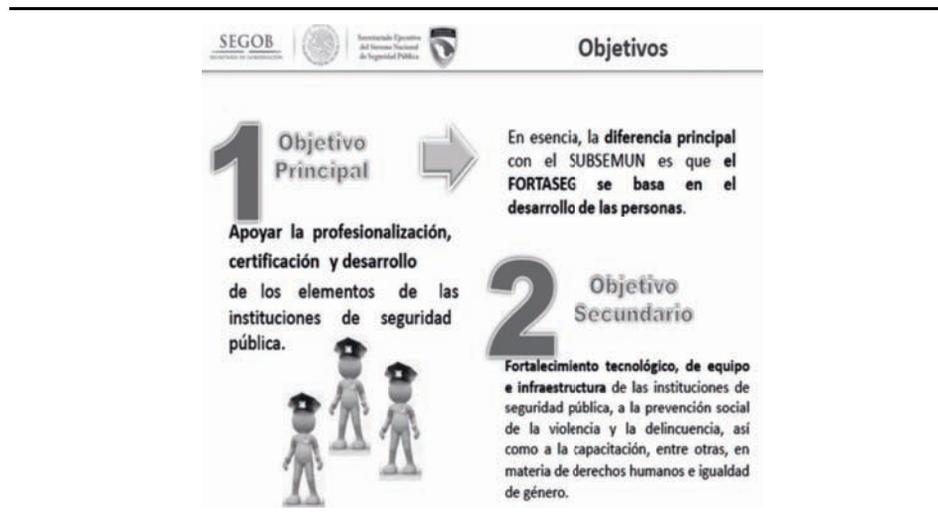
Programas: SUBSEMUN y FORTASEG

El Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) nació en el 2008 con el fin de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública, mejorar la infraestructura de las corporaciones policiales y apoyar el nuevo modelo de actuación policial, cuya base radica en la prevención del delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación activa de la sociedad en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal con el mayor Índice de Criminalidad Compuesto (ICC)¹⁰ (notacefp/017/2008, Cámara de Diputados).

¹⁰ Acuerdo 01/2008 de la SSP que establece las bases para la elegibilidad de la asignación de recursos del SUBSEMUN, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2008).

La última información a la que se tiene acceso desde la página Web del Secretariado Ejecutivo del SNSP es del 7 de julio de 2016 y no se presenta ningún informe de evaluación o de rendición de cuentas del subsidio, si bien pueden encontrarse en Internet las evaluaciones llevadas a cabo por la UNAM en 2011, por la Auditoría Superior de la Federación en 2011 y por el CIDE en 2013 y 2014. Ninguna de las anteriores es una evaluación de impacto. La imposibilidad para realizar una evaluación de impacto se debe, en primera instancia, a la forma en la que fue diseñado el programa originalmente y, en segundo lugar, a que los objetivos y las actividades de la matriz de indicadores de resultados fue cambiando año con año, por lo que no existe compatibilidad que permita verificar con certeza en que aspectos se tuvo impacto.

Figura 2
Objetivos del FORTASEG y diferencia con SUBSEMUN



Fuente: Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional, SESNSP, 2016, p. 6).

En el Informe General de la Cuenta Pública 2015, aparece el subsidio de SUBSEMUN en el punto 4.2.3.2., como uno de los “recursos no entregados a los ejecutores, que permanecen en cuentas administradas por las secretarías de finanzas o similares, sin la suficiente transparencia de su manejo”, reteniendo el dinero en las cuentas y habiendo además subejercicio generalizado en todos los municipios que reciben el subsidio.

El SUBSEMUN funcionó en paralelo al Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) hasta el 2015, el primero siendo dirigido a 280 municipios y demarcaciones beneficiarias y el segundo a las 32 entidades federativas. A partir del 2016

Tabla 1
Recursos del Subsidio para FORTASEG 2016

Programa con Prioridad Nacional FORTASEG	Recurso autorizado	Recurso convenido en mdp¹⁰	Porcentaje del recurso convenido	Recurso ministrado	Porcentaje del recurso convenido	Recurso Ejercidos (31-12-16)	Porcentaje del recurso convenido	Porcentaje del recurso ministrado
Total de FORTASEG	5,952.7	5,873		5,697.5		4,228.7	72%	74.2%
- Gastos de operación del subsidio	78.3*							
- Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial		3,046.6	51.9%			2,206.4	72.4%	52.2%
- Desarrollo, profesionalización y certificación policial		1,438.4	24.5%			1,048.4	72.9%	24.8%
- Implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal y sistemas complementarios		1,178.6	20.1%			878.5	74.5%	20.8%
- Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública		134.3	2.3%			51.1	38.0%	1.2%
- Sistema nacional de información para la seguridad pública		44.5	0.8%			33.3	74.8%	0.8%
- Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas		30.5	0.5%			11.0	36.0%	0.3%-

¹⁰ Hay 1.4 mdp que no se convinieron y que tampoco se reportan como parte de los gastos de operación del subsidio.
Fuente: Elaboración propia con los datos del Informe de Resultados del FORTASEG 2016.

SOCIEDAD, VALORES Y DESARROLLO

se fusionaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación para conformar un nuevo subsidio que permitiera buscar una mayor efectividad en la aplicación de los recursos, integrándose el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Éste es un subsidio que se otorga a los municipios o, en su caso, a los estados que ejercen la función de seguridad pública en lugar de los municipios o coordinados con éstos, para el fortalecimiento en materia de seguridad. Como se muestra en la Figura 2, la principal diferencia con SUBSEMUN es que el FORTASEG busca centrarse en el “desarrollo de las personas”. Su objetivo primario es apoyar la profesionalización y certificación policial de los elementos de las instituciones de seguridad pública y la implementación y desarrollo del sistema de justicia penal, apoyándose en la adquisición de tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo para la función policial, para con ello cumplir el objetivo secundario que incluye la formación del sistema nacional de información para la seguridad pública, el sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas, y el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

El “Informe de resultados de FORTASEG 2016” (SESNSP, 2016), sin embargo, reporta que de los 5,873 mdp¹¹ convenidos para los municipios y demarcaciones, el 51.9% de los recursos (3,046.6 mdp) fueron destinados para tecnologías, infraestructura y equipamiento; 24.5% (1,438.4 mdp) para desarrollo, profesionalización y certificación policial y únicamente el 2.3% (134.3 mdp) para el desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia, con participación ciudadana en temas de seguridad pública. Durante la segunda ministración, hubo un 2.9% (175.5 mdp) de los recursos convenidos que no se adjudicaron a seis municipios por incumplimiento de las obligaciones establecidas en los lineamientos vigentes del FORTASEG, lo cual implicó que los recursos ministrados totales ascendieran a 5,697.5 mdp. Del total de recursos ministrados, al 31 de diciembre de 2016 se habían ejercido únicamente 4,228.7 mdp, lo que representa el 74.2% del recurso ministrado y el 72% del recurso convenido (Tabla 1).

Para la prevención social de la violencia se ejerció únicamente el 38% del recurso convenido que sólo representa el 1.2% del recurso ejercido del FORTASEG, cuando supuestamente es considerado uno de los programas de prioridad nacional, como se muestra en la Figura 3 (SESNSP, 2015). Si bien el reporte se denomina “Informe de resultados del FORTASEG 2016”, los únicos indicadores que se muestran son: 1. Ministración de recursos y 2. Avance en el ejercicio de los recursos. Pero no se encuentran resultados en estricto sentido ni evidencias que soporten afirmaciones tales como las siguientes:

¹¹ mdp = millones de pesos

- En Huejutla de Reyes, Hidalgo se reporta una disminución del 47% de los casos de violencia escolar.
- 256 de 308 beneficiarios hicieron entrega de informe de resultados.
- En Metepec, Estado de México se creó el Centro de Mediación Comunitaria, donde se brindó atención a 105 casos.

Podría suponerse que la evidencia se presentaría en los Anexos, nombrados en el índice, pero no existe tal apartado en el informe.

A la fecha, es el único subsidio federal que contempla la prevención social de la violencia y la delincuencia, siendo que el presidente Enrique Peña Nieto había considerado a la misma entre las principales estrategias de seguridad, determinante “para construir juntos un país en paz” (Redacción Aristegui Noticias, 12 de febrero de 2013).

Figura 3
Prioridades de Seguridad. Programas de Prioridad Nacional



Fuente: Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional, SESNSP, 2016, p. 3.

PRONAPRED

El Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana-

na de la Secretaría de Gobernación, representó el primer subsidio federal en la materia encaminado exclusivamente a impactar en esta materia en sitios estratégicos (polígonos) a nivel nacional.

El Programa empezó a operar durante 2013 con un presupuesto de 2,500 mdp, mismo que se mantuvo en proporción similar hasta 2015, cuando el entonces titular de la Subsecretaría anunció un recorte del casi 30%; desde ese momento muchos previeron la muerte del programa y no solo del subsidio. En el “Catálogo de programas, fondos y subsidios para entidades federativas 2016”, ya no aparece como programa, al tiempo que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 eliminó el subsidio federal etiquetado como Programa Nacional de Prevención del Delito.

Si bien la intención con la que nació el PRONAPRED era la correcta, convertirse en una estrategia sustantiva de seguridad, también es cierto que desde ese mismo momento enfrentó diversos retos y vicisitudes que impidieron que su implementación a nivel local produjera resultados e impacto costo-efectivo, así demostrado con evidencia suficiente, entre otros, por México Evalúa (2014 y 2015), el CIDE (Arango, 2013; Arango, 2014) y la UNAM (2011).

El Secretariado Ejecutivo, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, en coordinación con la Subsecretaría de Prevención, llevaron a cabo algunos “Diagnósticos Participativos”. La intención era conocer a nivel local los problemas que afectan a la sociedad en materia de violencia y delincuencia. Las diferencias metodológicas con las que se llevaron a cabo estos diagnósticos no permitieron generar una base de información que pudiera homologarse para generar un catálogo de intervenciones *ad hoc* para los diagnósticos arrojados.

A la fecha, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se ha quedado sin el subsidio que fundó su creación en el presente sexenio, aunque sigue coordinando el PNPSVD, que no ha desaparecido. Lo cierto es que la eliminación del subsidio del PRONAPRED obstruye los escenarios para la concreción efectiva y sostenible de esa política en los planos local y municipal.

En febrero de 2017 el subsecretario en funciones presentó 10 proyectos prioritarios (SEGOB, 9/02/2017) en los que se concentrarían los esfuerzos, capacidades y recursos de todas las dependencias y entidades que integran la Comisión Intersecretarial. Presentamos sendas solicitudes de acceso a la información y la respuesta recibida hasta el 7 de agosto del mismo año no contiene la evidencia solicitada.

Existen un sinnúmero de instancias, comisiones, subsecretarías, consejos, entre otros, establecidos en las diversas leyes, que incluyen tareas en materia de prevención de la violencia y el delito, y que deben coordinarse para la elaboración de políticas públicas, programas, estrategias y acciones. Algunas de las más importantes se nombran a continuación: el Consejo Nacional de Seguridad Pública; el Comisionado Nacional de Seguridad; el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública; el Centro Nacional de Prevención del Delito y

Participación Ciudadana; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; la Subsecretaría de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; la Dirección de Planeación Estratégica para la Prevención Social y la Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Esta revisión apenas panorámica enseña, por un lado, la subvaloración de la política pública de prevención, desde el punto de vista del apoyo presupuestal suficiente para garantizar su sostenibilidad y, por el otro, la proliferación de un entramado burocrático disperso y fragmentado que, al hacer responsables a múltiples autoridades, a la vez no garantiza la rendición de cuentas efectiva de ninguna de ellas, no al menos en lo que a impacto se refiere.

Existen indicios suficientes para afirmar que se reproduce la proliferación de autoridades responsables de la prevención del delito y la violencia en los ámbitos estatal y municipal a lo largo del país, sin que ello implique aún la consolidación de políticas públicas sujetas a evaluación.

VI. Breve sistematización de enfoques y proyectos que merecen amplio consenso internacional

La OMS en su informe mundial sobre salud y violencia (2003) refiere que “Es posible prevenir la violencia y disminuir sus efectos, de la misma manera [...] que las enfermedades infecciosas [...]. Es posible cambiar los factores que contribuyen a producir respuestas violentas, ya sea las dependientes de la actitud y el comportamiento o las relacionadas con situaciones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias.”

Cuando algún problema de salud u otro fenómeno, se enfoca desde la salud pública, la perspectiva debe ser interdisciplinaria y basarse en datos científicos, es decir, en evidencia (Mercy, J.A., et al, 1993). La salud pública extrae conocimientos de muchas disciplinas, entre ellas la medicina, la epidemiología, la sociología, la psicología, la criminología, la pedagogía y la economía. Esto ha permitido que este enfoque sea innovador y receptivo con respecto a una amplia variedad de enfermedades, padecimientos y fenómenos sociales.

La salud pública se caracteriza sobre todo por la importancia que concede a la prevención, y en vez de aceptar que la violencia existe, o solamente reaccionar ante ella, su punto de partida es la sólida convicción de que el comportamiento violento y sus consecuencias son prevenibles. Para ello, su enfoque hace hincapié en la acción colectiva y en que la cooperación de sectores diversos como los de la salud, la educación, los servicios sociales, la justicia y la política, son necesarias para resolver problemas.

Las intervenciones de salud pública se clasifican tradicionalmente en tres niveles de prevención:

- Prevención primaria o universal: intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra.
- Prevención secundaria o seleccionada: son medidas centradas en las respuestas más inmediatas cuando alguna persona o grupo de personas han estado expuestas a la violencia o el delito, o de aquellas personas que, por la presencia de factores precursores o detonadores, se encuentran en riesgo de cometer actos violentos, antisociales o incurrir en ilícitos.
- Prevención terciaria o indicada: son intervenciones centradas en la atención a largo plazo con posterioridad a los actos violentos o criminales, como la rehabilitación de las víctimas y la reintegración social de los victimarios u ofensores.

La OMS recomienda privilegiar las inversiones en prevención antes que en el tratamiento o rehabilitación de las consecuencias de la violencia (2003). Una inversión constante, pero mucho más modesta en prevención, puede generar beneficios mucho más significativos, relevantes y duraderos que los tratamientos a las víctimas y las medidas represivas para los ofensores (Krug, et. al., 2003). En este sentido una intervención temprana siempre es mejor que una tardía.

La Tabla 2 muestra algunos ejemplos de intervenciones de la violencia y la delincuencia que han mostrado ser efectivas y cuentan con evidencia de ello. No todas son prácticas que tengan su símil o réplica en ALC, pero algunas cuentan ya con aplicaciones piloto adaptadas a las condiciones locales. Todas las iniciativas que se presentan fueron tomadas de compendios de buenas prácticas con evidencia en sus resultados e impacto (UNODC, sin año; Mihalic, et. al, 2001; CAF, 2014; Abad, 2006; Abad y Gómez, 2008; CIPC, 2005).

Tabla 2
Intervenciones de prevención de la violencia y la delincuencia con evidencias de efectividad

Segmento o Nivel de Intervención: Familia

Intervención: Visitas caseras de enfermeras a madres primerizas embarazadas (otros factores de riesgo como adolescentes, pobres, baja educación), e infantes. El principal propósito es detener el maltrato infantil. Algunas cuentan con perspectiva de género.

Características: Longitudinal (al menos dos años)

Lugares de implementación y/o replicas: Elmira (NY), EU. Memphis (TE), EU. Denver (CO), EU. Child First, Jamaica. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil

Segmento o Nivel de Intervención: Familia

Intervención: Habilidades de crianza y comunicación asertiva con los hijos. (Intervenciones tempranas para padres en riesgo de abuso infantil).

Características: Integrales. Apoyo psicoterapéutico.

Lugares de implementación y/o replicas: Escuela para Padres, Casa Alianza, Nicaragua. Preparación para la paternidad y la maternidad, Singapur. Creciendo en Participación y Protagonismo por una Sociedad sin violencia, Argentina. Triple P, Positive Parenting Program, Australia, Canadá, Japón y varios países europeos

Segmento o Nivel de Intervención: Infancia

Intervención: Promueve la competencia emocional y social para prevenir, reducir y tratar la agresión y los problemas emocionales en niñas y niños de 0 a 12 años.

Características: Longitudinales, multifacéticos para el desarrollo de habilidades de infantes, madres, padres y maestros.

Lugares de implementación y/o replicas: The Incredible Years, Seattle (WA), EU, Canada, Denmark, England, Finland, Ireland, Australia, New Zealand, Norway, Portugal, Russia, Wales, Scotland, Northern Ireland, Sweden, the Netherlands.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Intervenciones barriales o comunitarias que utilizan terapia familiar de enfoque sistémico o multisistémico, actividades deportivas o artísticas, acompañamiento o regularización académica, habilidades para la vida y manejo de emociones, cultura de paz; en algunos casos capacitación en oficios.

Características: Integrales. Locales (barrial). Multiagenciadas. Intersectoriales. Fortalecimiento de factores de protección. Formación de capital social. Trabajan a nivel individual, relaciones interpersonales y comunitario. Algunas trabajan con miembros de pandilla.

Lugares de implementación y/o replicas: Luta pela Paz, Río de Janeiro Brasil. Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil. Casa Alianza, Nicaragua. Patrulla Juvenil, Santa Anita, Perú. Cefocine, Guayaquil, Ecuador.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Intervenciones comunitarias en los barrios donde hay alta violencia, violencia letal con armas de fuego o blancas; participación activa de actores de la comunidad que actúan como “interruptores” de la violencia.

Características: Locales. Multiagenciadas. Trabajan a nivel individual, relaciones interpersonales y comunitario.. Trabajan con miembros de pandillas.

Lugares de implementación y/o replicas: Cure Violence (antes Cease Fire), Chicago, Boston, New Orleans, Kansas City, New York City, EU, Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil.

Segmento o Nivel de Intervención: Adolescencia

Intervención: Mentorías o tutorías con base comunitaria. Hay tutela uno-a-uno, pero además hay actividades académicas, recreativas o deportivas en y con la comunidad y los tutores.

Características: Locales. Trabajan a nivel individual y comunitario.

Lugares de implementación y/o replicas: Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil.

Segmento o Nivel de Intervención: Juventudes

Intervención: Programas que promueven la comprensión de las causas del uso de tabaco, alcohol y otras drogas. Diseñados para detectar los factores psicosociales asociados con el inicio del consumo de sustancias psicoactivas. Promueven la detección de factores de riesgo personales, del contexto (p.e., presión de pares) y de la sustancia psicoactiva.

Características: Integrales. Escolares. Longitudinales. Trabajan a nivel individual y con los adultos responsables de la educación (madres, padres, tutores, maestros), interpersonal y comunitarias.

Lugares de implementación y/o replicas: Life Skills Training (LST), EU. Project STAR, EU.

Segmento o Nivel de Intervención: Juventudes

Intervención: Terapia sistémica o multisistémica para trabajar con juventudes en riesgo, con problemas de conducta antisocial o delictiva. Promueve la colaboración familiar y escolar o del entorno para dar contención y promover factores de protección. Se centra en el desenvolvimiento individual, familiar, con pares, escolar y vocacional.

Características: Trabajan a nivel individual, familiar, escolar y comunitario. Longitudinales.

Lugares de implementación y/o replicas: Casa Alianza, Nicaragua. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil. Fica Vivo!, Minas Gerais, Brasil. Youth Justice Board & Crime Concern, Inglaterra y Gales, RU.

Segmento o Nivel de Intervención: Escuelas

Intervención: Promueven la cultura de paz y la sensibilización frente a la violencia y la prevención que se enfoca tanto en la detección de factores de riesgo, como el fortalecimiento de los factores de protección. Pro-

mueven las competencias sociales y emocionales (autoestima, relaciones interpersonales, resolución de conflictos).

Características: Locales. Multiagenciadas Integrales.

Lugares de implementación y/o replicas: Escuela Segura-Comunidad Segura, Bolivia, Colombia, Paraguay, Uruguay y Costa Rica. Sistema de Alerta Temprana, Peñalolén, Chile. PATHS, Pennsylvania, EU.

Segmento o Nivel de Intervención: Escuelas

Intervención: Desarrollo de habilidades de convivencia, educación para la paz, resolución de conflictos, comprensión y manejo de emociones, competencias cívicas y ciudadanas.

Características: Integrales. Trabajan a nivel individual y con los adultos responsables de la educación (madres, padres, tutores, maestros), interpersonal y comunitarias (desarrollo de redes sociales al interior de las escuelas y en los barrios).

Lugares de implementación y/o replicas: Aulas en Paz, Colombia. Pathways to Prevention, Australia.

Segmento o Nivel de Intervención: Mujeres

Intervención: Visitas caseras de enfermeras a madres primerizas embarazadas (otros factores de riesgo como adolescentes, pobres, baja educación), trabajo comunitario con mujeres (y algunas sensibilización de población masculina), integración de redes de apoyo a mujeres. Cuentan con perspectiva de género y uno de los principales propósitos es el empoderamiento de las mujeres.

Características: Longitudinal (al menos dos años). Perspectiva de género (incluyendo nuevas masculinidades). Trabajan a nivel individual y comunitario.

Lugares de implementación y/o replicas: Elmira (NY), EU. Memphis (TE), EU. Denver (CO), EU. Child First, maica. Luta pela Paz, Río de Janeiro, Brasil. Raising Voices', Uganda. Avahan, India.

Segmento o Nivel de Intervención: Mujeres

Intervención: Programas integrales y multinivel para la prevención del embarazo adolescente.

Características: Longitudinal. Multisectorial.

Lugares de implementación y/o replicas: Sexto Sentido, Nicaragua

Segmento o Nivel de Intervención: Comunitaria

Intervención: Reconstrucción o fortalecimiento del tejido y cohesión social. Algunas incluyen prevención situacional.

Características: Local (municipal-barrial). Multiagenciadas.

Lugares de implementación y/o replicas: La Piel de la Memoria, Medellín, Colombia. Comuna Segura, Chile. Communities that Care (CTC), EU, Inglaterra, Australia, Canadá, Holanda.

Podemos aprender una importante lección de las experiencias internacionales. A pesar de que en México estamos enfrentando un fenómeno multidimensional, es posible lograr reducciones significativas de los niveles de violencia. En la medida en que se consoliden esfuerzos institucionales y políticos para responder, política y normativamente, a preguntas tan relevantes como ¿qué tipo de policía necesitamos y queremos? y, sobre todo, ¿qué modelo de seguridad es compatible con la democracia? Si logramos como sociedad responder a estas preguntas, las posibilidades de obtener resultados positivos en la reducción de la violencia y el delito serán mayores. El camino está señalado.

VII. Recomendaciones generales extraídas desde el aprendizaje nacional e internacional:

- Siendo la violencia y el delito un fenómeno ubicuo provocado por un caleidoscopio complejo de factores, el prisma de la prevención primaria o universal, considera que inversiones modestas, continuas y consistentes que desnormalicen, por ejemplo, la violencia contra las mujeres, pueden producir beneficios importantes y duraderos.
- Un plan nacional de acción para prevenir la violencia debe incluir objetivos, prioridades, estrategias y responsabilidades asignadas, así como un calendario y un mecanismo de evaluación. Debe basarse en un consenso entre muchos agentes gubernamentales y no gubernamentales, con inclusión de las organizaciones participantes que participan de estas. El plan debería tomar en cuenta los recursos humanos y financieros disponibles ahora y en el futuro para su ejecución e incluir elementos tales como la revisión y reforma de las leyes y las políticas existentes, el desarrollo de medios para la recolección de datos y la investigación sistematización de la intervención), el fortalecimiento de los procesos para lo cual se requiere la institucionalización de las acciones y/o programas, y el establecimiento de la evaluación de las diversas etapas. Para que el plan pase de la teoría a la práctica, es indispensable atribuir a una organización concreta la responsabilidad de vigilar e informar periódicamente sobre el progreso logrado en estos y otros elementos del plan y, sobre todo,

debe contarse con la participación multisectorial e interinstitucional de los tres órdenes de gobierno, el liderazgo y la voluntad política de estos actores en la sostenibilidad e institucionalización de una política preventiva local. Como lo señala México Evalúa (2017):

“los proyectos preventivos derivados del Pronapred abrieron la puerta a muchos beneficiarios para conocer acciones que les han permitido comprender que hay alternativas a la violencia y la delincuencia. Ese capital acumulado no puede obviarse o desecharse. Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno enfrentan la disyuntiva de apostar o no por dar continuidad a los esfuerzos realizados y diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política preventiva que atienda eficazmente el problema de inseguridad presente en sus localidades” (p. 92).

Si bien el PNPSVD es el marco programático con el que se cuenta en el país (por lo menos hasta 2018), no se puede decir que exista una política de prevención transversal en los distintos órdenes de gobierno, y mucho menos como una estrategia prioritaria para la seguridad.

VIII. Conclusiones

Si miramos la metodología de las políticas pública generalmente aceptada, podemos afirmar sin asomo de duda que en México la prevención de la violencia y la delincuencia es una agenda del Estado aún pendiente. La exploración a profundidad no permite encontrar casos en los tres órdenes de gobierno que abarquen el ciclo completo de diseño, implementación y evaluación, bajo los estándares científicos y técnicos adecuados.

El ensayo muestra múltiples problemas detrás de esta conclusión. Problemas asociados a la inercia que reproduce mandatos y autoridades y de esa manera fragmenta, duplica y a la vez diluye la responsabilidad de la prevención. Problemas asociados al comportamiento errático y a la vez contradictorio del presupuesto público para ella, que de igual manera crece o disminuye sin rendición de cuentas alguna que explique uno u otro comportamiento. Presupuesto que, diseccionado, enseña el verdadero lugar último en la jerarquía de prioridades.

Problemas asociados a la debilidad o a la ausencia de marcos teóricos de referencia detrás de la toma de decisiones en la materia, a su vez reflejados en la inconsistencia de la metodología de soporte de los diagnósticos locales, cuando los hay. Y proyectados también hacía el más evidente y dañino de todos los factores de reproducción de la simulación, nos referimos a la débil o inexistente evaluación.

Problemas asociados al comportamiento político de los actores involucrados en los tres órdenes de gobierno, que supedita las intervenciones preventivas a los ci-

culos del ejercicio del gasto, independientemente de que los segundos hagan imposible el cumplimiento de los más básicos estándares técnicos de las primeras.

Problemas asociados a una percepción política electoral, al parecer generalizada, que califica a la prevención como una agenda que impide alcanzar resultados vistosos de corto plazo y que, por tanto, bajo tal perspectiva, obstaculiza la construcción de auditorios favorables a uno u otro partido político en el gobierno. Interpretación que igualmente puede explicar la debilidad de la prevención, relegada a cambio del apoyo político amplio hacia las medidas de control, tales como la inversión en el equipamiento y la imagen de la policía o la inflación del castigo penal, justo desde la lectura de la rentabilidad electoral (aquí pueden leerse las palabras de Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, donde incluye una crítica relevante e inusual con respecto a la actitud de las autoridades que prefiere la toma de decisiones de corto plazo en la seguridad (SEGOB, 2017).

El ensayo enseña la evolución del conocimiento y la evidencia en torno a algunos enfoques relevantes de la prevención de la violencia y la delincuencia. Cada vez se sabe más respecto a lo que funciona y lo que no funciona y la discusión está abierta con la participación de enormes redes de expertos y foros oficiales e independientes. La aproximación desde México hacia esa tendencia de acumulación del saber enseña dos tendencias contradictorias; por un lado, avanza la acelerada agregación de actores independientes cada vez más especializados y por el otro se ensancha la distancia entre el conocimiento experto y el saber promedio de la autoridad en los tres órdenes de gobierno.

En síntesis, la prevención en México hasta ahora se queda principalmente en un recurso discursivo político y normativo que enfrenta tenaces resistencias ante cualquier esfuerzo de consolidación, bajo los estándares propios de una política pública.

En todo caso, la mejor noticia de la prevención de la violencia y de la delincuencia es que hay evidencia que la respalda como el mejor camino para la seguridad sostenible. La peor noticia es que demanda un abordaje complejo solo posible con el uso de marcos teóricos y herramientas metodológicas idóneas. Sea cual sea el camino que México decida transitar en esta agenda, su mayor desafío recae en la casi total inexistencia de cuadros profesionales preparados para acometer dicha complejidad.

La atenta lectura de este ensayo lleva de la mano al lector por un camino que aclara de dónde vienen y hacia dónde van al menos algunos ángulos fundamentales de la prevención de la violencia y la delincuencia. En este andar aparece un retrato del caso mexicano, desde luego no exhaustivo, pero creemos que suficiente para desnudar la distancia entre la promesa y la realidad.

No ayuda el falso optimismo. El trasfondo de todo este relato es inequívoco: el Estado mexicano no tiene y no tendrá al menos en el corto plazo los marcos teóricos, las herramientas metodológicas, las políticas públicas y el capital humano necesario para llevar al terreno las mejores enseñanzas disponibles de la prevención. Las decisiones adecuadas a su favor, si acaso llegaran, no habrán de construir el impacto deseado en el corto plazo. Imposible saber en consecuencia

cuándo llegará el equilibrio ampliamente recomendado entre la prevención y el control, soportado todo en la mayor participación ciudadana posible.

IX. Bibliografía

- Animal Político (21/07/17). Redacción. “Nuevo récord de violencia: junio es el mes con más homicidios en los últimos 20 años”. Se encuentra en línea en: <http://www.animalpolitico.com/2017/07/nuevo-record-homicidios/>
- Beccaria, Cesare (1764 -1-), *Of Crime and Punishment and other Writings*. En: *Cambridge Texts in the History of Political Thought*. Series Editors Geuss, Raymond, Skinner, Quentin; edited by Bellamy, Richard.
- Beccaria, Cesare (1764 -2-), *Of Crime and Punishment*. Se encuentra en línea en (p.23) <http://www.baskent.edu.tr/~zekih/ogrenci/crimpun.pdf> y en: http://www.constitution.org/cb/crim_pun.htm
- Banco Mundial-BM (2017). *Atlas of Sustainable Development Goals 2017: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. Se encuentra en línea en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26306> y en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/atlas-2017-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-una-nueva-guia-visual-de-los-datos-sobre-el-desarrollo>
- Lopez Calva, L. (2013). Banco Mundial News. <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/12/lac-poverty-education-teenage-pregnancy>. Latino América y el Caribe-BM LAC (2012). *Embarazo Adolescente y Oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre maternidad temprana, pobreza y logros económicos*. Se encuentra en línea en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/983641468238477531/pdf/831670WP0SPANI0Box0382076B00PUBLIC0.pdf>
- Basombrío, C. (Editor) (2013). *¿A DÓNDE VAMOS? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program. Open Society Foundation. Se encuentra en línea en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Basombrio_A_Donde_Vamos_2013.pdf
- Beliz, G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. BID, Washington, DC. Se encuentra en línea en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>
- Chioda, L. (2017). *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0664-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Se encuentra en línea en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25920>

- CIDE (2013). Evaluación del diseño, gestión y resultados del Programa “U002 Otorgamiento de Subsidios en materia de Seguridad Pública a Estados, Municipios y Distrito Federal”. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1051/1/images/U002_02_Evaluacion_del_diseno_consistencia_y_orientacion_a_resultados.pdf
- CIDE (2014). Evaluación específica al desempeño del programa U002 “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 Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales” 2013-2014. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://transparencia.presupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Evaluaciones/CHPF2014/04u002eed14.pdf>
- Corporación Andina de Fomento - CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2014). Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Se encuentra en línea en: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Dammert, L. (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. FLACSO Ecuador, Alcaldía Metropolitana de Quito. Se encuentra en línea en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf>
- Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina. FLACSO Chile. Se encuentra en línea en: http://bibliodrogas.cl/biblioteca/documentos/CONTROL_6609.PDF
- DOF 24-02-2017 - CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México a 23 de febrero de 2017: Ciudad de México, a 8 de febrero de 2017. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Constitucion/CPEUM-24-02-2017.pdf>
- ____ 17-06-2016 – LGSNSP. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>
- ____ 24/01/2012 – LGPSVD. Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Se encuentra en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5230810&fecha=24/01/2012
- ____ 30/04/2014 – PNPSVD. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 Redacción Aristegui Noticias, 12 de febrero de 2013. Los 5 ejes del programa de prevención del delito de EPN. Se encuentra en línea en: <http://aristeguinoticias.com/1202/mexico/pena-nieto-lanza-programa-de-prevencion-del-delito/>

- _____. 29/03/2017. Lineamientos para la integración de las Comisiones Ciudadanas de Evaluación y Apoyo a la prevención social de la violencia y la delincuencia en cada entidad federativa. Se puede encontrar en línea en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477936&fecha=29/03/2017
- Informe General de la Cuenta Pública 2015, Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Se encuentra en línea en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig_2015.pdf
- EFUS (2012). Seguridad, Democracia y Ciudades. El Manifiesto de Auvervillies y Saint-Denis. Se encuentra en línea en: <https://efus.eu/files/2013/06/Manifeste-ES-WEB.pdf>
- El Universal (24/04/17). Hope, Alejandro “Los 30 mil muertos de 2017”. Se encuentra en línea en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/seguridad/2017/04/24/los-30-mil-muertos-de-2017>
- Estrada, E. (2013). Democracia, Estado y Seguridad Ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad. Alegatos, N° 84, México, pp. 365-384. Se encuentra en línea en: <http://132.248.9.34/hevila/Alegatos/2013/no84/2.pdf>
- Farrington, D. y West, D. (1993) Criminal, penal and life histories of chronic offenders: risk and protective factors and early identification. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 3, pp. 492-523.
- Garrido, V. y Morales, L.A. (2007). Serious (violent or chronic) juvenile offenders: A systematic review of treatment effectiveness in secure corrections. *Campbell Systematic Reviews*, 2007: 7
- González, M. Evaluación externa de diseño efectuada al programa U002 Otorgamiento de Subsidios en materia de seguridad pública a Estados, Municipios y Distrito Federal. UNAM, 2011.
- Greenberg, D. (1985). Age, Crime, and Social Explanation. *American Journal of Sociology*, 91(1), 1-21. Se encuentra en línea en: <http://www.jstor.org/stable/2779878>
- Hirschi, T. y Gottfredson, M (1983). Age and the Explanation of Crime. *The American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 3. pp. 552-584.
- López Calva, F. (BM LAC, 2013). ALC: Pobreza, baja educación y falta de oportunidades aumentan riesgo de embarazo en adolescentes. Se encuentra en línea en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/12/lac-poverty-education-teenage-pregnancy>
- México Evalúa (2014). Prevención del Delito en México ¿Dónde queda la evidencia? Se encuentra en línea en: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/donde_quedo_la_evidencia.pdf
- _____. (2015). Prevención del Delito en México ¿Cuáles son las prioridades? Se encuentra en línea en: <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>

- _____ (2017). Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. Unión Europea. Mayo, 2017.
- Mihalic, S, Irwin, K., Elliott, D., Fagan, A. y Hansen, D. Blueprints for violence prevention. In: Juvenile Justice Bulletin. US Department of Justice. Se encuentra en línea en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/187079.pdf>
- Notacefp/017/2008, Cámara de Diputados, Centro de Estudios en Finanzas Públicas. Nota Informativa. Distribución del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). Se encuentra en línea en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2008/notacefp0172008.pdf>
- OEA (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. ISBN 9780882708431. Se encuentra en línea en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- ONU (1990). Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Se encuentra en línea en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>
- _____ (2002). ECOSOC Resolution 2002/13. The Economic and Social Council. Action to promote effective crime prevention. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crime-prevention/resolution_2002-13.pdf
- _____ -Habitat (2009). Guía para la prevención local. Hacia políticas públicas de cohesión social y seguridad ciudadana. Se encuentra en línea en: <https://unhabitat.org/books/guia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/>
- SEGOB (9/02/2017). Conferencia de prensa del Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/conferencia-de-prensa-del-subsecretario-de-prevencion-y-participacion-ciudadana-alberto-begne-guerra>
- _____ (2017). Osorio Chong: Estrategia Hidalgo Seguro. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/miguel-angel-osorio-chong-secretario-de-gobernacion-en-el-evento-estrategia-hidalgo-seguro?idiom=es>
- SESNSP (2016). Informe de Resultados FORTASEG 2016. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_Resultados_FORTASEG_2016.pdf
- _____ (2016). Esquema del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encuentra en línea en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>
- _____ (2016). Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional. Se encuentra en línea en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf>

- Sherman, Lawrence. W. (2005). “Enlightened Justice: Consequentialism and Empiricism from Beccaria to Braithwaite” pp. 41-54, en Erich Marks, Anja Meyer and Ruth Linssen (Eds.) *Quality in Crime Prevention*. Landespräventionsrat Niedersachsen, Hanover, Germany.
- UNESCO (1986). *Seville Statement on Violence*, Spain (subsequently adopted by UNESCO at the twenty-fifth session of the General Conference on 16 November 1989). Rome: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Se encuentra en línea en: <http://www.culture-of-peace.info/vita/2011/seville2011.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Homicide Statistics 2013*.
- UNODC (2013). *The Global Study on Homicide 2013*. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- _____ (sin año). *Compilation of Evidence-Based Family Skills Training Programmes*. Se encuentra en línea en: <https://www.unodc.org/documents/prevention/family-compilation.pdf>
- WHO, UNODC, UNDP (2014). *Global Status Report on Violence Prevention 2014*. Se encuentra en línea en: https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Statistics/Global_Status_Report_on_Violence_Prevention_2014.pdf
- Otras publicaciones sobre la Normatividad de subsidios y programas relacionados con la prevención y la seguridad pública se pueden encontrar en: Normanteca del SESNSP: <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/normateca-del-sesnsp?idiom=es>