

# Política de Seguridad Pública en México: el caso del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2014 - 2015

**Víctor Daniel Guerrero Cruz**

Universidad del Centro de México

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

## **Resumen curricular**

Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, de la Universidad del Centro de México (2012-2016). Realizó su servicio Social en la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, en la Unidad de Prevención y Reinserción, organismo dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, en el periodo 2014-2015, y cuenta con un Diplomado de Análisis y Desarrollo Político por el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2014.

## **Resumen**

El artículo aborda el estudio de la política de seguridad en México a partir del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el periodo 2014-2015, estableciéndose la forma en que operó el programa así como los principales actores gubernamentales implicados.

**Palabras clave:** *Política Pública, Política de Seguridad, Prevención del Delito, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.*

## **Introducción**

El artículo aborda el análisis del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) como parte de la política pública de seguridad que se aplica en México a nivel federal, identificando la manera en que opera el programa así como los actores que participan. Lo anterior, con base en lo estipulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) vigente y en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) 2014 y 2015. Si bien no todas las dependencias que se plantearán son mencionadas como autoridad en materia de Seguridad Pública en la LGSNSP, las mencionadas en los Presupuestos sí han implementado acciones que van encaminadas al mantenimiento de la seguridad y la prevención del delito, por lo tanto, se hace necesaria su identificación como dependencias que destinan recursos y llevan a cabo programas y acciones específicas sobre el tema.

Finalmente, el periodo que abarca el análisis es el de 2014 – 2015, debido a que el PNPSVD fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, bajo el nombre de Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, y se reflexionó en torno al mismo durante sus dos primeros años de implementación con base en los datos empíricos producidos por la normatividad aplicable y por el propio Programa. De esta manera, en énfasis está dado en la reflexión analítica de los datos empíricos del Programa y no en la construcción teórica y/o metodológica en torno a la política de seguridad pública.

## **EL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

El PNPSVD entiende a la prevención con base en lo planteado por la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) como “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” (2012, p. 1). De esta manera, la Ley General y el Programa conceptualizan a la prevención del delito

como la acción del gobierno enfocada en influir en la reducción de factores de riesgo, entendidos como aquellos elementos que propician el surgimiento y reproducción de conductas delictivas.

La Ley General identifica 4 ejes rectores para la prevención social: social, comunitario, situacional y psicosocial; y con base en estos criterios el PNPSVD estructura su diseño en diversos ejes. El PNPSVD funciona mediante la selección de demarcaciones prioritarias y secundarias. En 2014 se seleccionaron 57 demarcaciones prioritarias y 43 secundarias; sin embargo, no se encontraron los criterios de selección de las demarcaciones prioritarias (Chapa, Ley y Fernández, 2014, pp. 13-21). Por otro lado, los criterios para la selección de las demarcaciones secundarias fueron: porcentaje de la población que es vulnerable por ingreso, coeficiente de Gini, porcentaje de la población en pobreza, porcentaje de la población que es vulnerable por carencia social, porcentaje de la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, escuelas por cada 100 mil habitantes, deserción escolar en educación secundaria y media superior, relación de dependencia total, tasa de crecimiento municipal, densidad de población, porcentaje de la población total que no nació en la entidad, porcentaje de la población total de cinco años y más a 2010 que vivían fuera de la entidad federativa en 2005, porcentaje de hogares que tienen jefatura femenina, porcentaje de la población menor a 29 años, porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, promedio de ocupantes por vivienda particular habitada, porcentaje de desempleo mayor de 12 años, tasa de accidentes de tránsito terrestres en zonas urbanas y suburbanas por cada 100 mil habitantes (Chapa, Ley y Fernández, 2014, p. 15).

Chapa, Ley y Fernández (2014, pp. 22-23) identifican dentro de su análisis del programa ocho puntos de la temática del programa en el ámbito local: 1) Seguridad ciudadana, 2) Juventudes, 3) Mujeres, 4) Condiciones de vulnerabilidad, 5) Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana; 6) Cultura ciudadana y cultura de la legalidad, 7) Cultura de la paz, y 8) Urbanismo y acupuntura socio urbana. Dentro de estos puntos o ejes rectores el Programa

establece programas estratégicos específicos para cada uno de ellos (Gobierno de la República, 2014, pp. 20-31). Para el eje de 1) Seguridad ciudadana se identifican: programas de intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales, programas de prevención y atención de las violencias en el entorno escolar, programas de desarrollo psicoemocional y salud sexual reproductiva, atención integral a víctimas de la violencia y el delito, proyectos para la reconciliación policía-sociedad, y modelos policiales de orientación comunitaria. Para el eje de 2) Juventudes: programas de salud sexual y reproductiva, programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales, y emprendimiento socioproductivo; proyectos de reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley, y programas de prevención y atención integral de las adicciones. El eje 3) Mujeres, plantea: programas de atención a la violencia de género, programas de salud sexual y reproductiva, y programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales, y emprendimiento socioproductivo. Para el eje 4) Condiciones de vulnerabilidad, los programas estratégicos estipulados son: programas para víctimas directas e indirectas de violencia y del delito, programas de atención integral a población en reclusión y sus familias, y programas de atención integral a migrantes, transmigrantes y desplazados internos forzados. Los programas estratégicos determinados al eje 5) Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana son: programas para la convivencia ciudadana, programas de gestión comunitaria, y observatorio ciudadano. El programa correspondiente al eje 6) Cultura ciudadana y cultura de la legalidad, así como al 7) Cultura de la paz, es el programa para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana, de paz y legalidad. Por último, al eje 8) Urbanismo social y acupuntura socio urbana, le corresponden los siguientes programas estratégicos: proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria; programas de cultura vial, y programas de movilidad segura (Chapa, Ley y Fernández, 2014, p. 24).

En 2014 se destinaron al Programa \$2,595'000,000.00 (Dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos) (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 5), y para 2015, \$2,683'230,000.00 (Dos mil seiscientos ochenta y tres millones doscientos

treinta mil pesos) (Acuerdo de Lineamientos (b), 2014 p. 4). En los Presupuestos de Egresos de la Federación, para los ejercicios fiscales 2014 y 2015, en los anexos 18 y 19, respectivamente, el total del estipulado en los lineamientos del PNPSVD viene etiquetados bajo el nombre de Programa Nacional de Prevención del Delito (PEF, 2013, p. 73; PEF, 2014, p. 75). Dichos recursos, se distribuyen entre las demarcaciones territoriales seleccionadas tomando en cuenta criterios de población beneficiada, así como la incidencia delictiva y la cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 1). La distribución del recurso corresponde al 50% por cobertura territorial de las instituciones de seguridad pública, expresada en un monto fijo para cada demarcación, el 25% corresponde a la incidencia delictiva expresada en el total de homicidios dolosos de enero a diciembre de 2013, y de enero a octubre de 2014, por demarcación territorial, y el 25% restante corresponde a la población beneficiada, expresada en el total de población según el INEGI 2010, en cada demarcación (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 12; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 11).

Además, el 11 de febrero de 2013 se creó la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con el objeto de ayudar a la coordinación de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el diseño y ejecución de las políticas, programas, y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 2; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 1).

Por su parte, las entidades federativas instalaron a más tardar el día 1 de abril del 2013, las Comisiones Interinstitucionales Estatales para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, cuyo objeto es facilitar la coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, en el diseño y la ejecución de las políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia (Chapa, Ley y Fernández, 2014, p. 26). Dicha Comisión se integra y funciona de manera análoga a la Comisión Intersecretarial, con participación de las autoridades federales involucradas en la materia así como con los Presidentes municipales o jefes delegacionales de las demarcaciones



seleccionadas, además de poder invitar a formar parte del diseño y ejecución del Programa a los sectores privado y social que se encuentren interesados (Acuerdo de Lineamientos, 2014, pp. 8-9; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, pp. 7-8). La Comisión cuenta con un Secretario Técnico, quien es el Delegado de la Secretaría de Gobernación en cada entidad federativa, siendo el responsable de coordinar a las dependencias federales en cada demarcación territorial en la que se aplica el PNPSVD, y un Secretario Ejecutivo quien es nombrado por la entidad, es decir, por el Gobierno del Estado, siendo el responsable operativo del programa (Acuerdo de Lineamientos, 2014, pp. 8-9; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, pp. 7-8). Asimismo, los municipios o delegaciones deberán de conformar un Gabinete de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que tendrá como objetivo el dar seguimiento a la ejecución y evaluación de los Anexos Únicos, es decir, a los programas que se comprometieron (Estado y municipio) a implementar en las determinadas demarcaciones territoriales (Acuerdo de Lineamientos, 2014, pp. 8-9; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p.7).

Las demarcaciones territoriales que fueron seleccionadas para el primer ámbito de intervención, es decir, las demarcaciones prioritarias, elaboraron proyectos de prevención del delito tomando en cuenta un diagnóstico y respetando los formatos específicos establecidos. En su elaboración participaron tanto autoridades estatales como federales, y los proyectos finales fueron enviados a la respectiva Comisión Estatal antes del 24 de marzo del 2014 a fin de ejercer el recurso correspondiente al ejercicio fiscal 2014, y antes del 24 de enero del 2015, para el ejercicio fiscal 2015 (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 8; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 7). Posteriormente, una vez integrados los comentarios y opiniones respectivos de la Comisión Estatal, los proyectos son enviados a la Secretaría de Gobernación y a la Comisión Intersecretarial para la aprobación del recurso destinado a dicho programa municipal de prevención del delito (Chapa, Ley y Fernández, 2014, pp. 26-27). Los recursos se otorgan en dos momentos: la primera ministración correspondiente al 70% del total del recurso asignado al ejercicio fiscal se entregó a partir del 15 de abril de 2014, para el año de 2014, y a partir del 15 de febrero de 2015, correspondiente al año 2015 (Acuerdo de

Lineamientos, 2014, p. 8; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 8). La primera parte del recurso se otorga una vez se han cumplido los siguientes requisitos: 1) la firma del convenio específico de adhesión y su anexo único, 2) la presentación ante la Comisión Estatal del Programa Municipal para comentarios y observaciones, 3) la aprobación del Programa Municipal por parte de la Secretaría de Gobernación, por conducto de la unidad administrativa competente; y 4) la apertura de una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del apoyo, por parte de las entidades federativas (Chapa, Ley y Fernández, 2014, p. 27; Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 8; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 7). La segunda ministración de recursos corresponde al 30% restante. Para el año 2014, ésta estuvo condicionada a que se hubiese comprometido, en términos de la legislación federal aplicable, al menos el cincuenta por ciento del recurso correspondiente a la primera ministración; y la remisión por parte de la Entidad Federativa a la Subsecretaría del estado de cuenta de la cuenta bancaria específica en la que se hayan ministrado los recursos del subsidio (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 10). Para el año 2015 se agregó a las condiciones mencionadas la remisión a la Subsecretaría, por parte de las entidades federativas, del recibo de los recursos en términos de la normativa aplicable (Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 9).

El incumplimiento del ejercicio del recurso queda sujeto a la verificación de la Subsecretaría, por conducto de la unidad administrativa correspondiente. En caso de que a alguna entidad federativa se le retire el recurso proveniente del PNPSVD, éste será distribuido a aquellas entidades que demuestren un grado de avance en el ejercicio de por lo menos un 50% del recurso que les fue asignado, así como el cumplimiento de las metas y objetivos señalados en el PNPSVD (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 10; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 11). En caso de que la Subsecretaría determine que alguna entidad federativa incurre en irregularidades en el ejercicio del recurso, ésta deberá de subsanar la irregularidad en cuanto al recurso.

La evaluación de los proyectos contenidos en el Anexo Único, es decir, los programas o proyectos derivados del PNPVDS, están sujetos a una verificación trimestral por parte de la Subsecretaría en coordinación con el Municipio o

Delegación, y la Entidad Federativa, constatándose el avance tanto físico como financiero en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas con anterioridad en el Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Único (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 10; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 9). A su vez, el PNPSVD contempla la participación de la sociedad a través de la figura de contraloría social, que contempla a los interesados y a la población en general para presentar a las autoridades competentes, que en éste caso son la federación, el estado y los municipios, las quejas, denuncias, sugerencias u observaciones respecto a la implementación del Programa (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 10; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 11).

Para el término del ejercicio de los recursos, las entidades federativas remiten a la Subsecretaría los siguientes documentos: a) acta de cierre con corte al 31 de diciembre de 2014, y antes del 31 de diciembre de 2015; b) reporte de la aplicación de los recursos materia de los lineamientos, en los medios electrónicos, los formatos y sistemas establecidos por la Subsecretaría, y por conducto de la unidad administrativa competente y, en su caso, comprobantes de reintegro a la Tesorería de la Federación; y c) constancia de cancelación de la cuenta bancaria específica abierta correspondiente al ejercicio fiscal para la administración de los recursos (Acuerdo de Lineamientos, 2014, p. 11; Acuerdo de Lineamientos (b), 2014, p. 9). Dicha documentación tuvo una fecha límite de entrega al 20 de enero del 2015, y al 20 de enero de 2016, para los años 2014 y 2015, respectivamente.

### **Actores que Participan en la Política Federal de Seguridad Pública en México**

Los actores que participan en la política de Seguridad en México los define la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009, p. 4), que señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra integrado por: el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación en la materia; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública



Municipal, los Consejeros Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009, p. 4).

El Consejo Nacional está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside; el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009. p. 5).

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se integra por los titulares de las instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, del Distrito Federal y los Estados, y es presidida por el Procurador General de la República (LGSNSP, 2009, pp. 11-12). La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública se integra por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y es presidida por el Secretario Federal (LGSNSP, 2009, pp. 13-14). La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario la integran los titulares de los órganos de prevención y reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y del Distrito Federal. La Confederación Nacional de Seguridad Pública Municipal está integrada por los Presidentes Municipales y los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (LGSNSP, 2009. pp. 15-16).

Sin embargo, en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2014 y 2015, en sus anexos 18 y 19, respectivamente, aparecen las dependencias de Gobierno que participan en acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos (PEF, 2014, pp. 73-75; PEF, 2015, pp. 74-76). En estos anexos, se mencionan específicamente las Secretarías de: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Comunicaciones y Transportes, Economía, Educación Pública, Salud, Marina, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Desarrollo Social, y a la Procuraduría General de la República,.

De manera específica, las dependencias que participan en la ejecución del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia son:

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Consejo Nacional de Estadística y Geografía, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda, y Nacional Financiera (Gobierno de la República, 2014, p. 50).

### **Conclusiones**

Resulta evidente la importancia de reconocer que la política de seguridad pública tiene implicaciones en acciones, programas y proyectos gubernamentales y sociales que buscan incidir en el conjunto de factores y condiciones integrales que condicionan y/o determinan conflictos, hechos de violencia y delitos. Cada vez más las políticas públicas de seguridad tienen que ser integrales, y las autoridades encargadas de su diseño, implementación y evaluación en México deben ser aquellas que puedan apoyar en dimensionar compleja e integralmente el problema desde diferentes aristas, como lo hace el PNPSVD, el cual se articula con diferentes dependencias y organismos para implementar acciones que vayan encaminadas a la prevención del delito.

En el funcionamiento del PNPSVD, participan diferentes dependencias y organismos, no limitando la política de seguridad a dependencias como la Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, sino que implica la participación de dependencias como Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Economía, entre otras, así como distintas Comisiones; lo que da muestra de la transversalidad del tema y la importancia de abordajes renovados. Por otra parte, los Estados y los municipios tienen una participación importante debido a que son los municipios donde se seleccionan los polígonos de intervención, dentro de las demarcaciones seleccionadas, y son las autoridades municipales las que serán financiadas para la

elaboración y realización de proyectos, programas y acciones, a fin de buscar prevenir el delito.

Por tanto, resulta fundamental el reflexionar cada vez más en torno a la política de seguridad que se implementa desde el ámbito nacional, describiendo y analizando las interacciones entre actores gubernamentales de distintos niveles de gobierno como se realizó en el presente artículo. Asimismo, queda demostrada la pertinencia y utilidad metodológica de acercarse al estudio de la política nacional de seguridad a partir de un caso específico concreto, y con esta base facilitar el acercamiento al abordaje complejo de la propia complejidad que implica la política nacional mencionada.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Chapa, L., Fernández, L., y Ley, S. (2014). *Prevención del delito en México ¿Dónde quedó la evidencia?* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

### **FUENTES PERIÓDICAS**

Gobierno de la República (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. México: Diario Oficial de la Federación.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 2 de enero de 2009.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 24 de enero de 2012.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 03 de diciembre de 2014.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 03 de diciembre 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. México, D.F., 12 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 (b). Diario Oficial de la Federación. México, D.F., 26 de diciembre de 2014

