

Los actores de la seguridad ciudadana en México: el caso del PRONAPRED en Ecatepec, 2013

Brayant Armando Vargas Hernández ⁽¹⁾

Resumen

En este trabajo se analiza, con base en el marco analítico de la gobernanza propuesto por *Marc Hufty* (2009), la participación de los actores involucrados en el diseño e implementación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (PRONAPRED) en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, durante el año de 2013.

El análisis consiste en la clasificación de los actores involucrados en el diseño e implementación de esta política pública de prevención del delito en función de su poder de incidencia en la toma de decisiones, así como en la evaluación de su comportamiento desde los derroteros conceptuales del enfoque de la seguridad ciudadana, utilizando evidencia empírica como estadísticas oficiales, medios institucionales de verificación y entrevistas semi-estructuradas.

La finalidad última del trabajo es producir información cualitativa relevante a partir de un estudio de caso para orientar el comportamiento de los actores involucrados en el diseño e implementación de las futuras políticas de seguridad ciudadana en ámbitos locales en México.

Palabras clave: seguridad ciudadana, PRONAPRED participación estratégica, participación relevante, participación secundaria.

1 Licenciado en Ciencia Política y Maestro en Estudios Políticos y Sociales, ambos grados obtenidos con mención honorífica en la UNAM, institución en donde actualmente cursa el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales y es profesor de asignatura. Anteriormente, se desempeñó como asesor en el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus principales líneas de investigación son: diseño y evaluación de políticas públicas, modelos e indicadores de prevención integral del delito, actores y procesos de la seguridad ciudadana, gobiernos municipales y gobernanza. Correo: ba.vargash@gmail.com

“The actors of citizen security in Mexico: the case of PRONAPRED in Ecatepec, 2013

Abstract

This paper analyses, based on the analytical framework of governance proposed by Marc Hufty (2009), the participation of the actors involved in the design and implementation of the National Programme for the Social Prevention of Violence and Crime (PRONAPRED) in the municipality of Ecatepec de Morelos, Estado de México, during the year 2013.

The analysis consists of the classification of the actors involved in the design and implementation of this public policy of crime prevention based on their advocacy power in decision-making, as well as the evaluation of their behavior from the conceptual defeats of the citizen security approach, using empirical evidence such as official statistics, institutional means of verification and semi-structured interviews.

The ultimate purpose of the work is to produce relevant qualitative information from a case study to guide the behavior of the actors involved in the design and implementation of future citizen security policies in Mexico in local areas.

Key words: *citizen security, PRONAPRED, strategic participation, relevant participation, secondary participation.*

Seguridad ciudadana: propuestas y actores

El concepto de seguridad ciudadana apareció en los años noventa del siglo XX en América Latina, como una respuesta de acción ante el aumento de los delitos de alto impacto social en la región y como alternativa a los enfoques estadocéntricos de contención de la criminalidad, tradicionalmente reactivos y sancionatorios, sustentados en el paradigma de la Seguridad Nacional y que, al finalizar la Guerra Fría (1989), se volvieron ideológicamente insostenibles y técnicamente limitados, siendo obsoletos para intervenir oportunamente sobre el origen multicausal del fenómeno delictivo (Salgado, 2010; Vargas, 2017; Varela y Vargas, 2018; Carrión, 2002).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), uno de los principales promotores del concepto, define a la seguridad ciudadana

como “[...] un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y que se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana” (Riveros, 2006, p.7).

En otros términos, la seguridad ciudadana es aquella dimensión del paradigma de la seguridad humana que encierra las propuestas a favor de la protección de las personas ante los delitos y las violencias que atentan contra su integridad física, emocional y patrimonio individual. ⁽²⁾

En este orden de ideas, por el contexto histórico en el que surgió, proponemos entender a la seguridad ciudadana como un indicador de la transición de los modelos de régimen político y de seguridad pública claramente represivos, de carácter unidireccional e hiperburocratizados, hacia enfoques de gobierno esencialmente democráticos y que en términos de gestión priorizan la descentralización, la transversalidad y la corresponsabilidad, buscando garantizar los principios de legitimidad, eficiencia y eficacia.

Por otro lado, en términos procedimentales, autores como Salgado (2010), Jaramillo (2013) y Vargas (2017) conciben a la seguridad ciudadana como un enfoque de política pública que atiende los riesgos ante amenazas y conflictos que afectan a la población en la cotidianidad y que básicamente se refieren a diferentes modalidades delictivas.

En este orden de ideas, la seguridad ciudadana prioriza la prevención integral del delito por encima de la reacción y la contención, adoptando un enfoque transversal de colaboración y derechos humanos como mecanismo para la construcción colectiva de la seguridad (Acero, 2002; Carrión, 2002; Riveros, 2006).

Para operacionalizar sus propuestas conceptuales, la seguridad ciudadana parte de las siguientes premisas:

2 La seguridad humana es un modelo de desarrollo que, en el campo de la seguridad, propone priorizar al ser humano y sus necesidades. Existen dos concepciones de la seguridad humana, una restringida y otra extensa. La perspectiva restringida engloba la libertad contra el miedo a partir de la eliminación del uso de la fuerza y de la violencia en la vida cotidiana de las personas. Por su parte, el enfoque extenso engloba la libertad frente a las necesidades económicas, alimentarias, sociales y de salud (Morillas, 2006).

- La delincuencia es resultado del entrecruce de múltiples factores (económicos, sociales, psicológicos o situacionales), estructurales y coyunturales, de carácter endógeno y exógeno (Arriaga, 2002; Rau, 2005; Vargas y Varela, 2017). La represión no interviene sobre el origen multicausal de la delincuencia.
- Debido al origen multicausal de la delincuencia, la prevención tiene que ser integral. La prevención es integral cuando se busca evitar la ocurrencia delictiva desde múltiples frentes de acción (por etapas del desarrollo delictivo, por estrategia operacional y por orientación de la estrategia) e involucra a diversos actores, en donde la sociedad civil desempeña con un rol protagónico y el gobierno asume un papel como coordinador (coproducción de seguridad). Algunas estrategias para la prevención integral del delito son la prevención situacional, comunitaria y social del delito.
- La participación ciudadana institucionalizada es importante para identificar con precisión las características del problema delictivo a nivel territorial y para formular acciones de prevención acordes a las necesidades y el entorno de la población. La participación ciudadana incentiva la corresponsabilidad, la legitimidad, la precisión técnica y la pluralidad (Franco, 2012; Merino, 2013).
- La policía tiene que adoptar un enfoque de proximidad que permita la sustitución de la vigilancia mediante patrullaje, y la acción por reacción, por un sistema en donde los ciudadanos y los cuerpos policiales colaboren, por ejemplo, a través del intercambio de información y la participación de la policía en programas sociales, para anticiparse estratégicamente al delito (Salgado, 2010).
- Las políticas de seguridad ciudadana tienen que implementarse bajo el liderazgo de los municipios, por tres motivos: a) su condición como gobiernos de proximidad; b) sus atribuciones en torno de la prestación de los servicios públicos básicos, relacionados con determinados tipos de prevención, como el mantenimiento de espacios públicos para la prevención situacional, por ejemplo, y; c) por las características locales de la delincuencia común e incluso de la transnacional (Vargas, 2014).

Los municipios tienen como ventaja competitiva, frente a otros niveles de gobierno, la capacidad de priorizar problemas antes que sectores; son un mejor espacio para la concertación y el escrutinio ciudadano, aunque no debe olvidarse la importancia del desarrollo de competencias institucionales en la materia ⁽³⁾.

En conclusión, como enfoque de política pública, la seguridad ciudadana sugiere una manera particular de diseñar, implementar y evaluar acciones de prevención del delito.

Asimismo, considero que la seguridad ciudadana también propone pautas determinadas de comportamiento para quien busca promoverla o implementarla a fin de garantizar resultados positivos. Una política de seguridad ciudadana tiene resultados positivos cuando logra aumentar la percepción de seguridad y disminuir los indicadores delictivos, a través de la integralidad ¿Cómo debe ser la participación de los actores de una política pública de seguridad ciudadana? Las investigaciones sobre la seguridad ciudadana no se han preocupado en responder esta pregunta a pesar de que, en última instancia, son los actores participantes quienes disponen de la voluntad y los recursos para seguir o no en la práctica un determinado parámetro conceptual. Es la intención de este trabajo colaborar al respecto.

La propuesta es la siguiente:

- La participación de los actores debe alinearse en la práctica con los principios conceptuales del enfoque de la seguridad ciudadana, así, en los hechos, aumentará la probabilidad de que exista una articulación estrecha, intensa e iterada entre múltiples perspectivas al momento de diagnosticar un problema delictivo y formular estrategias de prevención.

En términos analíticos, la participación de los actores puede clasificarse con base en su poder para tomar decisiones dentro de la operación de la política pública, de acuerdo con las siguientes categorías:

3 Entendidas como todas aquellas competencias técnicas, presupuestales y profesionales, que le permitan a los gobiernos locales implementar con eficiencia políticas de prevención integral y hacer efectivo su potencial como gobiernos de proximidad. Sin lo anterior, el tema de la proximidad se convierte en simple retórica.

- Participación estratégica: son actores con recursos de poder suficientes para dominar a otros actores y que inciden directamente en la definición del problema delictivo, la formulación de las propuestas de solución, la implementación y la evaluación de los resultados, estableciendo las directrices institucionales al respecto e, incluso, con capacidad de perturbar su funcionamiento. Es importante acotar que la dominación de un actor sobre otro no tiene necesariamente un sentido peyorativo, y que puede ser determinante para impulsar dinámicas de gobernanza.
- Participación relevante: son actores que movilizan sus recursos en alguna medida para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar la política pública, pero no establecen los lineamientos de operación y tampoco dominan institucionalmente a otros actores, simplemente aportan sus recursos para concretar las disposiciones de los actores dominantes.
- Participación secundaria: son actores que se encargan de la gestión administrativa de la política pública, lo que implica labores de coordinación interinstitucional, pero sin poder sobre otros actores y sin recursos para incidir en el diseño de acciones de prevención. ⁽⁴⁾

En su dimensión empírica, el poder de los actores puede observarse realizando un análisis situacional de su participación, a partir de su categoría, estatus, recursos controlados, esquemas ideológicos, modos de expresión, núcleos de responsabilidad, espacios de intervención y posicionamiento oficial. Esta metodología de análisis está basada, fundamentalmente, en el marco analítico de la gobernanza de *Marc Hufty* (2009). Este autor propone que la gobernanza no es buena o mala a priori, simplemente es un fenómeno empírico susceptible de ser observado a través de sus elementos constitutivos: actores, procesos, normas y espacios nodales. Para observar a los actores, con

4 La tipología de la participación se construyó con base en las propuestas de clasificación de los actores desarrolladas en el marco analítico de gobernabilidad democrática de Joan Prats. Al respecto, véase Prats, J. (2001), *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano*. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y desarrollo*.

base en el trabajo referenciado de Prats, Hufty propone usar las categorías de análisis señaladas.⁽⁵⁾

El PRONAPRED en el municipio de Ecatepec de Morelos, 2013: acciones y resultados.

Contexto

En diciembre del año de 2012, el entonces presidente Enrique Peña Nieto lanzó un mensaje para diferenciar su agenda de seguridad pública de la denominada “guerra contra el narco” encabezada por su antecesor, Felipe Calderón Hinojosa. En aquel momento, el mandatario se propuso alcanzar un “México en Paz, con protección y respeto a los derechos humanos” (DOF, 2013, p. 2).

El presidente Enrique Peña Nieto destacó que dos instrumentos esenciales de su política de Estado contra el crimen y la violencia serían la prevención del delito y la participación ciudadana. Su estrategia se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en donde se estableció como una prioridad gubernamental implementar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED).

El PRONAPRED comenzó operaciones en enero del año de 2013, con un presupuesto inicial de 2 mil 500 millones de pesos para financiar 5 mil acciones de prevención en 47 municipios, dos demarcaciones de la Ciudad de México y ocho zonas metropolitanas,⁽⁶⁾ con el objetivo de “fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que las generan” (DOF, 2014, p.6).

5 Al respecto, véase M. Hufty (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En *Gobernabilidad y Gobernanza en los territorios de América Latina* (pp. 77-100). Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.

6 En total, en cuatro ejercicios fiscales (2013-2016), el PRONAPRED repartió 9 mil 249 millones de pesos entre 89 demarcaciones: 74 municipios, ocho zonas metropolitanas, dos zonas conurbadas y cinco delegaciones de la Ciudad de México (Núñez, 2016).

El enfoque de la seguridad ciudadana fue el principal sustento teórico de las líneas de acción del PRONAPRED, al respecto, la Secretaría de Gobernación [SEGOB] puntualizó lo siguiente sobre el basamento teórico del programa:

Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales (DOF, 2014, p.3).

Técnicamente, el programa planteó “tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención [...], social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad” (DOF, 2014, p.3). Asimismo, las acciones implementadas se estructuraron con base en “ocho ejes rectores”: seguridad ciudadana, juventudes, mujeres, condiciones de vulnerabilidad, convivencia y cohesión comunitaria, cultura ciudadana y cultura de la legalidad, cultura de la paz, urbanismo social y acupuntura sociourbana.

Por otro lado, el programa se implementó en municipios seleccionados con base en “[...] altas tasas delictivas [...]” y condiciones que supusieron “[...] factores de riesgo para el surgimiento o permanencia de distintos tipos de violencia” (SEGOB, 2013, p.33); al final, en un primer ámbito de intervención, fueron seleccionados 57 demarcaciones prioritarias.

De acuerdo con la metodología de la SEGOB, dentro de estas demarcaciones, Ecatepec de Morelos se ubicó en el primer lugar a nivel nacional en robos con violencia, y en segundo sitio en homicidios dolosos, de acuerdo con la tasa por cada 100 mil habitantes.

De igual forma, el municipio ocupó el primer lugar en robo a vehículo en todo el país, además del primer lugar en el Estado de México en homicidio, feminicidio, secuestro, violaciones, delitos sexuales y robo a transporte público de pasajeros y transeúnte (El Universal, 2014). Asimismo, la cifra negra alcanzó en el año de 2013 un porcentaje de 95% en la demarcación; es decir, solamente 1 de cada 10 delitos fue conocido por el sistema de seguridad pública mexiquense (Zermeño, 2013).

En Ecatepec los indicadores delictivos evidencian un ambiente de inseguridad permanente para la población y posicionan al municipio como uno de los más violentos en América Latina.

Por el contexto anterior, Ecatepec es un caso de estudio relevante para analizar, en principio, los resultados del PRONAPRED en términos de cifras y, posteriormente, evaluar la participación de los actores involucrados.

Análisis de las acciones y los resultados

Ecatepec recibió la mayor cantidad de los recursos asignados al Estado de México; de un total de 124.6 millones de pesos, se le concedió un monto de 53.6 millones, mientras que Nezahualcóyotl y Toluca recibieron 38.6 y 32.3 millones, respectivamente (SEGOB, 2013). Con dicho presupuesto, se desarrolló un diagnóstico participativo del cual se desprendió el diseño de un Plan Municipal de Prevención (PMP) que se implementó en tres polígonos⁽⁷⁾ y que constó de los proyectos descritos en el cuadro número 1.

Cuadro 1. Diagnóstico participativo del Estado de México, 2013. (8)

PROYECTO	OBJETIVO	PRESUPUESTO	ACTIVIDADES
Capacitación	“Identificar las causas de la violencia y la delincuencia en el municipio, así como capacitar a funcionarios municipales en materia de prevención social del delito” (SEGOB, 2013b, p.24).	\$3, 404, 378	10
Fomento a la participación ciudadana	“Desarrollar redes ciudadanas y empoderamiento ciudadano con la participación social en procesos de vigilancia, evaluación de actividades de convivencia comunitaria y acciones de difusión para la prevención de la violencia y el delito mediante figuras de controladores sociales, organismos representativos y líderes naturales” (SEGOB, 2013b, p.25).	\$1,073,345.74	3

7 Polígono I “Norte”, Cd. Cuauhtémoc; “Polígono II “Centro”, Bosque de Ecatepec, y: el Polígono III “Sierra de Guadalupe”, La Esperanza y Hank González. Todos los polígonos fueron seleccionados con base en indicadores sociodelictivos (robo, desempleo, marginación, violencia).

8 Cabe precisar que, de acuerdo con el Anexo Único de Adhesión, todos los proyectos tuvieron una duración mínima de 3 meses y máxima de 6.

Cultura de la Legalidad y Derechos Humanos	“Fomentar la cultura de los Derechos Humanos entre la sociedad y el Gobierno, de forma interactiva, siendo los servidores públicos quienes promuevan actividades y dinámicas de grupo que den a conocer los diferentes valores que deben de subsistir (sic)” (SEGOB, 2013b, p.26).	\$1, 139, 069	3
Derechos Humanos y Cultura de la Paz	“Fomentar la difusión sobre el respeto y la inclusión de los Derechos Humanos en la familia y en la sociedad, con el fin de promover la unidad entre sus integrantes y procurar una convivencia sana y armónica” (SEGOB, 2013b, p.28).	\$316, 375.80	2
Personas vulnerables	“Construir un espacio que atienda a personas vulnerables y que sufran de violencia, donde se brinden pláticas y talleres, entre otras actividades de interactividad social, como sistema de apoyo a víctimas y prevención del delito y la violencia” (SEGOB, 2013b. p.30).	\$5, 400, 000	2
Impulso y fomento de habilidades en los jóvenes para su pleno desarrollo	“Generar opciones para el pleno desarrollo e integración social de los jóvenes, mediante actividades culturales, deportivas, de participación social, orientación psicológica y de esparcimiento” (SEGOB, 2013b, p.33).	\$9, 563, 445.18	11
Apoyo a las mujeres	“Mejorar la atención, orientación y asesoría a mujeres, madres adolescentes, así como apoyarlas en problemas de violencia y fomentarles el deporte y la convivencia, además de realizar una campaña publicitaria para concientizarlas sobre el tema de la no violencia y la prevención en la materia” (SEGOB, 2013b, p.36).	\$7, 453, 703. 3	5

Seguridad Ciudadana	Proporcionar elementos teóricos y herramientas metodológicas de los modelos de policía de orientación comunitaria (proximidad/comunitaria) con la finalidad de facilitar pautas de interacción constructivas entre la policía y la comunidad, así como la definición de acciones coordinadas para la solución de determinadas problemáticas comunitarias. La inclusión de la perspectiva de género implica la orientación de acciones desde una perspectiva inclusiva que contemple las necesidades de género (SEGOB, 2013b, p.40).	\$12, 570, 540. 38	10
Infraestructura	"Disminuir los índices delictivos dentro de los polígonos a través de instalar paradas de transporte público y sitios de taxis con suficiente iluminación, además sustituir las luminarias en los espacios a intervenir, que cuenten con una protección antivandálica, recuperar espacios públicos, construir una ciclo vía, un teatro al aire libre y adaptar un circuito de educación vial para los niños en las zonas de mayor índices delictivos, generando con esto empoderamiento ciudadanos en los espacios recuperados (sic) (SEGOB, 2013b, p.45).	\$12, 724, 523.21	7

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de la duración, presupuesto, metas, diagnósticos, acciones e indicadores de todas las actividades del PMP, descritas en el Anexo Único de Adhesión; evidencia proporcionada por la Secretaría de Gobernación a través de la solicitud de información pública número 0000400190115.

No obstante, investigaciones realizadas por México Evalúa (2014), Ramírez y Díaz (2017), Merino y Torralba (2017) y Díaz y Jasso (2019) encontraron errores técnicos en el diseño del programa que dificultaron su implementación, la continuidad de sus acciones y la evaluación de las mismas, como la opacidad en los criterios metodológicos para determinar a las demarcaciones prioritarias o que una parte considerable de las acciones implementadas fueron de insumo, sin mayor impacto en los indicadores de prevención, dado que no demostraron ser producto de la identificación de riesgos concretos y oportunidades para la comisión de los delitos; en cambio, acciones de acompañamiento académico

o becas para jóvenes brillaron por su ausencia. Asimismo, existen investigaciones que corroboran las mismas deficiencias técnicas en el caso específico del municipio (Vargas, 2017).

Asimismo, a pesar de las carencias técnicas del PMP, es posible observar que la incidencia delictiva municipal disminuyó en casi todas sus modalidades después de la implementación del programa, solamente los homicidios dolosos aumentaron (SESNSP, 2014).

¿La disminución de la incidencia delictiva resultó de la implementación del PRONAPRED? Consideramos que el programa no incidió en la disminución de los indicadores delictivos y que el PMP no cumplió con el objetivo del programa, al menos, por los siguientes motivos:

- No existe información pública sobre las zonas geográficas en donde se cometen los delitos reportados en la incidencia delictiva de Ecatepec. Esto significa que es imposible, oficialmente, determinar si ocurrieron dentro de los polígonos de intervención del PRONAPRED.
- No existen datos sobre los perfiles socioeconómicos de las víctimas y/o los victimarios para determinar si formaron parte de la población beneficiaria del PRONAPRED; población que además se delimitó de forma laxa dentro del programa. ⁽⁹⁾
- La disminución de los delitos como la extorsión, la violencia, las lesiones con arma de fuego y el robo de vehículos no puede atribuirse a la implementación del PRONAPRED, en tanto que las acciones implementadas no diagnosticaron las causas de esos delitos, sus objetivos no se plantearon disminuirlos y sus indicadores solamente evidenciaron el cumplimiento de proyectos incongruentes en sus elementos.
- El contenido del PMP impide determinar si el PRONAPRED aportó en alguna medida en la disminución de la incidencia delictiva. Particularmente, llama la atención que ninguno de los proyectos del PMP

9 En el Anexo único solamente se hace referencia al número de beneficiados, no existe ningún tipo descripción socioeconómica, criminológica, contextual, etcétera.

buscó prevenir el homicidio; delito de alto impacto social que aumentó en 2014 y componente prioritario para que la demarcación formara parte del primer ámbito de intervención nacional.

En este mismo sentido, delitos como el robo en sus diferentes modalidades, los diversos tipos de homicidios, las lesiones dolosas y los delitos patrimoniales, ocurrieron por miles en Ecatepec; fueron los delitos que más afectaron a la población y que animaron a las víctimas a denunciarlos y, sin embargo, ningún proyecto del PMP buscó evitarlos. La prevención de estos delitos debió haber sido prioritaria dentro de una política de seguridad ciudadana en Ecatepec, principalmente, si consideramos que la seguridad ciudadana va más allá de la prevención social y considera también métodos de prevención situacional o comunitaria, que pueden tener efectos inmediatos sobre este tipo de actos delictivos.

Además, después de la implementación del PRONAPRED, en el año de 2014, el municipio alcanzó una tasa de homicidios de 35.9 por cada 100 mil habitantes, superando a Matamoros (15.9), Tamaulipas, Apatzingán (35.5) y Lázaro Cárdenas (28.5) en Michoacán, y Ciudad Juárez (29.2), en Chihuahua, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014).

En el ámbito local, Ecatepec se ubicó como uno de los tres municipios más violentos del Estado de México; en su territorio se cometieron el 15% de los homicidios, el 12% de los secuestros y el 10% de las extorsiones (INEGI, 2015).

La explicación sobre las cifras es, evidentemente, técnica, no obstante, ¿cómo fue la participación de los actores involucrados en el diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana que obtuvo tales resultados?

Descripción situacional de la participación de los actores

Estrategia metodológica

Para construir la descripción situacional de la participación de los actores, por un lado, se identificó a los agentes involucrados y, por el otro, se describió su desempeño considerando su categoría gubernamental, sus recursos movili-

zados, sus modos de expresión y acción, los núcleos de responsabilidad dentro de la política pública y sus espacios de intervención.

Con base en los hallazgos, la participación se clasificó en estratégica, relevante y secundaria, según la propuesta analítica que se presentó en el primer apartado del artículo.

Se trató de un análisis cualitativo realizado a partir de insumos empíricos como el andamiaje institucional del programa, el anexo único de adhesión, los medios de verificación entregados por el gobierno municipal a la SEGOB (obtenidos mediante solicitud de información pública número 0000400190115 y en donde se puede corroborar la implementación del PMP), estadísticas delictivas y entrevistas semiestructuradas realizadas a los siguientes actores clave en la implementación y análisis del PRONAPRED en Ecatepec:

- Roberto Campa Cifrián: Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana durante la implementación del PRONAPRED en 2013.
- Sergio Zermeño García Granados y Gustavo Galicia: investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, encargados del diagnóstico participativo y del diseño de acciones del PMP de Ecatepec.
- Alan López Arias: investigador del Programa de Seguridad de México Evalúa. ⁽¹⁰⁾

Actores nacionales

- Presidente Enrique Peña Nieto.

El presidente de México (2012-2018) movilizó los recursos legales a su alcance, establecidos en el artículo 89 de la Constitución Política Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el numeral 20 de la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), para mandar a su gabinete la creación del PRONAPRED y decretar su implementación. En este sentido, el

10 La transcripción de las entrevistas realizadas puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1xxTRFkZZfTJeZNQdqloGwz8sE4u3M3uQ>

diseño y la puesta en marcha de toda la maquinaria institucional del programa resultó del poder político y legal que ejerció el titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, de acuerdo con Campa (entrevista personal, 11 de abril de 2017), el peso político específico del presidente fue determinante para facilitar la comunicación y los procesos de negociación con los gobiernos de las demarcaciones beneficiarias. Por lo anterior, el presidente Enrique Peña Nieto fue un actor estratégico.

- Secretaría de Gobernación-Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

La SEGOB, entonces encabezada por Miguel Ángel Osorio Chong, a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC), a cargo de Roberto Campa Cifrián, diseñó el PRONAPRED y dio seguimiento a su implementación y evaluó sus resultados (DOF, 2014); estableció todos los lineamientos operativos y las metodologías de intervención a nivel territorial, incluyendo los programas que implementaron los municipios.

Por lo tanto, la SPPC no solamente definió el contenido específico del programa, sino que determinó el comportamiento de todos los actores involucrados. A través de la movilización de recursos de poder de carácter político, financiero y legal desencadenó y orientó la movilización de los recursos simbólicos, humanos, materiales, legales y administrativos de todos los actores participantes en los tres órdenes de gobierno (Gustavo Galicia, entrevista personal, 5 de abril de 2017; Alán López, entrevista personal, 16 de marzo de 2017).

Evidencia de lo anterior es que la SEGOB controló toda la interacción interinstitucional entre las dependencias gubernamentales y las entidades federativas responsables del programa. Asimismo, el poder estratégico de la dependencia se concretó principalmente con dos instrumentos de control institucional, elaborados por la propia dependencia: Las bases del PRONAPRED y los Lineamientos para el otorgamiento de los recursos financieros a las entidades beneficiarias.

En las bases se puntualizó el marco legal y los ocho ejes rectores del programa, con lo que la SEGOB impuso a los gobiernos locales los parámetros para diagnosticar problemáticas delictivas y determinar los esquemas de prevención integral. Por su parte, los lineamientos sirvieron para definir los criterios de repartición y ejercicio general de los recursos, con base en las propuestas normativas establecidas en las mencionadas bases.

El poder estratégico de la SEGOB, ejercido a través de la SPPC, provino de varios instrumentos institucionales: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y; del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

- Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

La Comisión intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se creó específicamente para coordinar a las dependencias del gobierno federal participantes en el diseño e implementación del PRO-NAPRED. La SEGOB presidió la Comisión e incidió de manera directa en la definición de las labores de las dependencias involucradas, mismas que estuvieron orientadas hacia la coordinación interinstitucional, en términos administrativos, para diseñar e implementar acciones de prevención (Lima, 2015).

La Comisión se integró por las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Salud y Economía.

Aunque estos actores movilizaron sus recursos legales, presupuestarios, administrativos y materiales para contribuir en la implementación del programa, solamente desempeñaron un papel relevante, puesto que su participación no resultó en la construcción de sistemas institucionales que les permitieran controlar a otros actores nacionales, estatales o municipales, como convenios de colaboración, contratos o lineamientos operativos.

- Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM fue uno de los operadores del programa en Ecatepec. Los operadores son organizaciones no gubernamentales o empresas privadas que contrató el gobierno estatal y, en menor medida, el gobierno municipal para implementar los proyectos del PMP. De acuerdo con los medios de verificación correspondientes, las actividades desarrolladas por el IIS fueron las siguientes:

- Diseño y desarrollo de un Diagnóstico Documental y un Diagnóstico Participativo para definir las condiciones socio-delictivas y determinar los polígonos de intervención; la implementación de Caravanas Culturales; la organización de Concursos de Lectura; el desarrollo de Ferias de Lectura, y; propiciar actividades recreativas para fomentar la destreza mental a través de un torneo de ajedrez (SEGOB; 2013; IIS, 2015).

De acuerdo con Gustavo Galicia, el IIS solamente definió los criterios para implementar dichas acciones (comunicación personal, 5 de abril de 2017), por lo tanto, movilizó recursos simbólicos, humanos, materiales y técnicos para cumplir las peticiones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México; dependencia que, a través de un convenio de colaboración, estableció las directrices de comportamiento de la máxima casa de estudios; en esta lógica, el Instituto rindió cuentas directamente al gobierno estatal.

En otras palabras, la UNAM fue un actor relevante, dado que aportó al diseño del diagnóstico participativo, e implementó algunas acciones del PMP, pero no estratégico por su imposibilidad de establecer dinámicas de dominación institucional sobre otros actores.

- Desarrollo y gestión local A.C.

Es una empresa privada que ofrece, a nivel nacional, recursos técnicos y humanos para diseñar e implementar políticas públicas municipales. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado

de México contrató los servicios de este actor privado para desarrollar un sistema de datos sociodemográficos en Ecatepec, construir la cartografía del municipio en formato Shape¹¹ y generar capas de información alimentadas con datos de los polígonos con la capacidad de georreferenciación.

Además, la empresa se encargó de capacitar a miembros de la Dirección de Seguridad Ciudadana y Vial, la Coordinación de Prevención del Delito, la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, la Secretaría Técnica, Servidores Públicos de la UIPPE y la Dirección de Administración, para que utilizaran dichas tecnologías.

Esta empresa solamente movilizó recursos técnicamente especializados para realizar las actividades del PMP, que le solicitó el gobierno estatal, por lo que se trató de un actor relevante.

Actores estatales

- Gobernador Eruviel Ávila Villegas.

El entonces gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas, plasmó su firma en el Convenio Específico de Adhesión para formalizar la participación de su entidad dentro del PRONAPRED, como beneficiario (DOF, 2013c). Este Convenio le permitió a la Secretaría de Gobernación establecer una relación de dominación sobre el Estado de México, en términos legales, administrativos y presupuestales.

En este orden de ideas, la SEGOB impuso desde la federación, con recursos económicos etiquetados, las actividades de prevención a nivel municipal en el Estado de México. Empero, una de las obligaciones adquiridas por parte del Gobernador del Estado de México fue aprobar y contribuir en el diseño e implementación del PMP; por lo tanto, sus atribuciones dentro del PRONAPRED lo convirtieron en actor estratégico, de segundo orden, dado que contó con recursos suficientes para establecer mecanismos de dominación

11 El formato ESRI Shapefile (SHP) es un formato de archivo informático propietario de datos espaciales.

(como convenios de colaboración) sobre actores relevantes como la UNAM o la UAEM.

- Comisión Estatal para la Prevención Social.

La Comisión Estatal fue un aparato institucional creado para seleccionar los programas diseñados por la SEGOB para conformar el PMP de los municipios participantes en el Estado de México; asimismo, funcionó como punto de encuentro para gestionar todos los asuntos relativos a la implementación y rendición de cuentas del PRONAPRED en la entidad (Gustavo Galicia, entrevista personal, 5 de abril de 2017).

La Comisión Estatal se integró por las siguientes dependencias federales y del Estado de México: Secretaría General de Gobierno (Presidente), Fortalecimiento Institucional, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Finanzas, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Educación, Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Agua y Obra Pública, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Metropolitano, Secretaría de la Contraloría, Secretaría de Transporte, Secretaría de Medio Ambiente, Procuraduría General de Justicia, Coordinación General de Comunicación Social, Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec, Secretaría General del Ayuntamiento de Toluca, Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl.

Estas dependencias determinaron el contenido de los PMP con base en las propuestas de la SEGOB; además, asignaron un papel secundario a las autoridades municipales, confiriéndoles tareas de seguimiento administrativo. En conclusión, la Comisión Estatal pueden considerarse como un actor estratégico.

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal se encargó de establecer el contenido y gestionar la formalización de los convenios entre el Gobierno

del Estado de México con todos los actores no gubernamentales (estatales, nacionales y municipales) responsables de operar las actividades del PMP en Ecatepec de Morelos.

En este sentido, el Secretariado Ejecutivo determinó el desempeño de todos los actores relevantes a partir de su administración sobre los recursos federales. Se trató de un actor estratégico, aunque su comportamiento estuvo determinado por las directrices establecidas por la SEOGB.

- Centro de Prevención del Delito del Estado de México.

El Centro de Prevención del Delito del Estado de México se encargó de operar las actividades denominadas fomento al talento artístico, formar a jóvenes en disciplinas musicales y de profesionalización a servidores públicos. Dicho Centro de Prevención se puede considerar un actor gubernamental relevante con recursos simbólicos determinados, pero sin capacidad de controlar a otros actores, cuando menos, en el marco del PRONAPRED.

- Secretaria de Agua y Obra Pública del Estado de México.

Esta dependencia del Gobierno Estatal se encargó, en calidad de operador, de diseñar los planos y coordinar la construcción, a través de la Dirección General de Construcción de Obra Pública, de un Centro Comunitario. Esta secretaría fue relevante dado que sus recursos técnicos y humanos le permitieron ejecutar la obra. Sin embargo, no estableció dinámicas de poder sobre otros actores dado que no definió, por ejemplo, los lineamientos operativos del centro comunitario que formó parte del proyecto de Personas Vulnerables.

- Ligas Deportivas Unidades del Estado de México LIDUEM A.C.

Esta organización civil se encargó de operar la actividad denominada redes ciudadanas en actividades deportivas” del proyecto de Seguridad Ciudadana, responsabilizándose de organizar torneos de fútbol en diferentes categorías y establecer los lineamientos de participación. Esta asociación es un actor

relevante, dentro de la actividad en la que participó, dado que sus recursos humanos le permitieron definir los lineamientos de prevención, pero no tuvo la capacidad de establecer dinámicas de dominación sobre otros actores, todo lo contrario, su desempeño estuvo determinado por el Gobierno del Estado de México.

- Fundación Ginko.

Es una asociación civil establecida en el municipio de Naucalpan de Juárez, dedicada a la creación, implementación y evaluación de proyectos participativos municipales. Este actor movilizó sus recursos simbólicos para operar varias acciones dentro del PMP. En particular, Ginko se encargó de implementar las siguientes actividades a petición del Gobierno del Estado de México:

- Proyecto de Impulso y Fomento de Habilidades: acción de integración socioambiental de jóvenes.
- Proyecto de Infraestructura: diseño y coordinación del proyecto de acondicionamiento y mantenimiento de inmuebles en la región de San Martín.

Este actor desempeñó un papel relevante en tanto que implementó las actividades en las que se involucró, pero no contó con la capacidad para establecer relaciones de dominación sobre otros actores.

- Universidad Autónoma del Estado de México.

La Universidad Autónoma del Estado de México [UAEM] se encargó de implementar las actividades “carreras y juegos temáticos” y “club de tareas” que formaron parte del proyecto de Seguridad Ciudadana del PMP. Esta universidad movilizó sus recursos simbólicos para operar las acciones de prevención, pero no para definir la dinámica entre actores. Por lo tanto, se trató de un actor relevante que respondió a las peticiones del Gobierno del Estado de México.

Actores municipales

- Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Este Gabinete Municipal se instaló con la finalidad de otorgar certeza jurídica a las acciones de implementación y seguimiento del PMP, en concordancia con los Lineamientos del PRONAPRED. Asimismo, funcionó como órgano colegiado y se integró por los titulares de las siguientes dependencias de la administración pública municipal: Presidencia Municipal, Centro de Prevención del Delito del Estado de México, Secretaría del Ayuntamiento, Secretaría Técnica, Contraloría Municipal, Tesorería Municipal, Dirección General de Seguridad Ciudadana y Vial, Dirección General de Servicios Públicos, Dirección General de Desarrollo Social y Humano, Dirección de Gobierno, Dirección de Verificación y Normatividad, Dirección de Administración, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Educación Cultura y Deporte, Dirección de Protección Civil y Bomberos, Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Dirección de Desarrollo Económico y Metropolitano, Dirección Jurídica y Consultiva, Dirección de Comunicación Social, Coordinadora del Instituto Municipal de la Mujer, Coordinador de Transporte y Vialidad, Unidad de Transparencia y la Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que el Gabinete operó como una adaptación de la Comisión Intersecretarial y la Comisión Estatal, aunque esta institución solamente se encargó de monitorear la implementación del PMP, por lo tanto, se trató de un actor colectivo secundario, que no participó de manera importante en el diseño e implementación de las actividades de prevención, sino simplemente en observar su implementación por parte de otros actores privados.

- Secretaría Técnica del Ayuntamiento de Ecatepec.

La Secretaría Técnica se encargó de monitorear la implementación de todas las acciones que formaron parte del PMP, diseñadas por otros actores. Lo anterior de acuerdo con el análisis de todos los medios de verificación establecidos en el Anexo Único y con base en las apreciaciones de Gustavo Galicia (comunicación directa, 5 de abril de 2017). La Secretaría Técnica fue un actor secundario:

- Coordinación de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El principal órgano de prevención del delito y participación ciudadana en Ecatepec solamente operó un proyecto de educación vial, aunque no logró dominar a otros actores. Por lo que se trató, dentro de esta única actividad, de un actor relevante.

- Contraloría Interna de Ecatepec de Morelos.

La Contraloría Interna participó en el PMP dentro de la acción “contralores sociales que promueven la participación ciudadana”. Este actor repartió 250 mil pesos en productos como gorras, playeras, chalecos, mochilas, cilindros y plumas con mensajes alusivos a la prevención social del delito. La Secretaria de Finanzas del Estado de México decidió el uso de los recursos económicos y no la Contraloría. Su papel fue secundario.

- Comité Organizador y Evaluador del Concurso de Ensayo.

El concurso de ensayo fue una actividad que formó parte del proyecto de “Apoyo a las Mujeres” del PMP. De acuerdo con los medios de verificación, los lineamientos operativos de esta acción corrieron a cargo de la Universidad Autónoma del Estado de México, el actor dominante. Sin embargo, el diseño, organización y evaluación del concurso corrió a cargo de un comité conformado por los siguientes funcionarios de Ecatepec: Coordinador de Educación, Cultura y Deporte, Coordinadora Municipal del Instituto de la Juventud, Coordinadora Municipal del Instituto de Apoyo a la Mujer, Titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos, y el secretario de la Junta de Gobierno del DIF Municipal. Es posible considerar al Comité Organizador como un actor colectivo relevante dentro de esta acción, solamente.

- Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

Es una universidad pública con orientación tecnológica, dependiente del Gobierno del Estado de México y que cuenta con presupuesto y personalidad jurídica propia. El TESE participó en el PRONAPRED operando una estrategia para implementar un programa de proyectos productivos para beneficiar a mujeres, jóvenes y personas en condiciones de vulnerabilidad social. El TESE fue un actor relevante pues la movilización de sus recursos simbólicos le permitió establecer el contenido de la acción en donde participó;

no obstante, no contó con la capacidad de controlar a otros actores dado que su desempeño dependió del Gobierno del Estado de México.

- Coordinación del Instituto Municipal de la Mujer.

La Coordinación del Instituto Municipal de la Mujer en Ecatepec se encargó de la operación de 15 talleres dirigidos a mujeres del municipio, con la intención de difundir los programas y acciones que la propia coordinación implementó en el marco del PRONAPORED. Fue un actor relevante que definió el contenido de los talleres. El capital simbólico de la Coordinación no incidió sobre otros actores. ⁽¹²⁾

Análisis de la participación de los actores

Desde nuestra perspectiva, la seguridad ciudadana propone que es fundamental empoderar a múltiples actores individuales, colectivos, gubernamentales o no gubernamentales, durante los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas de prevención del delito, priorizando intervenciones en el ámbito municipal.

Así, la puesta en marcha de iniciativas gubernamentales de seguridad pública implica no solamente reivindicar el poder de los ciudadanos ante instituciones que en el pasado habían rechazado la colaboración y la evaluación, sino también la implementación de mecanismos de gobernanza a nivel territorial.

Asimismo, la clasificación de la participación de los actores de una política nacional de seguridad ciudadana debería revelar la existencia de procesos de colaboración, en este sentido, la participación estrategia tendría que recaer sobre instituciones gubernamentales y no gubernamentales municipales, dado que cuentan con un conocimiento profundo sobre la problemática delictiva. Por otro lado, los actores gubernamentales nacionales deberían, -es importante insistir en el deber ser-, desempeñar un papel como coordinadores administrativos en ámbitos como el presupuesto y la evaluación de la gestión de los

12 La fuente de datos para el análisis de los actores locales se obtuvo de los medios de verificación obtenidos a través de una solicitud de información pública a través del sistema infomex, con folio: 0000400190115.

programas municipales, por sus atribuciones usualmente relacionadas con la distribución de los recursos públicos.

Desde este punto de vista, los actores con participación relevante serían los nacionales, dado que su desempeño tendría un corte administrativo, facilitando los medios para impulsar las decisiones de los actores estratégicos. Finalmente, los actores secundarios participarían encargándose de gestionar los procesos administrativos para encausar la implementación de las políticas de prevención, en los tres niveles de gobierno.

Con base en el análisis situacional previamente realizado, en **el cuadro número 2**, se presenta la clasificación de los actores del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos para mostrar cómo lo anterior no se cumplió en nuestro caso de estudio:

Cuadro número 2. Clasificación de la participación de los actores del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos, 2013.

	Participación	Actor	Recursos	Impactos	Territorio de intervención
Nacional	Estratégica	Presidente	Políticos; legales.	Creación del Pronapred.	Nacional
		SEGOB/ SPPC	Políticos; legales; administrativos; financieros.	Diseñó el programa y estableció los mecanismos de implementación y evaluación.	Nacional.
	Relevante	Comisión Intersecretarial	Legales; administrativos	Colaboró en el diseño e implementación	Nacional
		IIS-UNAM	Simbólicos	Operador del PMP	Parcialmente municipal
		Desarrollo y Gestión Local	Simbólicos	Operador del PMP	Parcialmente municipal

Estatal	Estratégica	Gobernador	Legales; administrativos.	Diseño del PMP.	Estatal
		SESESP	Legales; administrativos.	Gestión presupuestal.	Estatal
		Comisión Estatal	Legales; administrativos	Contratación de operadores	Estatal
	Relevante	UAEM	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
		IAPEM	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
		LIDUEM	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
		GINKO	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
Municipal	Relevante	Comité Evaluador	Administrativo	Operador	Parcialmente municipal
		Instituto de la mujer	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
		TESE	Simbólicos	Operador	Parcialmente municipal
	Secundaria	Gabinete de prevención	Administrativo	Gestión	Parcialmente municipal
		Secretaría Técnica	Administrativos	Gestión	Parcialmente municipal
		Contraloría técnica	Administrativos	Gestión	Parcialmente municipal

Fuente: elaboración propia.

La clasificación permite realizar las siguientes conclusiones sobre la participación de los actores del PRONAPRED en Ecatepec de Morelos en el año de 2013.

- Actores nacionales gubernamentales: fueron los actores estratégicos del programa; tuvieron el poder para diseñar las acciones de prevención y para determinar la manera en cómo los gobiernos estatales y municipales las implementaron. Dicho poder se concentró en la SEGOB y se ejerció a través de la SPPC.

- **Actores nacionales no gubernamentales:** fueron actores relevantes dentro del programa, en tanto que se dedicaron a operar el PMP; es decir, no participaron en el diseño de las actividades de prevención.
- **Actores estatales gubernamentales:** fueron solamente dos actores estratégicos en este campo y, sin embargo, lograron establecer relaciones de dominación, mediante recursos legales y económicos de poder, sobre todos los actores municipales y actores relevantes. Lo anterior a pesar de que su comportamiento estuvo determinado por las disposiciones impuestas por la SEGOB.
- **Actores estatales no gubernamentales:** fueron actores relevantes dentro de algunas acciones del PMP, su desempeño fue prácticamente idéntico al de los actores nacionales no gubernamentales.
- **Actores municipales gubernamentales:** desempeñaron labores de seguimiento administrativo; procuraron llevar a buen puerto la puesta en marcha de las decisiones tomadas por otros actores. Los actores municipales en realidad fueron secundarios, a excepción del Comité Evaluador de un concurso de ensayo y el Instituto Municipal de la Mujer, los cuales participaron como operadores, pero solamente dentro de una actividad.
- **Actores municipales no gubernamentales:** en este rubro se identificó al TESE, sin embargo, aunque relevante, su participación no fue sustancial dado que solo se involucró en una actividad del PMP.

Es evidente la concentración del poder estratégico en unos cuantos actores de carácter nacional, así como el pronunciado papel secundario de los actores municipales. De igual forma, aunque el número de actores relevantes fue más equilibrado entre los distintos órdenes de gobierno, la incidencia de su participación fue distinta: tuvieron más protagonismo los actores relevantes de carácter nacional que los municipales, a pesar de que ambas categorías intervinieron sobre el mismo territorio.

En pocas palabras, el desempeño de los actores del programa no se relacionó con las propuestas normativas de la seguridad ciudadana. Esta conclusión no es menor, dado que el distanciamiento teórico del desempeño de los actores

del PRONAPRED con las propuestas del enfoque constituye una perspectiva para totalmente válida para explicar sus resultados en el municipio de Ecatepec.

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Este trabajo constituyó un esfuerzo por identificar, clasificar y evaluar la participación de los actores de la seguridad ciudadana; funcionarios públicos, investigadores, consultores o instituciones encargados de diseñar e implementar las políticas públicas de prevención integral del delito en México.

La investigación permite concluir que, en el municipio de Ecatepec de Morelos, los responsables del PRONAPRED buscaron implementar una política nacional de seguridad ciudadana en un municipio azotado por la violencia y la delincuencia a partir de una dinámica burocrática de carácter piramidal o jerárquica, en donde imperó el poder de los actores nacionales por encima de los estatales, municipales y no gubernamentales.

En este caso, los planteamientos teóricos del PRONAPRED fracasaron cuando la participación de sus actores se distanció de las propuestas conceptuales de la seguridad ciudadana, optando por continuar, como lo mencionara Mauricio Merino, con la histórica manera con la que se han buscado resolver los grandes problemas de México: desde el centro y de forma autoritaria.

El estudio revela que los resultados obtenidos por el PRONAPRED en Ecatepec son consecuencia no sólo de la deficiente ejecución técnica del enfoque de la seguridad ciudadana, sino también de la contradicción que existió entre el discurso y los valores normativos que profesó el programa con el comportamiento real de los actores que lo diseñaron e implementaron.

Finalmente, para aumentar las probabilidades de éxito de las futuras iniciativas de seguridad ciudadana en México, se delinear los siguientes enunciados a manera de recomendación de política pública:

- La participación de los actores debe revelar la inclusión de múltiples actores sociales, el empoderamiento de los entes con menor jerarquía gubernamental, la cooperación institucional, la transversalidad administrativa en la toma de decisiones, la corresponsabilidad en su implementación y también debe ser acorde con los principios de la democracia

participativa como la igualdad, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de Derecho.

- Dicha participación no debe evidenciar la existencia de mecanismos burocráticamente inflexibles, de tipo piramidal y la predominancia de lógicas federalistas tendientes hacia la generalización en detrimento de la focalización. Al contrario, la participación tiene que derivar en acciones concretas por parte de los actores con mayor capacidad de decisión para empoderar a los actores menos favorecidos en los procesos de toma de decisiones en torno de la construcción de políticas públicas, de modo que dichos agentes adquieran papeles estratégicos y no simplemente de gestión administrativa.

En conclusión, una política pública de seguridad ciudadana tendrá más probabilidades de éxito en la medida en que involucre en su diseño e implementación a un mayor número de perspectivas sobre cómo prevenir los fenómenos delictivos, como lo señala la teoría al respecto.

Bibliografía

Acero, H. (2002). Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001. En F. Carrión (coord.), Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad? (pp. 451-473). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

Arriaga, I. (2002). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En F. Carrión (coord.), Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad? (pp.109-139). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

Carrión, F. (2002). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En F. Carrión (coord.), Seguridad Ciudadana: ¿Espejismo o realidad? (pp.13-58). Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador.

Diario Oficial de la Federación (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 [fecha de consulta: enero de 2016]

Diario Oficial de la Federación (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. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013 [fecha de consulta: febrero de 2016]

Diario Oficial de la Federación (2013). Convenio Específico de Adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5305893&fecha=08/07/2013 [fecha de consulta: febrero de 2016]

Díaz Román, M. y Jasso Gonzáles, C. (2019), “La política de prevención del delito en México: inconsistencias, datos y evaluaciones”, Revista CIFE: Letras de economía social, 21, 34, pp. 115-135.

Franco Corzo, J. (2012), Diseño de políticas públicas, México, IEXE

Hufy, M. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En H. Mazurek (ed.), Gobernabilidad y Gobernanza en los territorios de América Latina (pp. 77-100). Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/20167> [fecha de consulta: mayo de 2016]

Jaramillo, M. (2012). Políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile: estudio comparado en cuatro municipios de la región metropolitana (tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, México.

México Evalúa (2014). Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia? México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

- Morillas, P (2006).** Génesis y evolución de la expresión seguridad humana, Revista CIDOB afers Internacionals, 74, pp. 47-58.
- Merino, J. y Torreblanca, C. (2017),** “Dinero gastado en PRONAPRED: 10 millones de pesos. Relación con cambio en violencia nula”, Nexos. Recuperado de: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=76> [fecha de consulta: enero de 2018]
- Merino, M. (2013),** Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Núñez, E. (2016, 20 de noviembre).** Prevención: historia de un abandono, El Universal. Recuperado de: <http://www.elvigia.net/general/2016/11/22/prevencion-historia-abandono-255819.html> [fecha de consulta: febrero de 2017]
- Prats, J. (2001).** Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y desarrollo, 10, pp. 103-148.
- Ramírez de Garay, D. y Díaz Román, M. (2017).** “Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México”, CIDOB d’Afers Internacionals, 116, pp. 101-128.
- Rau, M. (2005).** Prevención del crimen mediante el diseño medioambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria. En L. Dammert (coord.), Ciudad y Seguridad en América Latina (pp. 85-106). Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Chile.
- Riveros H. (2006).** Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez, A. (2011).** Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y amenazas en México. En M. Rosas (coord.), Más allá del terrorismo. Globalización, seguridad y desarrollo (pp.27-77). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Salgado J. (2010). Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016). Incidencia delictiva municipal del fuero común 2011-2016. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero comun.php> [fecha de consulta: marzo de 2017]

Secretaría de Gobernación (2013a). Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de comisión intersecretarial. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 [fecha de consulta: febrero de 2015]

Secretaría de Gobernación (2013b). Anexo Único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, Estado de México, 2013. Obtenido a través de la solicitud de información pública con número de folio 0000400190115

Sharp, G. (2009). En torno a la definición de seguridad nacional. En S. Aguayo (coord.) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana (pp. 91-96). México: Siglo XXI.

Thorup, C. (2009). La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición. En S. Aguayo (coord.) En búsqueda de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana (pp. 97-106). México: Siglo XXI.

Vargas, B. (2014). La seguridad ciudadana en los gobiernos municipales: conceptos básicos para el diseño de políticas públicas para prevenir integralmente la delincuencia en México (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Vargas, B. (2017). La seguridad ciudadana en México: el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Ecatepec de Morelos, 2013: resultados, actores y procesos en un marco de gobernanza (tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

Vargas, B. y Varela M. (2017). La prevención de la violencia social en México y Colombia desde un enfoque de la seguridad ciudadana. En M. Patraca (coord.), *Globalización y Drogas: México y Colombia, una comparación, 2006-2012* (pp. 65-135). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Zermeño, S. (2013). Diagnóstico participativo de Ecatepec de Morelos, Estado de México. México: PRO Regiones, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entrevistas realizadas

Arias, Alan, Investigador del Programa de Seguridad de México Evalúa, entrevista realizada en la Ciudad de México en marzo de 2017

Campa, Roberto, Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana en 2013, entrevista realizada en la Ciudad de México en marzo de 2017

Zermeño, Sergio, Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director de Pro Regiones, entrevista realizada en la Ciudad de México en abril de 2017

La transcripción de las entrevistas puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1xxTRFkZZfTJeZNQdqloGwz8sE4u3M3uQ>

