FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VI (sexta) promoción
2014-2015

La Prevención Social de la Violencia y Delincuencia en México

Análisis comparado en gobiernos locales

Tesis para obtener el grado de

Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Ibeth Rodríguez Guerrero

Comité tutorial:

Directora de tesis y de seminario: Sughei Villa Sánchez

Lector: Luis Jaime Estrada Castro

Lector: Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Línea de investigación:

Decisiones de gobierno y evaluación de programas

Ciudad de México, diciembre de 2016

Resumen

La prevención social de la violencia y la delincuencia es pieza clave en el sistema de seguridad y justicia de cualquier país; por lo que se considera importante analizar y comparar qué tanto se ha avanzado en la implementación de la política pública de alcance Nacional emitida en 2013 por el Gobierno Federal de México.

Para ello se seleccionaron tres entidades federativas y sus municipios capitales. Los resultados dan cuenta sobre el efecto positivo que el institucionalizar esta política por los gobiernos locales tiene sobre la calidad en la formulación de los proyectos que implementan. Sin duda elementos valiosos a considerar por los tomadores de decisiones.

Palabras clave: prevención social de la violencia, calidad en la formulación, institucionalización de la política.

Abstract

Crime and violence prevention results as key element within the security and justice government system in any country. Given that, it is important to analyze and compare how long does the National Public Policy, which has been implemented by the Mexican Government, has moved forward since 2013.

To develop this research, Three Federal States in Mexico and their Capitals were selected. The results demonstrated the positive effect that Local Governments, which have institutionalized the public policy, also have performed better quality in project design and its implementation. These relevant elements must certainly be considered by stakeholders.

Key words: violence prevention results, quality in project design, institutionalized the public policy.

Agradecimientos

Son muchas las personas que han participado en este trabajo y a quienes quiero expresar mi gratitud por el apoyo y la confianza que me han brindado incluso antes de iniciar con esta provechosa experiencia.

En primer lugar quiero reconocer a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México, por su acogida y el apoyo recibido durante este periodo que me permitió de manera fructífera desarrollar mi labor investigadora.

Debo un sincero agradecimiento a mis compañeros y amigos con los cuales he compartido oficina e incontables horas de trabajo. Gracias por los momentos vividos, charlas, reflexiones y sobre todo por la oportunidad que me dieron de aprender un tema tan complejo y apasionante.

Un reconocimiento a mi Directora de Tesis, Sughei Villa Sánchez por la orientación que me brindó. De la misma forma, agradezco a Luis Jaime Estrada Castro y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, por el tiempo que me brindaron, por sus sugerencias e ideas de las que tanto provecho he sacado. Luis Jaime tu empuje y enseñanzas me dejaron llegar hasta el final.

Desde luego, infinito agradecimiento al apoyo incondicional –y paciencia- de mi familia, mis padres, mis hermanas, y por supuesto a mi amoroso esposo Gerardo González Pacheco, mi ejemplo en disciplina y perseverancia.

De todos es también este reconocimiento.

Índice general

Introducción.....7

Capítulo 1.
De la contención policial a la prevención social de la violencia y delincuencia en México. Una aproximación a la Política Pública Nacional. 13
Capítulo 2.
La política pública nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia en gobiernos locales de México. 29
Capítulo 3.
La prevención social de la violencia y la delincuencia en la etapa de implementación en los estados de Querétaro, Puebla y Oaxaca en México. 37
Aspectos metodológicos.....37
Casos de estudio estatal: Querétaro de Arteaga, Puebla y Oaxaca 50
a. La “institucionalización” de la prevención social de la violencia y la delincuencia.....50
b. La “calidad en la formulación” de los proyectos e intervenciones de prevención social de la violencia y la delincuencia 57
Casos de estudio municipal: Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez. 69
a. La “institucionalización” de la prevención social de la violencia y la delincuencia.....69
b. La “calidad en la formulación” de los proyectos e intervenciones de prevención social de la violencia y la delincuencia 73
Conclusiones.....80
Bibliografía.....86
Anexo 1. Herramienta para la observación de variables. 91
Anexo 2. Selección de entidades federativas y municipios. 92

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. Presupuesto 2006-2012 asignado a Seguridad Pública

Gráfica 2: No. Elementos Policía Federal 2006-2012

Gráfica 3 Incidencia delictiva a nivel nacional 2006-2012

Gráfica 4. Evolución del gasto en seguridad y de los delitos denunciados

Gráfico 5. Doble focalización

Gráfico 6. Esquema de operación.

Gráfico 7. Coordinación entre los diferentes actores

Gráfico 8. Concurrencia de actores en un proyecto socio-productivo

Gráfico 9. Hallazgos variable Institucionalización.

Gráfico 10. Hallazgos variable calidad en la formulación.

Gráfico 11. Resultados de investigación orden de gobierno estatal.

Gráfico 12. Hallazgos variable institucionalización en el orden municipal.

Gráfico 13. Hallazgos variable calidad en la formulación de proyectos en el orden municipal.

Gráfico 14. Resultados de investigación orden de gobierno municipal.

Tabla 1. Diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana

Tabla 2. PNPVSD 2014-2018: objetivos e indicadores

Tabla 3. Instancias responsables de la prevención en los gobiernos locales.

Tabla 4. Órdenes de observación de “X” institucionalización

Tabla 5. Órdenes de observación variable dependiente “Y” calidad en la formulación.

Tabla 6. Guía de observación

Tabla 7. Marco conceptual y programático

Tabla 8. Marco presupuestal

Tabla 9. Capacidad de los operadores

Tabla 10. Sostenibilidad

Tabla 11. Estabilidad

Tabla 12. Adaptabilidad

Tabla 13. Coherencia y coordinación

Tabla 14. Orientación al interés colectivo

Tabla 15. Eficiencia

Tabla 16. Entidades federativas que cuentan con ley de PSVD

Tabla 17. Entidades Federativas que NO cuentan con ley de PSVD

Tabla 18. Entidades Federativas que abordan con distintos instrumentos la prevención social de la violencia desde la perspectiva de la LGPSVD

Introducción

A partir de 2006 la violencia y la delincuencia se incrementaron notablemente en México, lo que impactó fuertemente los niveles de inseguridad de la población. Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la incidencia delictiva crece a partir de ese año y conforme avanza el periodo hasta llegar a 2011, año en que se registra la cifra más alta de delitos cometidos. Por su parte Human Rights Watch (2011), señaló que no sólo se cometieron más delitos sino que fueron más violentos y con ello se incrementó el número de víctimas.

En respuesta a las protestas, particularmente de ciudades en el norte del país y al creciente movimiento nacional de víctimas, durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa se cambió el discurso-acción de seguridad. En lugar de un enfoque centrado principalmente en el combate frontal al delito, dio paso a la prevención de la violencia mediante programas de corte social.

En este contexto surge el plan de rescate para Ciudad Juárez, Chihuahua denominado "Todos somos Juárez", con acciones concretas destinadas a romper el "círculo vicioso de la violencia", disminuir la inseguridad, mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad e impulsar la reconstrucción del tejido social.

Para ello se comprometieron esfuerzos y recursos del gobierno federal, del de Chihuahua y de Ciudad Juárez. Se realizaron acciones concretas para mejorar la economía, educación, empleo, salud y seguridad pública. El énfasis fue marcado en atender a jóvenes y mujeres en tanto que en esos grupos poblacionales se concentran manifestaciones de la violencia[1]. Se estima que el gobierno federal Mexicano invirtió más de $380 millones entre 2010-2011, y por su parte, el gobierno de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida, -un acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre ambos países,

[1] Conforme Hoyos, Gutiérrez Fierros & Vargas, 2016 el incremento del número de jóvenes fuera de la escuela y el trabajo explica un tercio del aumento de la tasa de homicidios entre 2011 y 2013.

implementado a partir de 2008[2]- realizó una inversión de $25 millones a lo largo de tres años. (International Crisis Group, 2015, 11).

“Todos Somos Juárez” finalizó con el gobierno del Presidente Calderón en 2012 y aún se desconoce su impacto.

Posteriormente, con el inicio del nuevo gobierno federal, una de las primeras decisiones del Presidente Enrique Peña Nieto fue impulsar la prevención social de la violencia y la delincuencia como una política de Estado.

Para ello se diseñó y puso en marcha el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) cuya operación se realiza en las 32 entidades federativas, particularmente en 108 demarcaciones de atención prioritaria. Su viabilidad descansa en dos instrumentos de política: las acciones que pueden realizarse a través de nueve dependencias del gobierno federal bajo una “Coordinación Interinstitucional para la prevención social de la violencia y la delincuencia” establecida por decreto y por tanto vinculatoria.

Así como en el subsidio denominado Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED) a través del cual se han invertido cerca de diez mil millones de pesos en el periodo 2012-2016. Cabe destacar la posibilidad de que deje de existir al quinto año de ejercicio ya que no se encuentra en el presupuesto de egresos de la federación 2017. Una consecuencia de ello, es que debido a que se trata de una política que se plantea incidir en fenómenos cuyas causas son estructurales y múltiples, los resultados no son alcanzables en el corto plazo, por lo que interrumpir el proceso de implementación por la ausencia de financiamiento romperá con el trabajo que los años anteriores se ha realizado y con ello los efectos que la propia política pública se propone.

En este marco, debe reconocerse que si bien se cuenta con evaluaciones que dejan ver resultados positivos que algunos gobiernos locales han alcanzado, son escasas las evaluaciones que permiten identificar los avances que como política pública nacional se han obtenido.

---

[2] Mayor información puede revisada en el sitio web https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/ ultima consulta 10 de octubre de 2016.

Análisis realizados por organizaciones financiadas por gobiernos extranjeros, señalan la necesidad de impulsar que los programas y acciones que se realizan en el marco del PRONAPRED, contengan una teoría de cambio, que respondan a problemas identificados en los diagnósticos comunitarios, y claridad en los resultados que se proponen alcanzar. (Chapa, Fernández y Ley, 2015 & International Crisis Group, 2015).

En este contexto es valioso conocer, ¿qué tanto la institucionalización de la política pública nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia incide en la calidad de la formulación de los programas y proyectos que los gobiernos locales realizan en esta materia?, desde luego surgen otras preguntas, entre ellas ¿se ha logrado institucionalizar la prevención social de la violencia y la delincuencia en los gobiernos locales? ¿hay calidad de las acciones que los gobiernos locales realizan? ¿las inversiones hechas, han sido eficientes?

A partir de esas preguntas fue posible precisar la hipótesis de esta investigación, la cual plantea que, en la medida que se tenga mayor institucionalización de la política pública nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el orden estatal y municipal, entonces se incrementará la calidad en la formulación de los programas y proyectos que los gobiernos locales realizan en esta materia.

En términos de Peters (56: 2003) como institucionalización se entiende el que los gobiernos locales emitan sus leyes y normas que materialicen la decisión de atender el problema específico –violencia y delincuencia- así como de contar con las instituciones para ese propósito.

Esto es relevante “porque una mayor institucionalización lleva a mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos. Se ha mostrado que los impactos económicos y sociales de las políticas públicas dependen de ciertas características de su implementación, tales como su estabilidad, la capacidad de adaptarlas ante

cambios en las circunstancias, y el grado en el cual se las aplica adecuadamente (enforcement)" (Scartascini y Tommasi, 2012:5).

De esta forma, se propone revisar, analizar y entender una de las etapas de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en México: la implementación. Presentar diversos de los retos que ello implica y explorar qué tanto se ha logrado institucionalizar la política de prevención en los gobiernos locales.

Podrá deducirse lo complejo que resulta la etapa de implementación dado que comprende entre otros factores, el atender problemas públicos multicausales y multifactoriales, aplicar en lo local una política diseñada y promovida por un gobierno nacional, así como la dificultad para realizar en la esfera de lo real las decisiones y acciones por parte de los ejecutores.

Al mismo tiempo, se podrá visualizar lo que Bardach (1977) apuntó sobre el destino de las políticas públicas, es decir, si la prevención social de la violencia y la delincuencia en México "ha de llegar a ser efectivamente política, componente de la historia social real, o simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes: una simple colección de palabras".

Para ello, es idóneo realizar un análisis cualitativo ya que ayudará a identificar y valorar características de las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como de procesos de implementación e institucionalización en tres entidades federativas y sus municipios capitales de México, se trata de Oaxaca, Puebla y Querétaro.

Lo anterior, brindará luz para conocer fortalezas y debilidades de la política pública de prevención, y para conocer si los gobiernos locales se encuentran realizando políticas de prevención en un marco de institucionalización o programas aislados. Lo anterior, no puede ser analizado a través de cifras, sino de prácticas, interacciones y discursos, (Peláez, 2015).

Se busca construir conocimiento que sea pertinente para fortalecer la política pública de prevención social de la violencia y delincuencia en México, poner sobre la mesa elementos que lleven al análisis y fomenten el intercambio

académico y aplicado a la política pública, para que en la medida de los posible, la prevención de la violencia se posicione como una política transversal y sostenible en los gobiernos locales.

Por tanto, resultará de interés para los estudiosos del tema, así como para los diseñadores e implementadores de políticas públicas en esta materia, debido a que en nuestro país exiguas investigaciones se han enfocado en esta materia desde la etapa de implementación y en la actualidad son pocos los estudios de caso.

La investigación se integra de cuatro capítulos. El primero describe el proceso que México ha tenido de una política criminal que descansaba en la seguridad pública, a una donde ésta se complementa con el enfoque de la seguridad ciudadana y da pie a la política nacional de prevención.

En el segundo capítulo se aborda el marco teórico de la investigación, a partir del cual se describe cómo el diseño de la política pública nacional da cabida a que las autoridades estatales y municipales retomen la primera y la lleven e instrumenten en sus contextos. Se hace particular énfasis en los retos que ello implica.

Posteriormente, el tercer capítulo explica a través de casos la etapa de implementación, particularmente en lo que refiere a elementos que caracterizan la institucionalización de la política pública, y atributos de calidad en el diseño de las intervenciones que realizan. Esto contrastado principalmente en las propuestas teóricas de B. Guy Peters, Stein y Tommasi, Luis Aguilar y, Sabatier y Mazmanian.

En el último capítulo se emiten las conclusiones y se realizan recomendaciones a los tomadores de decisiones y los ejecutores de las decisiones de política en tanto que “no podemos olvidar que todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla” (Lindblom, 1980: 64).

Finalmente, como resultado de esta investigación se hacen dos aportaciones, por un lado podrá ser aplicado en otros casos de estudio el estándar de evaluación que se diseñó e implementó a manera de guía de observación y

análisis. A partir de dicho instrumento es posible valorar en que medida se han institucionalizado los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia en los gobiernos locales, así como la calidad en la formulación de los proyectos que en esta materia realizan.

Por otra parte, se pone de manifiesto el efecto causal positivo que la institucionalización tiene sobre la calidad en la formulación de proyectos de prevención de la violencia estudiados.

Capítulo 1.

De la contención policial a la prevención social de la violencia y delincuencia en México. Una aproximación a la Política Pública Nacional.

Antes de abordar los diversos desafíos que se tienen de cara a la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia, particularmente las dificultades y retos frente a su implementación -objeto de análisis en esta investigación-, es indispensable iniciar por conocer y caracterizar aspectos fundamentales que desde el ámbito político y legal llevaron a modificar la política de seguridad en México, lo que en términos de Stein y Tommasi (2006:412) significa conocer los procesos políticos y legislativos de cada Estado, con la trayectoria histórica específica que los llevó a desarrollar propuestas de política y reforma institucional.

> Se trata de "entender el proceso político en medio del cual se desarrolla, formula e implementa una política, -en este caso la prevención de la violencia y la delincuencia-, el cómo interactúan los tomadores de decisiones y los implementadores, la transversalidad en la operación, incentivos, factores determinantes o de influencia, que en su conjunto inciden en la sustentabilidad en el tiempo y eficacia de la política" (Stein y Tommasi, 2006:412).

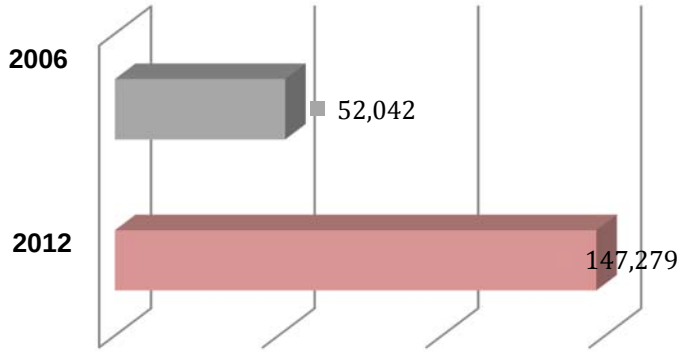
La política de seguridad en México había sido caracterizada por contener, combatir e investigar el delito. Particularmente, desde el comienzo del gobierno dirigido por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) fue declarada la "guerra contra el narcotráfico" y posteriormente fue articulada la estrategia nacional de seguridad "Limpiemos México"[3], lo cual implicó un incremento significativo de recursos humanos y financieros, así como la movilización de los tres órdenes de gobierno para operar la estrategia.

En este marco, el incremento que los recursos financieros obtuvieron entre 2006 y 2012 fue del 183% (PEF) según puede observarse en la gráfica 1, y los

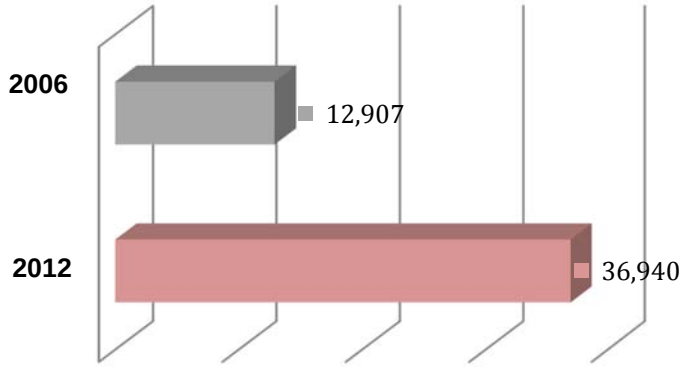
[3] Calderón Felipe "El Presidente Calderón en el evento "Limpiemos México" Estrategia Nacional de Seguridad. Programa en zona de recuperación", Presidencia de la República, 2 de julio de 2007.

recursos humanos, particularmente el número de elementos de la policía federal aumentó en un 186% (SESNSP) según se aprecia en la gráfica 2.

Gráfica 1. Presupuesto 2006-2012 asignado a Seguridad Pública
(millones de pesos)

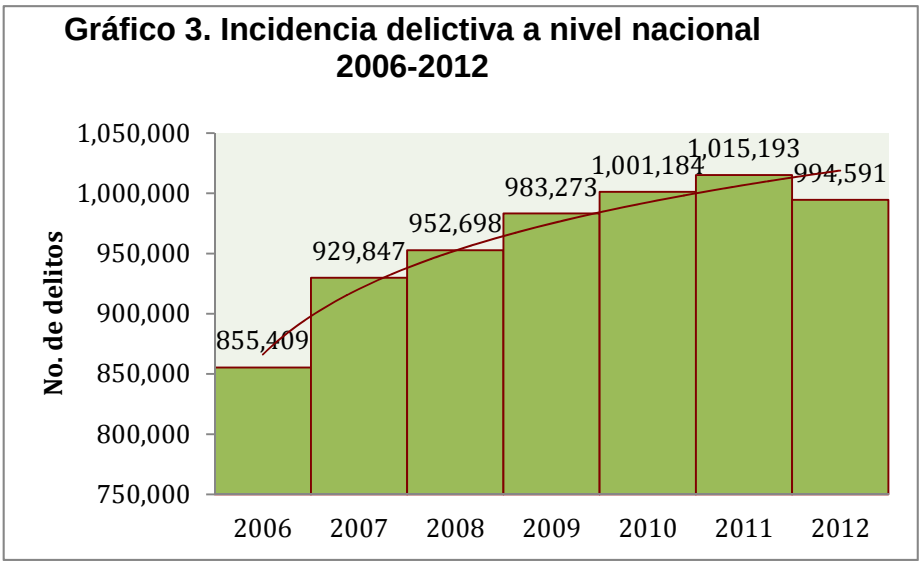


Gráfica 2. No. Elementos Policía Federal 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

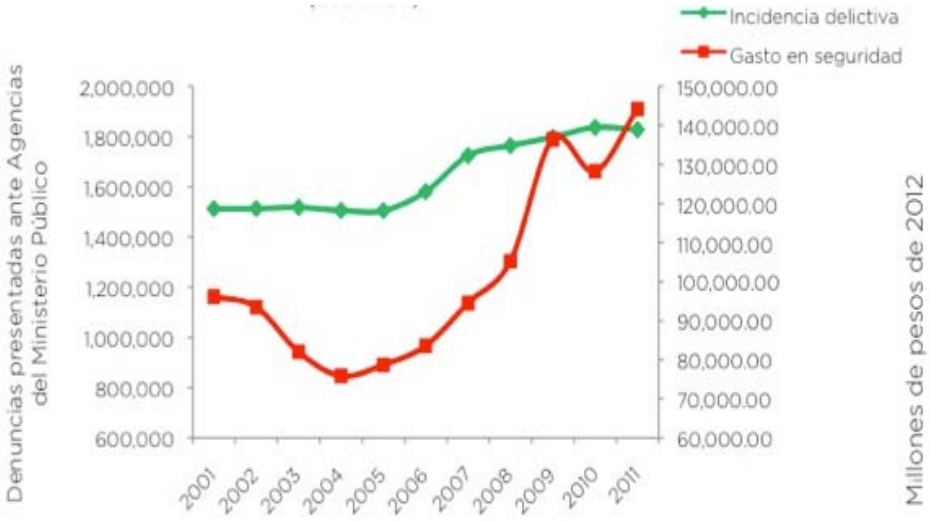
Sin embargo, no todos los resultados fueron positivos. En ese mismo periodo la violencia y la delincuencia se incrementaron en México, siendo 2011 el año más violento (SESNSP, 2016) según se puede observar en el gráfico 3. Aunado a que no sólo se cometieron más delitos, sino que fueron más violentos (Human Rights Watch, 2011).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Corte informativo 20/08/2016).

En este mismo sentido, en la siguiente gráfica podrá notarse que en el marco de esta estrategia aumentó considerablemente el número de delitos y el presupuesto asignado para combatirlos.

Gráfico 4. Evolución del gasto en seguridad y de los delitos denunciados.



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior da cuenta sobre lo que diversos estudios han documentado sobre la ineficacia de políticas basadas sólo en la sanción y control de las problemáticas asociadas al sistema de seguridad y justicia; que en contraste, señalan la

pertinencia de las políticas públicas que integran de manera complementaria la prevención social, es decir, aquellas que se dirigen a atender los factores y causas de la violencia y la delincuencia. (OMS, 2005; Human Rights Watch, 2011; CIDAC, 2013; y CIPC 2008, 2010, 2012), elementos que subyacen en la "prevención social de violencia y delincuencia".

La diferencia entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana (tabla 1), radica en que la primera tiene prioridad en el ciclo control y contención policial –incluso por encima de los derechos humanos- investigación delictiva y readaptación social. Es responsabilidad del Estado y es producida por el gobierno, es decir, estadocéntrico.

En tanto que la seguridad ciudadana "ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer ese derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo" (Salgado; 2010, 6).

Tabla 1. Diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana

	Seguridad pública	• Seguridad Ciudadana
Enfoque	• Visión centrada en la protección del poder y de las instituciones del Estado.	• Visión centrada en las personas/comunidades.
Interés	• Legalidad	• Equilibrio entre legalidad y legitimidad.
Concepto de violencia	• Amenaza a la integridad de las personas y del patrimonio. • La violencia es el rompimiento del orden y debe ser reprimida.	• Se preocupa de los factores que amenazan a la ciudadanía. • Percibe la violencia como multicasual y por esto necesita de una estrategia multisectorial de prevención y control.
Papel de los ciudadanos	• Son receptores de las políticas de seguridad, es decir, no tienen participación en la definición y gestión de la política.	• Son el centro de la política y su principal beneficiario, pues juegan un papel importante en la definición y gestión de las políticas locales de seguridad ciudadana.
Focalización	• Al servicio del poder y de las instituciones.	• Prioridad a las necesidades de las personas y de las comunidades.
	• Responde a una visión centrada en la protección del poder y las	• Transita de una visión reductora de la seguridad (respuestas

	Seguridad pública	• Seguridad Ciudadana
Descripción	instituciones del Estado, concibiendo a las instituciones estatales como responsables directas de la seguridad. • Está basada en la trilogía: Seguridad-justicia-prisión • Centra sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos, a través de la actuación policial basada particularmente en las estrategias de control de la violencia y la delincuencia. • La mayor parte de sus políticas se dirigen hacia la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales.	policiales y penales por parte de los órganos del Estado) hacia una visión más amplia e integral basada en las necesidades de las personas. • Se funda en la idea de que la seguridad es parte del desarrollo humano, y que el crimen y la violencia constituyen una amenaza a su consecución. • Se distingue del concepto de seguridad pública por sus elementos conceptuales básicos; 1) focalización en políticas centradas en las necesidades ciudadanas, 2) ampliación del marco de gestión de la seguridad y la convivencia, 3) participación de nuevos actores sociales en la producción de mejores condiciones de seguridad en una perspectiva que considera diversas variables.

Fuente: Adaptado de Freire (2009) y del curso en línea "Inducción a la seguridad ciudadana y la prevención social de la violencia y el delito (SEGOB, 2013).

El enfoque de la prevención social tiene el objetivo de incidir en la disminución de los factores de riesgo que podrían llevar a un individuo a realizar un acto de violencia o ser víctima de ésta.

Desde la concepción de la criminología, se puede explicar a partir de la perspectiva del desarrollo, la cual señala que la proclividad de los individuos a incurrir en actividades antisociales o delictivas es multicausal y depende de la presencia de factores de riesgo en los distintos ámbitos de su desarrollo (individual, familiar, escolar o social); la comunitaria, la cual pretende disminuir las condiciones y procesos sociales que incentivan la violencia y el delito. Incentiva la eficacia colectiva de las comunidades, y por último, la situacional que se propone evitar los actos de violencia y delincuencia a partir de las oportunidades para la ocurrencia del delito (Welsh & Farrington, 2012:4).

En otras palabras, un factor de riesgo aumenta las probabilidades de que una persona cometa un delito y persista en hacerlo (Farrington, 2007:605). El contribuir a reducir la probabilidad de que las personas cometan actos de

violencia o sean víctimas de ella puede ser atendido a partir de estrategias que han mostrado evidencia de su efectividad: “favorecer relaciones sanas, estables y estimulantes entre niños y sus padres y cuidadores; fomentar las aptitudes para la vida en los niños y los adolescentes; reducir la disponibilidad y el consumo nocivo de alcohol; reducir el acceso a armas de fuego y armas blancas; promocionar la igualdad en materia de género para prevenir la violencia contra la mujer” (OMS, UNODC & PNUD; 2014, 4).

En México, este enfoque cobró fuerza con la participación de organizaciones sociales de alcance nacional, entre otras México S.O.S y México unido contra la delincuencia, y de movimientos ciudadanos como la “marcha contra la inseguridad iluminemos México” realizada el 30 de agosto de 2008, la firma del “Acuerdo por la seguridad, la justicia y la legalidad” el 21 de agosto del mismo año, y más tarde la “marcha estudiantil por la seguridad” el 24 de abril de 2010, quienes exigieron mejores resultados en términos de seguridad.

Es en este contexto en el que fueron tomadas decisiones de política que llevaron a poner en el centro de la discusión el problema de la seguridad y posteriormente a incluirlo como un tema de agenda pública.

De ahí que el andamiaje jurídico comienza a modificarse para dar cabida a una concepción más amplia de la seguridad. El 18 de junio de 2008 se incluyó la “prevención” en el orden Constitucional con la reforma realizada al Artículo 21 y después, con la “Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011” se expresa el ejercicio pleno de derechos, entre ellos la integridad personal, salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad y libertad de expresión. (Artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105).

El 2 de enero de 2009 es emitida la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), cuyo propósito fue el de reformular y reorganizar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, máxima instancia de coordinación de la seguridad en el país. En este marco fue creado el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dependiente del Secretariado

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación[4].

En este mismo año, desde el legislativo se reconoce que el énfasis represivo y punitivo característico de ese sexenio y también de los anteriores no es suficiente, por lo que se empezó a promover un abordaje integral de la seguridad, de tal suerte que el 24 de enero de 2012 apenas unos meses antes de entregar la Administración del gobierno federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD).

Dicha Ley General señala en el Artículo 2 que para México "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:2012).

En este punto, la disponibilidad de instrumentos y alternativas que la Ley General establece son a partir de las facultades, competencias, concurrencia, bases de coordinación entre la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos.

Se establece como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales (PNUD, 1998:128), para lo cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros.

[4] Para la realización de acciones el territorios locales, dicho Centro destinó hasta el 20% del SUBSEMUN a la prevención, emitió Lineamientos de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana (6 de enero de 2011), y coordinó la estrategia "Todos somos Juárez" cuya implementación inició el 11 de febrero de 2010, así como la estrategia "todos por Acapulco" el 30 de mayo de 2012.

La coproducción se refiere al proceso que “permite que todas las agencias del Estado central y local como las instituciones de la sociedad civil, del sector privado y los habitantes involucrados participen en forma responsable en la construcción de una ciudad más segura y enfrenten eficaz y coordinadamente los problemas de la inseguridad de todo tipo, la coproducción se basa en el hecho de que la seguridad es responsabilidad de todos y no sólo del sistema de justicia criminal”. (Ruíz, 2007:20).

De esta forma, el modelo se centra en la protección integral de las personas, desde la perspectiva social, cultural, económica, política, educativa y de salud, con el objetivo de fortalecer la convivencia ciudadana y la cohesión comunitaria como formas de prevención social de las violencias y la delincuencia.

Asimismo, la Ley General señala la obligación de crear un Programa de alcance Nacional, con la finalidad de “contribuir al objetivo general de proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles”. (DOF:2012).

Sin embargo, fue la alternancia en la Presidencia de la República la clave para dar un giro en la política de seguridad e incrementar significativamente los esfuerzos de prevención social de la violencia, en tanto que el Presidente Enrique Peña Nieto, proveniente de un partido político diferente al de su antecesor, comenzó a implementar acciones para revertir la percepción de inseguridad y el notable incremento de violencia, de tal suerte, que la crisis del Estado Mexicano en temas de seguridad fue abordada como parte del primer discurso a la Nación en el que anuncia sus primeras trece decisiones como titular del Ejecutivo, el día primero de diciembre de 2012.

En dicho mensaje, aseguró que los delitos no pueden ser combatidos únicamente con la fuerza, motivo por el que instruyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Salud (SS), activar un programa nacional de prevención

del delito, para prevenir adicciones, rescatar espacios públicos y activar programas productivos.

Esta iniciativa junto con una nueva política energética, una reforma al sistema educativo y al de seguridad social universal fueron incluidas en el “Pacto por México” y ratificada por líderes de los tres principales partidos políticos del país[5].

Es decir, en términos de Méndez (2014), a partir de una alta capacidad argumentativa y estratégica para reconocer e impulsar iniciativas, el gobierno de la república posicionó la prevención en la agenda pública, para lo cual fueron claves dos eventos: una crisis de seguridad y el cambio de gobierno.

De esta forma se ha definido la violencia y delincuencia como un problema público de difícil manejo, por ser pluridimensional y cambiante, y que por lo tanto, para su atención, en palabras de Aguilar (2003:17) concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, en donde se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar.

Por lo anterior, el diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en nuestro país, incluyen responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía, en tanto que se incorporan acciones no punitivas que deben implementar otras instituciones del Estado (del gobierno central y de los gobiernos locales) en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada, academia y los medios de comunicación, como nuevas formas de vinculación socio-estatal para la coproducción de la seguridad.

[5] Para todas las propuestas de reformas o acciones, véase pactopormexico.org.

En esta dirección, y en el marco de la existente LGPSVD, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana diseñó la política pública denominada "Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia" (PNPSVD). Al mismo tiempo, se incluyó en el Presupuesto de Egresos de la Federación el programa presupuestal U006 "Programa Nacional para la Prevención del Delito" (PRONAPRED) y se conformó por acuerdo presidencial y con carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con el objeto de coordinar a las dependencias del gobierno federal en lo relativo a este tema (DOF 11 febrero de 2013). Ambos –presupuesto y comisión- como instrumentos de la política.

Así, de 2013 a 2016 han sido erogados a través del PRONAPRED alrededor de diez mil millones de pesos, destinados a las 32 entidades federativas, particularmente en 108 municipios/delegaciones considerados como "demarcaciones prioritarias" a partir de haber sido identificadas conforme a una fórmula que considera tasa de homicidio y un índice de factores de riesgo social.

El objetivo que se propone el PNPSVD es el "fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, buscando propiciar la cohesión comunitaria y el fortalecimiento del tejido social, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía" (DOF: 2014[6]).

Se trata de medidas de corte social, comunitario, psicosocial y situacional, que buscan incidir positivamente sobre factores sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, a partir de los cuales se construyen ciudades más seguras.

[6] El texto completo se puede consultar en el Diario Oficial de la Federación publicado el día 30 de abril de 2014.

Como ya se mencionó, los factores de riesgo son condiciones que aumentan la probabilidad de que una persona se involucre en actos violentos o delictivos, ya sea como víctima o agresor y se generan en los ámbitos individual, familiar, comunitario y social. (OMS: 2002; Farrington: 2007).

Con el propósito de hacer un abordaje integral sobre la multicausalidad de la violencia y delincuencia, el Programa incorpora las recomendaciones antes señaladas que organismos internacionales realizan y se sustenta en tres teorías:

- **Teoría ecológica del delito:** Consiste en un modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo.
- **Teoría epidemiológica del delito:** Centra la atención en los factores de riesgo y factores protectores. (OMS,2002; Farrington, 2007).
- **Teoría de la eficacia colectiva:** Entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas por lo que busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza.

Para implementar dicha política pública nacional fueron definidos siete principios, cinco *objetivos* específicos, 16 estrategias, 97 líneas de acción, 12 indicadores (ver tabla dos), así como con *un marco legal, programático y presupuestario que dan forma a la planeación, diseño y ejecución de las políticas públicas* locales de prevención social de las violencias. Por ello, “podría considerarse que existen los criterios mínimos que ayudan a resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de metas” (Sabatier y Mazmanian, 2003).

Tabla 2. PNPVSD 2014-2018: objetivos e indicadores.

Objetivos específicos	Indicadores específicos
1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias	1.1 Porcentaje de población de 18 años y más que se organiza con sus vecinos para resolver problemas de seguridad identificados en su colonia o localidad 1.2 Porcentaje de población que percibe que dispone de un grado de apoyo medio o alto de redes sociales 1.3 Porcentaje de población que manifiestan ser miembro de una organización de ciudadanos y los que manifiestan ser miembro de una organización vecinal
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria	2.1 Porcentaje de población joven que refiere vivir situaciones de violencia física y psicológica en su noviazgo 2.2 Prevalencia total de la violencia contra mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida expresada en porcentaje 2.3 Tasa de ingreso de adolescentes, entre 12 y menos de 18 años, al sistema penitenciario estatal por conductas asociadas a delitos del fuero común
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana	3.1 Porcentaje de la población que percibe inseguridad en los espacios públicos y privados de la comunidad 3.2 Porcentaje de población, de 18 años y más, que considera seguro: su municipio o delegación y su colonia o localidad
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación	4.1 Índice de Fortaleza Institucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 4.2 Porcentaje de población de 18 años o más que identifican a la policía estatal y municipal y que manifiesta tener confianza en ella
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social	5.1 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en las demarcaciones prioritarias del PNPSVD 5.2 Programas, proyectos y acciones estratégicas implementadas por las dependencias federales en los polígonos prioritarios del PNPSVD

Fuente: Elaboración propia con información del PNPSVD 2013-2018.

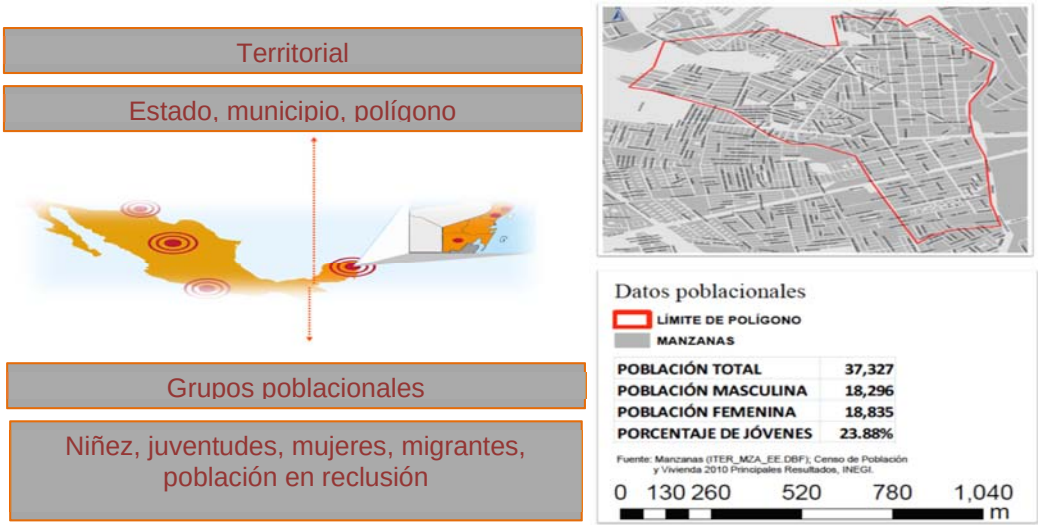
Las acciones del PNPSVD 2013-2018 se desarrollan en tres ámbitos de operación:

- Primario (prevención universal): medidas dirigidas a toda la población para promover formas de convivencia pacífica y legal.
- Secundario (prevención selectiva): acciones focalizadas a grupos que registran un mayor riesgo de convertirse en generadores de violencia o delincuencia, o por el contrario, ser víctimas de ellas.

- Terciario (prevención indicada): acciones para evitar la reincidencia de personas generadoras de violencia; y para evitar la re-victimización.

Y se propone focalizar en territorios y en grupos poblacionales (gráfico 5), esto es, identificar al interior de las “demarcaciones prioritarias”, los polígonos (conjunto de colonias, barrios, etc.) que contienen entre 10.000 y 15.000 habitantes y registran alta concentración de factores de riesgo, al tiempo de identificar los grupos poblacionales que se encuentran mayormente expuestos a ellos.

Gráfica 5. Doble focalización



Fuente: Elaboración propia con información del PNPSVD 2013-2018.

La idea es llevar a cabo una estrategia de “acupuntura sociourbana”, es decir, intervenciones a pequeña escala diferenciadas según los grupos poblacionales afectados, con la finalidad de que actúen como disparadores que alivien la presión a lo largo de toda la región afectada.

Con lo anterior podrá notarse que el PNPSVD contiene y describe “la secuencia programada de acciones (la cadena subsiguiente de causalidad) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con medios específicos (financiamientos

y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin" es decir, el proceso de implementación de la política pública (Aguilar, 2003:46).

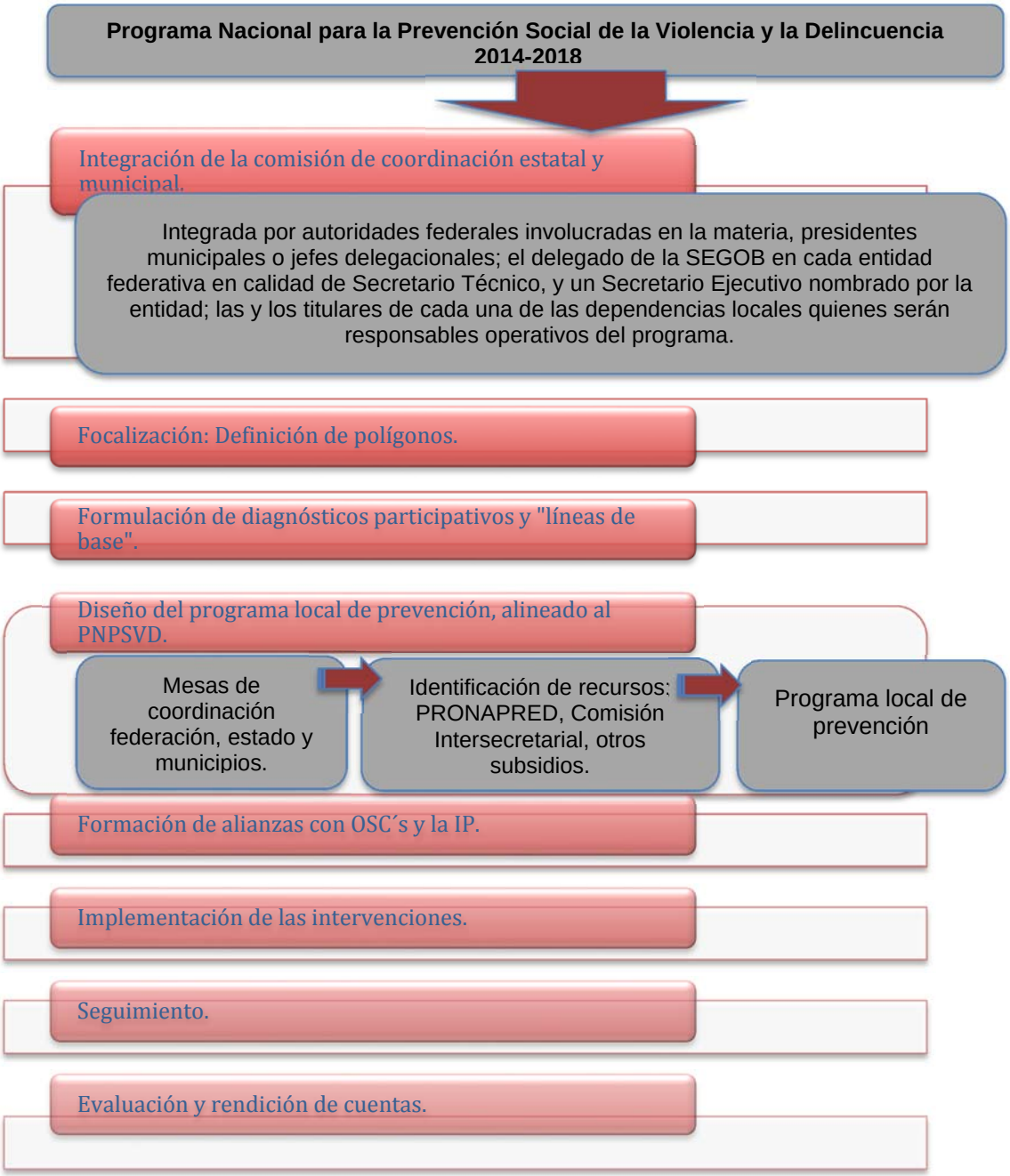
Por su parte, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación tiene la responsabilidad de acompañar a los gobiernos locales en la implementación de sus propios programas de prevención, bajo una lógica de corresponsabilidad, en donde gobierno federal aporta recursos económicos, asesoría técnica-metodológica y capacitación, y los gobiernos locales son quienes establecen las acciones que atenderán sus problemáticas en micro territorios o polígonos, definidos por ellos mismos en función del conocimiento sobre la situación específica de los factores de riesgo y de las causas que originan la violencia y delincuencia (gráfico 6).

En este marco, los gobiernos locales conforman sus propios gabinetes municipales de prevención integrados por los titulares de diversas dependencias, en donde aprueban el programa local de prevención, monitorean y evalúan sus resultados.

Lo anterior responde a que son los gobiernos locales quienes conocen con mayor claridad y detalle las problemáticas en los territorios, principalmente por ser la autoridad de mayor cercanía con la población y que por tanto, pueden identificar y poner en la mesa de análisis problemáticas que no necesariamente están reflejadas en la información documental o cuantitativa.

Con esto, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que gobiernos locales, particularmente los municipios, asuman un rol más activo en el diseño y gestión de políticas públicas, específicamente de aquellas encaminadas a la prevención, y por tanto la necesidad de generar y fortalecer sus capacidades institucionales en términos de planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como, del ejercicio de los recursos, "en el entendido de que una mayor institucionalización en la toma de decisiones colectivas y su implementación, tiende a generar mejores políticas y resultados" (Scartascini y Tommasi, 2012:24).

Gráfico 6. Esquema de operación.



Fuente: Elaboración propia con información del PNPSVD y del 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.

De esta forma, la complejidad no es menor, en tanto que dichas medidas tienen como objetivo que el municipio pueda ser el ejecutor de políticas públicas locales y que pueda convertirse en una instancia de gobierno local eficiente y efectiva, para lo cual debe considerarse la diversidad en términos de multiculturalidad, recursos, características socio demográficas y económicas que existen en todo el país.

Bajo esta lógica, las propuestas de política realizadas desde lo local, armonizadas con la política nacional, tendrían que cumplir con ciertas características que permitan identificar su calidad, al tiempo que se identifican los actores clave que interferirán en esta, en tanto que “la eficacia de las políticas depende de la manera como se discutan, aprueben y apliquen” (Stein y Tommasi, 2006).

Dicho análisis implica la revisión de ciertos atributos a partir de los cuales se define la calidad, siendo para Stein y Tommasi (2006) la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución, orientación hacia el interés colectivo y eficiencia, características que deben ser consideradas clave en todo el proceso de políticas públicas y que son la plataforma de esta investigación.

En otras palabras, integrar al análisis los elementos y criterios que han demostrado la causalidad entre políticas que cumplen con los atributos de calidad y el nivel de desarrollo alcanzado por gobiernos locales, son las grandes fortalezas que brinda la propuesta de análisis de Stein y Tommasi y que se busca aplicar a la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Capítulo 2.

La política pública nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia en gobiernos locales de México.

Naturalmente, han sido muchas las expectativas e intereses que han surgido en torno a la implementación, máxime cuando se trata de conciliar a tan diversos actores, provenientes, como ya se dijo, de los tres órdenes de gobierno, organizaciones sociales, academia, etc., “lo que podría hacer dicho proceso complejo y elusivo, casi imposible de encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva, armónica y efectiva” (Aguilar: 2003).

Particularmente, en las políticas de prevención, la coordinación es un factor relevante, en tanto que se busca incidir sobre fenómenos -la violencia y delincuencia- cuyas causas son múltiples, y por tanto, involucra una amplia cadena de acciones entre otros del sector educativo, seguridad social, salud, urbanismo, y del sector seguridad y justicia.

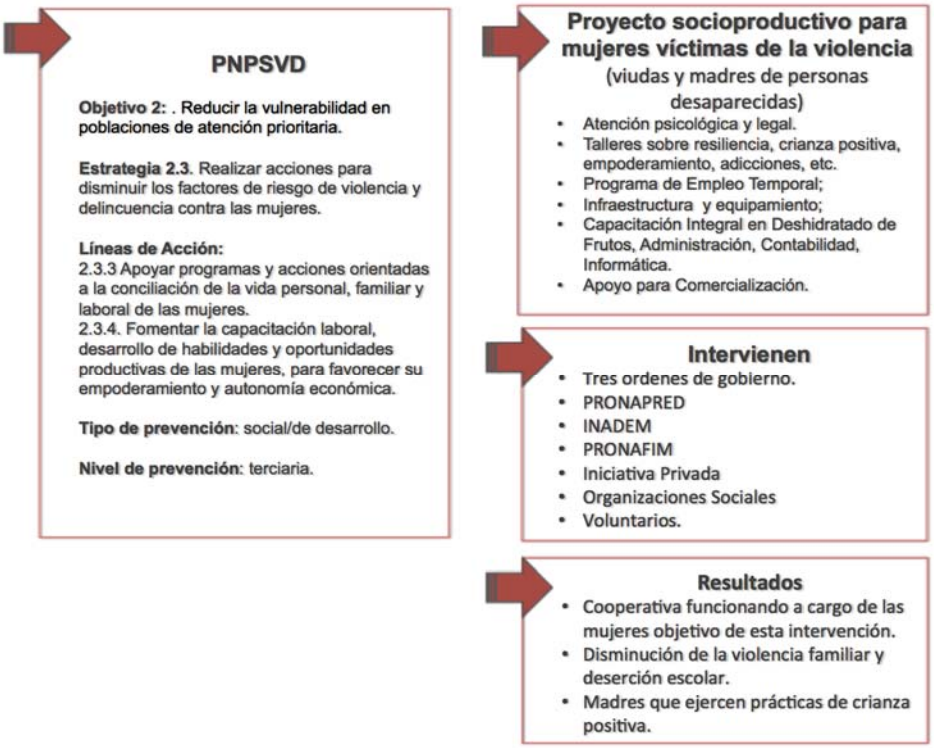
Se trata de un *replanteamiento de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad*, Kooiman (1993), por lo que es fundamental que actúen de forma coordinada en el diseño, diagnóstico, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre el tema, según se muestra en el gráfico 7, y particularmente en el gráfico 8 se ejemplifica la operación de una intervención en específico.

En este punto es preciso llamar a la reflexión sobre los diversos desafíos que se tienen frente a esta política pública, particularmente la dificultad que enfrentan los gobiernos locales para implementar acciones de prevención, ante un abordaje de la seguridad diferente a la forma en que tradicionalmente se ha realizado, en el que como se ya se ha señalado, se deben generar estrategias multicausales y multifactoriales, aunque siempre delimitando y encausando las acciones, es decir, complejidad no es caos.

Gráfico 7. Coordinación entre los diferentes actores.

Fuente: Elaboración propia con información del PNPSVD y de los Convenio de Coordinación y Adhesión para el Otorgamiento de Apoyo a las Entidades Federativas en el marco del PRONAPRED

Gráfico 8. Ejemplo de concurrencia de actores en un proyecto socio-productivo.



Fuente: Elaboración propia con información del PNPSVD y de los Convenio de Coordinación y Adhesión para el Otorgamiento de Apoyo a las Entidades Federativas en el marco del PRONAPRED.

Por un lado, podría enfrentarse “el efecto lógico de las dinámicas que producen los actores específicos: los resultados de las reformas son dispares, difíciles de seguir y controlar, tanto en su dinámica como en sus efectos” (Brunsson y Olsen, 2008).

Lo anterior, se explica debido a que en cada institución involucrada para la ejecución de acciones en el marco del PNPSVD, sus integrantes tienen esquemas de organización formales (normas, reglas, recursos, comunicados) e informales a través de los cuales buscan incidir en los objetivos de la institución, pero también en función de los grupos y roles que internamente desempeñan.

En esta lógica, es pertinente precisar el concepto de institución como “la reglamentación que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas; todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo” (Kiser y Ostrom 1982:179).

Así, una buena institución en términos de Peters (2003) “es la que es eficaz al hacer lo que se supone que hace”. En el tema que nos ocupa, podría decirse que una institución de prevención social de la violencia, es *eficaz* si logra incidir en las causas y los factores que generan la violencia y propicia condiciones para fortalecer el tejido social, disminuyendo las probabilidades de que se ejerza la violencia o se pueda ser víctima de ella.

Más aún, ¿podría una mayor institucionalización de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia por parte de los gobiernos locales, incrementar esa eficacia que plantea Peters o la calidad de implementación según Stein?

En esta dirección, se ha expresado que existe una teoría adecuada que identifica los *principales factores y vínculos causales que influyen en la*

realización de objetivos, y que son las autoridades locales *las responsables del diseño e implementación* de sus proyectos, y que por lo tanto se *les otorga la autoridad suficiente sobre los grupos objetivo* –grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad[7]- *y de diversos mecanismos* –presupuestarios y programáticos-, *que aporten para alcanzar las metas deseadas,* con lo que se cumple otra de las condiciones que facilitan los procesos de implementación según Sabater y Mazmanian (2003).

Así, en tanto el gobierno federal acompaña con apoyo técnico, metodológico y financiero, las autoridades locales realizan sus propios diagnósticos integrales sobre violencia y delincuencia, a partir de ello priorizan problemas y diseñan proyectos que en un *proceso de adaptación mutua*, son armonizados con los objetivos y estrategias establecidas en el Programa Nacional pero adaptadas a sus contextos, necesidades e intereses.

> Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según sus condiciones locales específicas. El resultado debería tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en los términos de los insumos y productos esperados, y debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales (Williams, I. 1975:843).

En otras palabras, de acuerdo a McLaughlin (1976:169), los objetivos y métodos del proyecto –en este caso del PNPSVD- tendrían que ser modificados para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos a su vez cambian para poder ajustarse a los requerimientos originales. -del PNPSVD-.

Así, el diseño e implementación se realiza desde el nivel local, en un modelo de políticas públicas *bottom up*, por tanto, en palabras de Lipsky (1977) son las autoridades de dichos gobiernos locales los verdaderos *policymakers*. Se trata de los *burócratas de ventanilla, piso, nivel de calle*, que interactúan

[7] El PNPSVD se propone una doble focalización: territorial y en cinco grupos poblacionales considerados de mayor vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres, personas en reclusión y, migrantes.

directamente con los ciudadanos y gozan de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones.

En México, esos funcionarios responsables de las políticas de prevención social de la violencia y delincuencia, dependen de las secretarías de gobierno, seguridad pública o incluso desarrollo social, (tabla 3) lo cual significa que la prevención social es atendida de manera adicional a las responsabilidades asociadas a sus funciones y objetivos.

Tabla 3. Instancias responsables de la prevención en los gobiernos locales.

Dependencia del Gobierno Estatal	Secretaría de Gobierno.	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Desarrollo Social.
32	9	21	2

Elaboración propia con información los Convenio de Coordinación y Adhesión para el Otorgamiento de Apoyo a las Entidades Federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito 2016.

De ahí la importancia de conocer el cambio institucional o teorías del proceso (institucionalización) a nivel local frente a la política nacional, ya que esto supone que “los cambios se producen más bien a través de la reformulación de las preferencias y la adaptación de las preferencias y las posibilidades dentro de la institución. Las preferencias pueden cambiar para adaptarse a lo que la institución ha descubierto que puede realizar, y tanto la institución como los individuos cambian”. (March y Olsen en Peters, 2013: 90).

Por lo tanto, se esperaría que la reformulación y adaptación de las preferencias dentro de las instituciones locales, vayan encaminadas a la adopción del paradigma de la prevención social de la violencia y delincuencia.

Así, se puede visualizar la diversidad de las partes interesadas, en tanto que cada institución de los diferentes órdenes de gobierno persigue objetivos distintos, con agendas y dinámicas que atienden diversas estrategias, razón por la que a decir de Arellano (2010), la política pública de prevención será incorporada en cada institución de manera diferente, lo cual implica que el efecto en el que se traduzcan las acciones de cada institución también sea diferente.

Por ello, tendría que tenerse cuidado y “enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, -las diversas instancias de los gobiernos locales- más que en los que la formulan y la transmiten” -gobierno federal- Lipsky (1978).

Adicionalmente debe considerarse que el abordaje de la seguridad pública y el de la seguridad ciudadana parten de paradigmas, modelos y marcos conceptuales distintos, lo cual podría traducirse en que los operadores no compartan los objetivos planteados, y por tanto, no trabajen según la dirección y las expectativas previamente establecidas.

Debe considerarse que los implementadores han visto incrementada su carga de trabajo sin que medien incentivos que faciliten la aceptación de una nueva responsabilidad lo que podría verse reflejado en la calidad del desempeño o cumplimiento de metas.

El riesgo es mayor, en tanto que se ha reconocido que la decisión gubernamental es la causa más invocada del fracaso de las políticas, lo cual resulta aún más complejo cuando la implementación considera varios “puntos de decisión” en tanto que son las autoridades locales las responsables de la implementación, y por tanto se vuelven necesarias determinadas decisiones de acción colectiva y cada decisión implica la aprobación de varios y diversos actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. (Pressman y Wildavsky, 2003:51).

Lo anterior podría implicar de acuerdo a Pressman y Wildavsky, dos efectos negativos “la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión” y la “aparición de decisiones inesperadas”, lo cual influirá determinantemente en los efectos que se obtengan como resultado de la implementación, factores que tendrán que ser considerados y valorados por las autoridades encargadas de administrar y controlar la puesta en marcha del PNPSVD.

En la práctica, de acuerdo a un estudio que en 2014 realizó una organización especializada en la evaluación de políticas públicas a partir del análisis de 200 proyectos en 15 demarcaciones, concluye que solo el 21 por ciento partieron

de un diagnóstico claro de los factores de riesgo, basado en el análisis cualitativo o datos cuantitativos como informes o encuestas sobre criminalidad. Solo el 28 por ciento de los proyectos incluyeron indicadores de resultado o de impacto cualitativo –como cuestionarios antes y después de la implementación del proyecto o evaluaciones y seguimiento de estudiantes para averiguar si habían permanecido en la escuela o si habían encontrado empleo– En su mayoría los indicadores se limitaron a medir gestión, como número de actividades de participantes. (Chapa, Fernández y Ley, 2015).

Esto sucede incluso en aquellos gobiernos locales que pareciera se encuentran diseñando e implementado acciones de prevención social de la violencia y delincuencia, ya que existe la posibilidad de que en realidad no se esté realizando lo esperado es decir, trabajo realmente de prevención social, en tanto que éste suele confundirse con asistencialismo, clientelismo o, en el mejor de los casos, con desarrollo social (Vanderschueren, 2015: 34).

Se puede entender debido a que la línea que hace diferencia entre la prevención de la violencia y el desarrollo social es muy delgada, basta recordar que esta última impulsa a los gobiernos a que hagan llegar a toda la población los servicios sociales, de salud, educación, planificación de la familia, vivienda y saneamiento, además de elaborar modelos para programas sociales que integran los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales del desarrollo" (ONU, 1995).

Por su parte, en términos de Salazar (2015), "lo esperado" puede ser aquello que el conocimiento existente señala como lo más probable que suceda, en este caso, que los gobiernos locales implementen programas aislados o acciones que no corresponden a la prevención social de violencia, pero también aquello que desearíamos que sucediera de acuerdo a cierto conjunto de valores comúnmente aceptados, es decir, que las autoridades locales se encuentren realizando un abordaje asertivo de la prevención social de la violencia, reflejado en políticas públicas sostenibles en la materia.

De ahí la necesidad de contar con elementos cualitativos que a partir de la observación al detalle se identifiquen y caractericen prácticas locales que permitan remontar problemas comunes en la implementación de políticas de prevención social de la violencia.

Capítulo 3.

La prevención social de la violencia y la delincuencia en la etapa de implementación en Querétaro, Puebla y Oaxaca en México.

En este capítulo se presentan los aspectos metodológicos de la investigación, la definición y operacionalización de variables, así como el diseño metodológico y los resultados de la investigación realizada en los casos de estudio.

Aspectos metodológicos

Se trata de la realización de *estudios de casos* entendidos como las descripciones y análisis de unidades simples o de sistemas delimitados tales como un individuo, un programa, un acontecimiento, un grupo, una *intervención*, o una comunidad (Smith, 1978).

En esta perspectiva se pretende trabajar con la hipótesis de investigación siguiente:

> En la medida que se tenga mayor institucionalización de la política pública nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia a nivel local, entonces se incrementará la calidad en la formulación de los programas y proyectos que los gobiernos locales realizan en esta materia.

Lo esperado es que la variable independiente “X” (institucionalización de la política pública) tenga un efecto causal positivo sobre la variable dependiente “Y” (la calidad en la formulación de los programas y proyectos).

Por lo anterior, el valor de “Y” (calidad en la formulación) en las unidades en las que “X” (institucionalización) está presente deberá ser mayor, en promedio, al valor que tendría “Y” (calidad en la formulación), en las mismas unidades, si “X” (institucionalización) estuviera ausente.

Sin embargo, se reconoce que es posible que la variable independiente “X” (institucionalización de la política pública) podría no tener ningún efecto o podría tener un efecto causal negativo sobre la variable dependiente “Y” (calidad en la formulación).

Analizar lo anterior, significa considerar los órdenes de observación siguientes: política pública de prevención social de violencia y delincuencia locales, marco normativo y capacidad organizacional, los cuales serán valorados en sus similitudes y diferencias con la finalidad de poner a prueba la hipótesis planteada. Principalmente, podrá obtenerse información cualitativa sobre los atributos de las variables utilizadas.

Definición de variables:

En este marco, la variable independiente "institucionalización de la política pública" será considerada como un proceso en dos etapas: en la primera debe haber una decisión consciente de crear una organización o institución para determinado propósito. La segunda etapa sería mejorar la institución a lo largo del tiempo e insuflarle ciertos valores (Peters, 56: 2003).

En esta dirección, para fines de esta investigación se definirá la "institucionalización de la política de prevención social de la violencia" la que cuente con las características según se define en la tabla 4:

Tabla 4. Órdenes de observación de "X" *institucionalización*

ÓRDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR
Mandato expresado en leyes y reglamentos o cualquier otra norma. (Peters, 56: 2003).	Analizar el instrumento normativo a fin de identificar la decisión de atender un problema específico –violencia y delincuencia- por ello se cuenta con una organización o institución para ese propósito. (Peters, 56: 2003).
Objetivos, metas claras y un marco legal, programático y presupuestario, que orienta y da viabilidad a su ejecución. (Sabatier y Mazmanian, 2003).	Se define a la violencia y el delito como un problema que responde a múltiples causas. Incorpora la prevención primaria, secundaria, terciaria. Y la prevención por ámbitos: individual, familiar, escolar, comunitario. Orienta y da viabilidad a su ejecución.
	Se destina presupuesto para atender la violencia y delincuencia. Se cuenta con procedimientos para la planeación presupuestal y monitoreo del ejercicio del gasto.
Capacidades de los operadores. Acciones para "mejorar las instituciones a lo largo del tiempo" (Peters, 56:2003).	Analizar si las dependencias/instituciones cuentan con un servicio civil de carrera que permita continuidad en las políticas, estrategias y acciones con independencia de los cambios políticos.
	Evaluar la existencia de un plan de desarrollo profesional que favorezca a la profesionalización y permanencia del personal de la dependencia.

Tabla 4. Órdenes de observación de "X" *institucionalización*	
ÓRDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR
Sostenibilidad. Las organizaciones sociales participan en la construcción de información, el diseño, la contraloría y la evaluación de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. (Franco y Scartascini 2014:11).	La participación de las organizaciones sociales, sociedad civil y/o sector privado en programas de gobierno, sobre prevención de violencia y su aportación para la mejora de dichas políticas públicas.

Por su parte, la variable dependiente "calidad en la formulación" será entendida según la propuesta de Stein y Tommasi (2006:140): la estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y ejecución, orientación hacia el interés colectivo y eficiencia; características que deben ser consideradas clave en todo el proceso de políticas públicas.

Tabla 5. Órdenes de observación variable dependiente "Y" calidad en la formulación	
ÓRDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR
Estabilidad: la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo	Programas locales de prevención Las acciones reflejan continuidad en los procesos de prevención con años previos
Adaptabilidad: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.	La capacidad de la dependencia para ajustar los proyectos que se consideren prioritarios a partir de reconocer áreas de oportunidad, así como de adaptarse ante circunstancias externas que cambian. (recursos financieros, cambios políticos, etc).
Coherencia y coordinación: el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implantación, y son coherentes con políticas conexas.	Establece la obligación de alguna dependencia de la entidad federativa para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia.
Orientación hacia el interés colectivo: el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.	Analizar los mecanismos de participación de comunidades, población objetivo en las distintas etapas del proyecto
	El conocimiento y utilización por parte de la dependencia de herramientas de focalización de población, territorio, nivel de riesgo para el diseño de sus proyectos de prevención de violencia.
Eficiencia: el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos	La existencia y aplicación de metodologías utilizadas por la organización para el diseño de proyectos de prevención de violencia

rendimientos.	Procedimientos de la dependencia para la evaluación de proyectos.
	La capacidad de la dependencia para documentar de forma sistematizada el desarrollo de un proyecto, las actividades, resultados y hacer uso de la información para mejora/toma de decisiones correctivas.

Los atributos de calidad en la formulación de las políticas públicas fue retomado de una investigación conducida en un contexto más amplio realizada en 17 países latinoamericanos (reflejados en BID, 2005 y Scartascini et al., 2010) cuyo propósito fue justamente el de medir la calidad de políticas públicas en el mundo y para ello tomó indicadores de bases de datos internacionales, y diseñó otros aplicables a gobiernos nacionales. Es decir, se trata de un estudio economicista aplicable en gobiernos nacionales.

Para la presente investigación se tomó la esencia de lo que las diversas variables se propusieron medir y se construyeron indicadores cualitativos que podrían ser aplicables armonizándolos con la política de prevención y al contexto de gobiernos locales en México.

Aunque estas medidas pueden necesitar mejorarse, son las más aptas que pudieron ser construidas con información que podría estar disponible en las 32 entidades federativas y al menos en los 108 municipios del país en los que se impulsa la PNPSVD, por lo que en otro momento podría ser aplicable el modelo aquí propuesto en otros casos.

Para sistematizar la información y conducir la investigación, se desarrolló una matriz a manera de *guía de observación* sobre los aspectos a describir y valorar de cada elemento (Tabla 6). Bajo esta lógica, por cada orden de observación se establecieron los instrumentos o elementos a analizar y que a su vez son la evidencia que da cuenta sobre lo observado, como instrumentos normativos, manuales, programas, presupuestos, sistemas de evaluación, etc.

Así, por cada variable y orden de observación señalados en las tablas 4 y 5 se construyeron cuatro descripciones de cumplimiento y se asignó un puntaje según el cumplimiento de ciertas características. De esta forma, 25 puntos es

cuando la variable a observar contiene “pocos” de los elementos esperados y por tanto se considera “baja”; 50 puntos cuando contiene más elementos y por tanto se clasifica como “básica”; 75 cuando está por alcanzar todos los atributos y por tanto se considera “moderada”; y 100 puntos cuando cumple todas las características.

Para la construcción de la *guía de observación* se incorporaron elementos del cuestionario para medir la fortaleza institucional elaborado por el CIDE y la SEGOB y que actualmente solo existe de manera preliminar, y del instrumento *Organization Capacity Assesment* (OCA por sus siglas en inglés) creado por la Agencia de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (USAID). Cabe señalar que las variables, ordenes de observación, elementos a analizar, evidencia seleccionada y colectada, así como las descripciones, análisis y conclusiones fueron diseñadas e implementadas expresamente para esta investigación.

Los resultados del análisis realizado a la luz de la “Guía de observación” comentada, en los estados de Querétaro, Puebla, Oaxaca y sus municipios capitales, se muestran a continuación. Cabe señalar que el detalle de la información puede ser consultada en el anexo 1.

Tabla 6. Guía de observación

VARIABLE "INSTITUCIONALIZACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
Mandato expresado en leyes y reglamentos o cualquier otra norma	Analizar el instrumento normativo a fin de identificar la decisión de atender un problema específico – violencia y delincuencia- por ello se cuenta con una organización o institución para ese propósito. (Peter, 56: 2003).	Instrumento normativo	No se tiene ningún instrumento normativo al respecto	La ley no señala a una institución responsable de ese propósito.	La ley señala la responsabilidad de atender la violencia y la delincuencia y a una institución para cumplir con este propósito.	La ley señala la responsabilidad de atender la violencia y a una institución para cumplir este propósito y a otras que participen de manera corresponsable.
Objetivos, metas claras y un marco legal, programático y presupuestario, que orienta y da viabilidad a su ejecución. (Sabatier y Mazmanian, 2003).	Se define a la violencia y el delito como un problema que responde a múltiples causas. Incorpora la prevención primaria, secundaria, terciaria. Y la prevención por ámbitos: individual, familiar, escolar, comunitario. Orienta y da viabilidad a su ejecución.	Instrumento normativo	La ley define la violencia y delincuencia como un problema multicausal pero no es clara respecto a la inclusión de los tipos y ámbitos de prevención.	La ley define la violencia y delincuencia como un problema multicausal, únicamente incluye los tipos de prevención o los ámbitos de prevención.(incluye uno de los dos / los incluye parcialmente).	La ley define la violencia y delincuencia como un problema multicausal, incluye los tipos y los ámbitos de prevención.	La ley define la violencia y delincuencia como un problema multicausal, incluye los tipos y los ámbitos de prevención. Orienta y da viabilidad a su ejecución a partir de pautas para que esta información sea utilizada consistentemente para dirigir las acciones y establecer las prioridades.

VARIABLE “INSTITUCIONALIZACIÓN”						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
	Se destina presupuesto para atender la violencia y delincuencia. Se cuenta con procedimientos para la planeación presupuestal y monitoreo del ejercicio del gasto.	Presupuesto de la dependencia. Presupuestos de proyectos, complementariedad del gasto. /Actas de monitoreo.	La dependencia no tiene un presupuesto asignado. Cuenta con presupuestos por proyecto pero no es claro cómo están alineados a las necesidades de PSVD.	La dependencia tiene un presupuesto general básico pero incompleto, cuenta con presupuestos por proyecto pero no son siempre claros y no es claro como están alineados a atender la PSVD. Inconsistentemente se conoce sobre la complementariedad de proyectos con otras fuentes de financiamiento.	La dependencia tiene un presupuesto general. Los presupuestos de los proyectos son claros, pero no cuentan con un proceso de monitoreo periódico (MIR). Consistentemente se tiene complementariedad con los proyectos con otras fuentes de financiamiento.	La dependencia tiene un presupuesto completo y apropiado y es revisado regularmente para atender posibles imprevistos. Los presupuestos de los proyectos son claros y cuentan con un proceso de monitoreo periódico. Consistentemente se tiene complementariedad con otras fuentes de financiamiento a proyectos.
Capacidades de los operadores. Acciones para “mejorar las instituciones a lo largo del tiempo” (Peters, 56:2003).	Analizar si las dependencias/instituciones cuentan con un servicio civil de carrera que permita continuidad en las políticas, estrategias y acciones con independencia de los cambios políticos.	Documentos normativo que de cuenta sobre la obligatoriedad de un servicio profesional de carrera y planes de control de riesgos. (protocolos, manuales de procedimientos, etc.).	La institución presenta alta dependencia del Director(a) de prevención, lo que implica que la institución pararía actividades sin ésta. No hay procedimientos claros a seguir.	La institución presenta dependencia media hacia el Director(a) de prevención, lo que implica que la institución continuaría realizando sus actividades pero de forma diferente o con significativa reducción de sus capacidades y calidad de operación. No se cuenta con una ley de servicio de carrera pero existen protocolos básicos o manuales de procedimientos que describen que hacer en caso de ausencia del Director(a) de prevención o el cambio de éste.	La institución presenta una dependencia limitada hacia el Director(a) de prevención, lo que implica que la institución continuaría operando de forma similar, pero la calidad de operación se modificarían considerablemente debido a que no hay una ley de servicio de carrera ni protocolos, manuales, etc. que implique para la nueva dirección de prevención tener continuidad. Es probable que algún integrante que pueda ocupar el puesto.	La institución puede afrontar un cambio/transición de directivos o de gobierno sin que exista un impacto en las actividades o áreas prioritarias (programas, tareas, etc.). Se cuenta con una ley de servicio de carrera y existen protocolos y procedimientos claros y documentados. Existe algún integrante formado que podría ocupar la Dirección.

VARIABLE “INSTITUCIONALIZACIÓN”						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
	Evaluar la existencia de un plan de desarrollo profesional que favorezca a la profesionalización y permanencia del personal de la dependencia.	Plan de desarrollo del personal, certificados, diplomas	La dependencia no cuenta con un plan de desarrollo del personal, ni se identifican prácticas que promuevan la profesionalización de éste. Existe una alta rotación del personal.	La dependencia implementa algunos mecanismos de desarrollo profesional pero no se aplican consistentemente. Existe una rotación media del personal. No se aplican entrevistas de salida al personal que renuncia que permita identificar las causas.	La dependencia implementa mecanismos de desarrollo profesional entre el personal, que se reflejan en la mejora del desempeño y calidad del trabajo del personal. Se designan recursos financieros para la implementación del plan de desarrollo. Existe rotación baja de personal.	La dependencia cuenta con un plan de desarrollo profesional que implementa consistentemente. El plan de desarrollo favorece a la baja rotación del personal, incremento en el conocimiento/habilidades y posibilidad de crecimiento al interior de la dependencia. Utiliza la información de las entrevistas de salida para mejorar sus procesos de evaluación y desarrollo profesional del personal.
Sostenibilidad. Las organizaciones sociales participan en la construcción de información, el diseño, la contraloría y la evaluación de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. (Franco y Scartascini 2014:11).	La participación de las organizaciones sociales, sociedad civil y/o sector privado en programas de gobierno, sobre prevención de violencia y su aportación para la mejora de políticas públicas de prevención de violencia	Lista de redes, mesas, comités y/o grupos de trabajo, actas de instalación, minutas de las sesiones	Se cuenta con los canales para generar grupos de trabajo, comités y/o redes sobre prevención de violencia pero no se convoca regularmente. No se identifican acciones especificas por parte de estos grupos en el programa de prevención social de la violencia	Instituciones promueven grupos de trabajo, comités y/o redes sobre prevención de violencia que participan activamente. Se identifican acciones concretas derivadas de su participación (diagnóstico y monitoreo de políticas de prevención, contraloría social, implementación de proyectos).	Instituciones aseguran grupos de trabajo, comités y/o redes sobre prevención de violencia como resultado de un reconocimiento respecto a su experiencia en prevención de violencia. Se identifican contribuciones/resultados específicos derivados de la participación de la organización en estos grupos (ej. mejora en la calidad de los diagnósticos, monitoreo y/o evaluación de implementación de políticas públicas de prevención, firmas de acuerdo gobierno - sociedad civil, convocatorias dirigidas a	Instituciones aseguran grupos de trabajo, comités y/o redes sobre prevención de violencia como resultado de un reconocimiento respecto a su experiencia en prevención de violencia. Se identifican contribuciones/resultados específicos derivados de la participación de la organización en estos grupos (ej. mejora en la calidad de los diagnósticos, monitoreo y/o evaluación de implementación de políticas públicas de prevención, firmas de acuerdo gobierno - sociedad civil, convocatorias dirigidas a OSC para implementación de proyectos de

VARIABLE "INSTITUCIONALIZACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
					OSC para implementación de proyectos de prevención)	prevención). Pueden incidir en la continuidad de proyectos exitosos de prevención.

VARIABLE "CALIDAD EN LA FORMULACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
Estabilidad: la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo	Programas locales de prevención Las acciones reflejan continuidad en los procesos de prevención con años previos	Programas de prevención	La dependencia programa anualmente actividades independientes a las realizadas el año anterior. Son beneficiados aleatoriamente los vecinos de la comunidad. Por tanto no hay continuidad de acciones ni de procesos.	La dependencia tienen continuidad con proyectos del año anterior, y son beneficiados grupos poblacionales con las mismas características del año anterior pero no necesariamente son las mismos personas. Por tanto hay continuidad de acciones pero no de necesariamente de procesos.	La dependencia tienen continuidad con proyectos del año anterior y procura que también suceda con las mismas personas. Por tanto hay continuidad de acciones y de procesos.	La dependencia de manera sistemática tienen continuidad con los proyectos que han mostrado buenos resultados del año anterior y procura que las mismas personas también tengan continuidad. Por tanto hay continuidad de acciones y de procesos. La dependencia ha generado estrategias para que de ser el caso las mismas personas beneficiadas puedan acezar a otros programas que contribuya a su desarrollo.
Adaptabilidad: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.	La capacidad de la dependencia para ajustar los proyectos que se consideren prioritarios a partir de reconocer áreas de oportunidad, así como de adaptarse ante circunstancias externas que	Reportes técnicos mensuales, trimestrales, anuales, o de resultados. Proyectos mejorados, protocolos, planes de control	La dependencia no necesariamente realiza mejoras al plan de trabajo, objetivo o estrategias, a partir de recomendaciones de evaluaciones. No tiene un plan de control interno para actuar ante circunstancias	La dependencia documenta el progreso que realiza del plan de trabajo, objetivos, estrategias, a partir de recomendaciones de evaluaciones. Tiene previsto que realizar ante eventualidades externas pero no existen protocolos o	La dependencia documenta el progreso que realiza del plan de trabajo, objetivos, estrategias, a partir de recomendaciones de evaluaciones. Tiene un plan de control interno para ser implementado ante eventualidades externas.	La dependencia documenta el progreso que realiza del plan de trabajo, objetivos, estrategias, a partir de recomendaciones de evaluaciones. Tiene un plan de control interno para ser implementado ante eventualidades externas. Utiliza la información para asesorar a otras

VARIABLE "CALIDAD EN LA FORMULACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
	cambian. (recursos financieros, cambios políticos, etc.).	interno, acuerdos con otras dependencias o instituciones.	externas que cambian.	guía de actuación dada esta situación.		dependencias a caminar en esta dirección.
Coherencia y coordinación: el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implantación, y son coherentes con políticas conexas.	Establece la obligación de alguna dependencia de la entidad federativa para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia.	Instrumento normativo	No es clara la obligatoriedad para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia.	Señala la obligatoriedad para coordinar con otras dependencias estatales pero no con otros órdenes de gobierno, para la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia.	Señala la obligatoriedad para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia.	Es clara la obligatoriedad para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia y brinda las pautas para que esas otras dependencias por su parte, se responsabilicen de realizar estrategias y acciones de PSVD
Orientación hacia el interés colectivo: el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general.	Analizar los mecanismos de participación de comunidades, población objetivo en las distintas etapas del proyecto	Diagnósticos y evaluaciones participativas, informes narrativos de proyectos	La dependencia no considera procesos que fomenten la participación de la población objetivo/comunidades en las distintas etapas del proyecto.	La dependencia implementa procesos participativos de consulta y diálogo con comunidades/población objetivo. Los puntos de vista no necesariamente son retomados para la planeación y toma de decisiones.	La dependencia implementa procesos participativos de diagnóstico y evaluación con comunidades/población objetivo como acciones cotidianas para el diseño, implementación y evaluación de sus proyectos.	La dependencia considera en todas las etapas del proyecto la participación de la población objetivo, aliados estratégicos y comunidad y éstos se involucran activamente. La información derivada de los diagnósticos y evaluaciones son retomadas por la dependencia para la mejora de los proyectos.

VARIABLE "CALIDAD EN LA FORMULACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
	Evaluar el conocimiento y utilización por parte de la dependencia de herramientas de focalización de población, territorio, nivel de riesgo para el diseño de sus proyectos de prevención de violencia.	Herramientas de focalización, informes derivados de aplicación de herramientas, proyectos de prevención de violencia	La dependencia no tiene conocimiento, ni utiliza herramientas de focalización de población, territorio, niveles de riesgo para el diseño y toma de decisión sobre el tipo de proyectos a implementar.	La dependencia determina la población, territorio y tipo de acciones de prevención principalmente a partir de su experiencia previa en otros proyectos y conocimiento de territorio. Han diseñado algunos instrumentos o retomado instrumentos existentes, pero los utilizan de forma incorrecta y/o inconsistente.	La dependencia está capacitada para la utilización de herramientas de focalización de población, territorio y niveles de riesgo. Se identifica que utiliza de forma general estas herramientas para el diseño y toma de decisión sobre el tipo de proyectos a implementar.	La dependencia utiliza de forma sistemática herramientas de focalización para el diseño y toma de decisión sobre el tipo de proyectos de prevención a implementar.
Eficiencia: el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos.	La existencia y aplicación de metodologías utilizadas por la institución para el diseño de proyectos de prevención de violencia	Diagnósticos, árbol de problemas, conclusiones derivados de la aplicación de herramientas de análisis y focalización.	La dependencia realiza sus diagnósticos sin una metodología específica. Los proyectos carecen de componentes clave y/o se identifican inconsistencias importantes en éstos (información incompleta, sin análisis, no se problematiza, no identificación de población objetivo).	La dependencia realiza sus diagnósticos principalmente con información cuantitativa. Se identifica la utilización de algunas metodologías para la recolección y análisis de información, aunque a veces es inconsistente. Se identifican algunos componentes clave, los cuales no son claros (factores de riesgo, caracterización de las problemáticas, población objetivo).	La dependencia integra sus diagnósticos a partir de metodologías (cualitativas y cuantitativas) y se identifican componentes clave con algunas áreas mínimas de mejora (factores de riesgo, caracterización de las problemáticas, población objetivo, priorización, etc).	La dependencia utiliza de forma sistemática metodologías especificas para la integración de sus diagnósticos. Integra su conocimiento práctico y experiencia de trabajo de diagnósticos pasados en el proceso de diseño. Se presenta un método de análisis fuerte. Son claras las pautas que se desprenden para el desarrollo de los programas, intervenciones o acciones a diseñar.

VARIABLE "CALIDAD EN LA FORMULACIÓN"						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
		Proyecto de prevención de violencia.	La dependencia diseña sus proyectos sin una metodología específica. Los proyectos carecen de componentes clave y/o se identifican inconsistencias importantes en éstos (inexistencia de problemática o general, objetivos no claros, no identificación de población objetivo).	La dependencia diseña sus proyectos a partir de las problemáticas identificadas en diagnósticos y principalmente con base en su experiencia en campo y de proyectos pasados. Se identifica la utilización de algunas metodologías para diseño de proyectos, aunque su utilización es inconsistente. Se identifican algunos componentes clave, los cuales no son claros (problemática a atender, objetivos general y particulares, población objetivo, indicadores de resultado).	La dependencia diseña sus proyectos a partir de metodologías (cualitativas y cuantitativas) y se identifican componentes clave con algunas áreas mínimas de mejora (problemática a atender, población objetivo y tamaño, contexto, actividades y resultados esperados).	La dependencia utiliza de forma sistemática metodologías especificas para el diseño de sus proyectos y la información vertida en sus diagnósticos . Integra su conocimiento práctico y experiencia de trabajo de proyectos pasados en el proceso de diseño. El proyecto presenta una teoría de cambio sólida. La dependencia toma como referencia para el diseño de sus proyectos modelos de intervención, estudios o evaluaciones.
	Los procedimientos de la dependencia para la evaluación de proyectos.	Términos de referencia de la evaluación, evaluaciones del proyecto, informes finales.	La dependencia no realiza ejercicios de evaluación de sus proyectos, únicamente cuenta con informes finales. La dependencia solo evalúa gestión. (número de acciones, número de participantes, recursos invertidos, etc.)	La dependencia realiza evaluaciones de sus proyectos a partir de cuestionarios aplicados a la población objetivo. Los cuestionarios son diseñados por personal del área de proyectos. La información es integrada al informe final, pero no existe un análisis de la misma.	La dependencia considera en el presupuesto y plan de trabajo del proyecto una evaluación (de cualquier tipo). Existen términos de referencia claros respecto a los alcances de la evaluación. Existe una persona capacitada dentro de la organización a cargo de la evaluación.	La dependencia considera en los presupuestos y planes de trabajo de sus proyectos de forma consistente ejercicios de evaluación. Cuenta con evidencia de los resultados generados por el proyecto en prevención de violencia. Los resultados de la evaluación son compartidos consistentemente y difundidos con la comunidad.

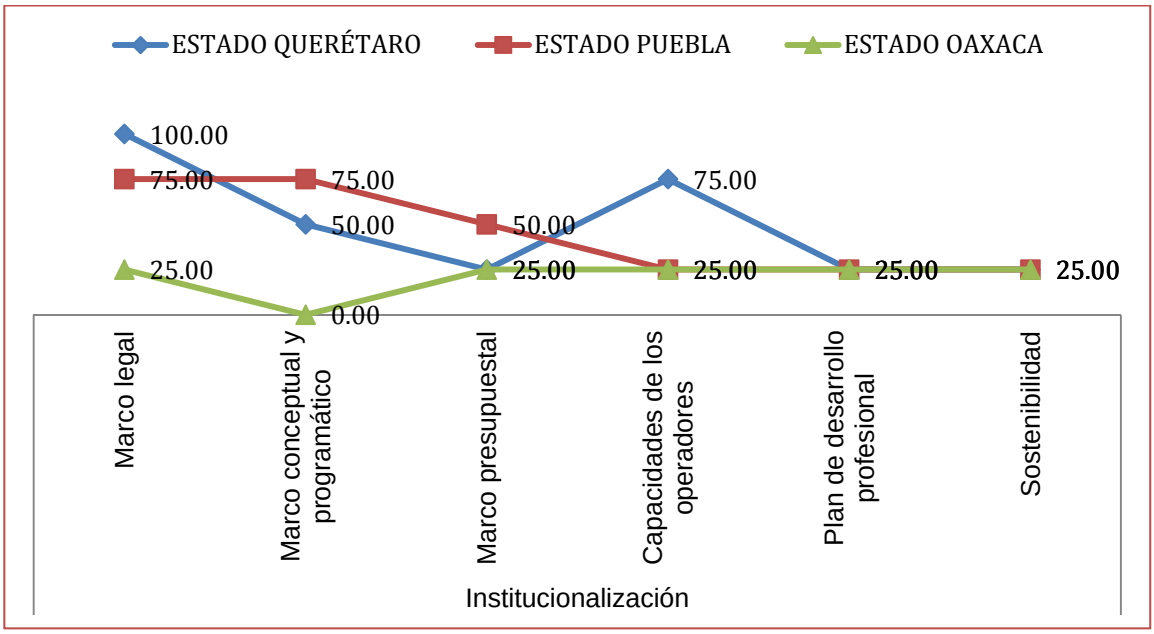
VARIABLE “CALIDAD EN LA FORMULACIÓN”						
ORDEN DE OBSERVACIÓN	OBJETIVO DE LA VARIABLE A EVALUAR	EVIDENCIA	VALORACIÓN DE LOS ÓRDENES DE OBSERVACIÓN EVALUADOS			
			BAJA (25 puntos)	BÁSICA (50 puntos)	MODERADA (75 puntos)	ALTA (100 puntos)
	La capacidad de la dependencia para documentar de forma sistematizada el desarrollo de un proyecto, las actividades, resultados y hacer uso de la información para mejora/toma de decisiones correctivas.	Reportes técnicos mensuales, trimestrales, anuales, de resultados.	La dependencia documenta el progreso del plan de trabajo, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa o cuantitativa pero no identifica lecciones aprendidas o buenas prácticas. No contribuye a indicadores de resultados. No utiliza la información para revisar su estrategia.	La dependencia documenta el progreso del plan de trabajo, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa. No identifica lecciones aprendidas o buenas prácticas. No contribuye a indicadores de resultados.	La dependencia documenta el progreso del plan de trabajo, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa y cuantitativa, lecciones aprendidas y buenas prácticas. Contribuye indicadores de resultados. Desarrolla reuniones de equipo para análisis de los resultados, pero la información no siempre es utilizada para mejora del proyecto.	La dependencia documenta el progreso del plan de trabajo, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa y cuantitativa, lecciones aprendidas y buenas prácticas. Contribuye a indicadores de resultados. Utiliza la información consistentemente para mejora de los proyectos.

Casos de estudio estatal: Querétaro de Arteaga, Puebla y Oaxaca

a. La "institucionalización" de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

El comportamiento de la variable independiente "x" (*institucionalización)* en los estados de Querétaro, Puebla y Oaxaca se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 9. Hallazgos variable Institucionalización.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

El primer elemento a considerar para la variable "institucionalización" es el mandato legal expresado en alguna norma que Peters (2003) señala. Puede observarse en el gráfico 9 que cada entidad federativa parte de supuestos distintos, particularmente en lo que refiere a **marco legal**, el Estado de Querétaro de Arteaga cuenta con una la Ley del sistema de seguridad ciudadana; el Estado de Puebla con el decreto de creación del Centro estatal de prevención y, por su parte el Estado de Oaxaca no tiene ninguna ley al respecto.

Conforme avance el análisis de los otros objetos de observación, podrá identificarse los efectos que para la propia variable de “institucionalización” tiene las características del mandato legal o en su caso de la ausencia de este.

En cuanto al **marco conceptual y programático**, se esperaría que la ley defina la violencia y delincuencia como un problema multicausal, incluya los tipos y los ámbitos de prevención, oriente y de viabilidad a su ejecución a partir de pautas para que esta información sea utilizada consistentemente para dirigir las acciones y establecer las prioridades. (valoración alta, 100 puntos). Se observó lo siguiente:

Tabla 7. Marco conceptual y programático		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Define a la violencia y delincuencia como un problema multicausal e incluye los tipos y los ámbitos de prevención.	Incluye de manera parcial los tipos y ámbitos de prevención social de la violencia.	No tiene ley.
75 puntos	50 puntos	0 puntos

Puede apreciarse en la tabla 7 la necesidad de que los instrumentos legales orienten con mayor claridad sobre los aspectos conceptuales y brinden pautas para establecer prioridades y a partir de ello dirigir las acciones a realizar.

Como se ha comentado, la prevención social de la violencia y la delincuencia parte de un paradigma en el que las causas son múltiples y que por tanto los programas que se diseñen deben atender esta complejidad. El no tener esta claridad desde el marco legal puede llevar a que las decisiones que se toman sobre el diseño de las intervenciones no necesariamente sean de prevención, en términos de Vanderschueren (2015) podría ser que en el mejor de los casos realicen acciones de desarrollo social.

Por lo que respecta al **marco presupuestal**, en la escala de valores se considera que se tiene “alta” (100 puntos), cuando la dependencia tiene un presupuesto completo y apropiado y es revisado regularmente para atender posibles imprevistos. Los presupuestos de los proyectos son claros y cuentan

con un proceso de monitoreo periódico. Consistentemente se tiene complementariedad con otras fuentes de financiamiento a proyectos.

Tabla 8. Marco presupuestal		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Cuenta además del recurso del subsidio PRONAPRED el cuál ejerce de manera directa –sin la intervención de los municipios involucrados- con presupuesto propio (básicamente gastos de operación) y lo complementa con otras fuentes, por ejemplo con programas de otras instituciones y voluntariado pero se obtiene por negociación y no por que exista la responsabilidad señalada en alguna norma. No es claro como el presupuesto y los programas de las otras instituciones están alineados a los objetivos. El sistema de monitoreo se realiza en sesiones de informes al Consejo de Seguridad del Estado y en las sesiones interinstitucionales de prevención en las que se da seguimiento al ejercicio del recurso PRONAPRED.	Si bien el estado cuenta con una ley que integra en buena medida lo esencial de la LGPSVD, y cuenta con un plan estatal de prevención, las autoridades se han limitado a dos acciones: coordinar a los municipios beneficiarios del PRONAPRED para que realicen esta tarea y, a implementar "proyectos metropolitanos" específicamente sobre capacitación, evaluación y campañas de comunicación, con el recurso PRONAPRED. El presupuesto que por su parte asigna es para las acciones de coordinación.	No tienen ningún presupuesto propio asignado, únicamente cuenta con el proveniente del PRONAPRED el cual ejerce directamente una parte del recurso y el resto lo ejercen los municipios beneficiados. No se registra coordinación entre ambos ordenes de gobierno
50 puntos	25 puntos	25 puntos

Puede advertirse que las áreas de prevención de las tres entidades federativas muestran en mayor o menor medida dependencia del PRONAPRED. Puebla además de subsidio federal invierte en gastos de operación y a través de los programas de otras dependencias estatales, Querétaro invierte solo los recursos necesarios para coordinar las acciones que el propio estado y los municipios realizan en el marco del subsidio y Oaxaca solo se observa que invierte en los recursos humanos necesarios para ejercer el subsidio PRONAPRED.

Cabe recordar que de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación y a los lineamientos PRONAPRED la transferencia de recursos que la federación

realiza es a las 32 entidades federativas y no se establece la posibilidad de hacerlo directamente a los municipios. Los convenios de adhesión al subsidio son rubricados por las autoridades estatales responsables de la prevención y en calidad de “testigos” firman los presidentes municipales. Es probable que ello explique el por qué autoridades estatales puedan tomar la decisión de no incluir en las decisiones del ejercicio del gasto a los municipios, como lo es el caso de Puebla. Por otra parte, se observa que los estados de Querétaro y Oaxaca en mayor o menor medida toman decisiones sobre como ejercer de manera directa una parte del recurso y permiten que los municipios decidan por el resto.

En términos de Sabatier y Mazmanian, (2003), “los criterios mínimos que ayudan a resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de metas -se han observado parcialmente en los casos analizados. Es decir, el alcance de la política pública nacional está en riesgo en tanto que no son claros- los objetivos, metas y el marco legal, programático y presupuestario, que orienta y da viabilidad a la ejecución” de los programas locales de prevención social.

La **capacidad de los operadores,** fue medida desde dos perspectivas, la primera es que una institución pueda afrontar un cambio/transición de directivos o de gobierno sin que exista un impacto en las actividades o áreas prioritarias (programas, tareas, etc). Por ello cuenta con una ley de servicio de carrera y existen protocolos y procedimientos claros y documentados. (100 puntos).

La segunda es la existencia de un **plan de desarrollo profesional** que la dependencia implementa consistentemente. Con ello se favorece a la baja rotación del personal, incremento en el conocimiento/habilidades y posibilidad de crecimiento al interior de la dependencia. Utiliza la información de las entrevistas de salida para mejorar sus procesos de evaluación y desarrollo profesional del personal. Valoración “alta” (100 puntos). De ambos elementos se observó lo siguiente:

Tabla 9. Capacidad de los operadores		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Ausencia de un plan o programa integral de PSVD lo que pone en riesgo la continuidad de proyectos. Solo cuenta con el plan que en el marco del PRONAPRED se diseña cada año, sin embargo hay más acciones que se realizan pero que no están enmarcadas en un documento formal. No cuentan con servicio de carrera, manuales de operación ni de procedimientos. La transición de directivos pondría en riesgo la continuidad de los programas de prevención	El mecanismo de coordinación entre las dependencias estatales y municipales continúa funcionando a pesar de que en el año 2015 hubo cambio de gobierno. Se continúan generando actas de acuerdos, seguimiento de éstos, etc. El nuevo director de prevención tiene varios años en la Institución en tareas afines, sin embargo esto puede ser fortuito ya que no se cuenta con servicio de carrera.	Solo el secretario ejecutivo y su equipo cercano conoce de los asuntos de prevención, sin embargo no hay planes o documentos que den cuenta de la estrategia como estado.
25 puntos	75 puntos	25 puntos

Plan de desarrollo profesional		
Puebla	Querétaro	Oaxaca
En los tres casos observados, eventualmente capacitan a las personas pero no hay plan de desarrollo, ley de servicio de carrera, ni procesos de evaluación del personal.		
25 puntos		

De esta forma puede observarse que los tres estados tienen dependencia a sus directivos ante la ausencia de leyes de servicio profesional de carrera, manuales y protocolos que enmarquen las acciones de prevención, aunado a ello, se muestra inexistencia de planes de desarrollo profesional.

Ante la ausencia de ambos elementos –capacidad de los operadores y plan de desarrollo profesional- se ponen en riesgo la continuidad de intervenciones de prevención social de la violencia y de los aspectos que Peters (56:2003) señala como necesarios para “mejorar las instituciones a lo largo del tiempo”.

En términos de Arellano (2013), es indispensable que la administración pública adopte un servicio de carrera meritocrático a partir del cual las políticas públicas y decisiones técnicas sean realizadas por personas con experiencia probada, -en este caso, prevención social de la violencia- con lo que se podría obtener certidumbre y posiblemente confianza en el actuar del aparato gubernamental, aunado a que quienes lo integran compartirían un espíritu de cuerpo, lo que

según el autor, es indispensable para que un servicio de carrera brinde los beneficios esperados.

La última dimensión que integra la variable "institucionalización" es la de **Sostenibilidad**, la cual se considera "alta" cuando las dependencias aseguran grupos de trabajo, comités y/o redes sobre prevención de violencia como resultado de un reconocimiento respecto a su experiencia en prevención de violencia. Se identifican contribuciones/resultados específicos derivados de la participación de la organización en estos grupos (ej. mejora en la calidad de los diagnósticos, monitoreo y/o evaluación de implementación de políticas públicas de prevención, firmas de acuerdo gobierno - sociedad civil, convocatorias dirigidas a organizaciones sociales para implementación de proyectos de prevención), los cuales pueden incidir en la continuidad de proyectos exitosos de prevención.

Tabla 10. Sostenibilidad		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Se observó que organizaciones y universidades son contratadas para la elaboración de documentos estratégicos (diagnósticos y evaluaciones), sin embargo la participación ciudadana solo es considerada en la realización de diagnósticos participativos. De manera empírica se identifican las áreas de oportunidad de los programas y en función de esto se mejoran.	Las actas de seguimiento de acuerdos y monitoreo del cumplimento de compromisos en el marco de la Comisión interinstitucional, la Universidad Autónoma de Querétaro es invitada permanente. Asimismo se tiene registro de la participación en eventos del Presidente del Consejo de Participación Ciudadana. Sin embargo, en ninguno de los dos casos es posible identificar las aportaciones que realizan. Por otra parte, las autoridades estatales coordinaron la puesta en marcha de un observatorio ciudadano, sin embargo no ha sido sumado a la mesa de coordinación de las acciones de prevención.	Eventualmente se coordinan con instituciones educativas y organizaciones a las que se contratan para realizar alguna actividad.
25 puntos	25 puntos	25 puntos

Conforme se muestra en la tabla 10, la participación de organizaciones sociales es considerada para algunos de los procesos, por ejemplo en los tres casos las

contratan para integrar diagnósticos de violencia y realizar ciertas intervenciones, sin embargo, no existe un reconocimiento respecto a la experiencia de éstas y de su contribución más allá de lo acordado contractualmente.

También, debe reconocerse que esto no es suficiente para argumentar que se está caminando en la sostenibilidad de los proyectos de prevención debido a que su participación no es articuladora de los diversos procesos o con una agenda de trabajo sistemática que involucre la participación comunitaria, de tal suerte que difícilmente podrán incidir en la continuidad de proyectos exitosos de prevención.

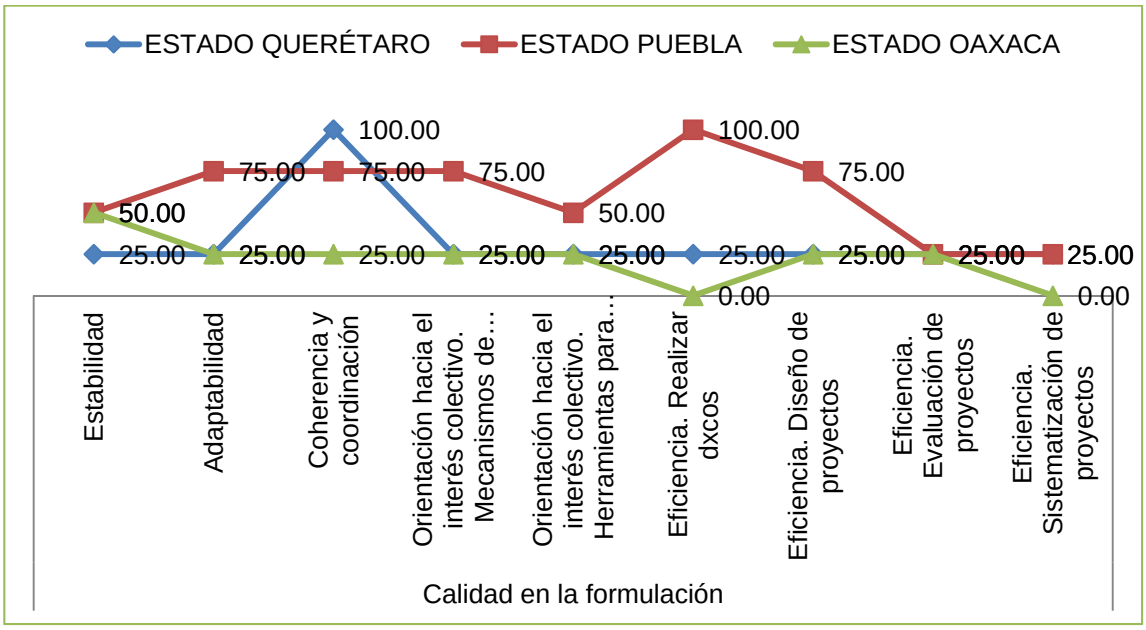
Una forma de incidir en la sostenibilidad de los proyectos de prevención local, es justamente sumando la participación comunitaria de manera transversal en los procesos y acciones que se realizan, y por otro lado, a organizaciones sociales que apoyen en esta tarea pero que no necesariamente sean financiadas por el subsidio PRONAPRED, para ello tendrían que buscarse otros esquemas de participación y corresponsabilidad.

Otro camino son las experiencias en donde la iniciativa privada se suma a través de financiar observatorios y otras organizaciones que tienen el propósito de incidir en la prevención de la violencia.

b. La "calidad en la formulación" de los proyectos e intervenciones de prevención social de la violencia y la delincuencia

El comportamiento de la variable dependiente "y" *calidad en la formulación* de los proyectos e intervenciones en los estados de Querétaro de Arteaga, Puebla y Oaxaca se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 10. Hallazgos variable calidad en la formulación.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

Puede observarse, que la primera dimensión propuesta es la de **estabilidad**, lo esperado como valoración "alta" es que la dependencia de manera sistemática tenga continuidad con los proyectos que han mostrado buenos resultados del año anterior y procure que siempre que sea necesario sean las mismas personas (beneficiarios) quienes participan. Por tanto hay continuidad de acciones y de procesos. La dependencia ha generado estrategias para que de ser el caso, las mismas personas beneficiadas puedan accesar a otros programas que contribuyan a su desarrollo.

Tabla 11. Estabilidad		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Tiene continuidad con proyectos de años anteriores, pero no se pudo observar que sistemáticamente se realicen procesos de prevención. No se conocen los resultados alcanzados. Empíricamente se identifica a las personas que tendrían que volver a participar en las acciones preventivas como parte del proceso de fortalecimiento/cambio conductual. Se observó una buena oferta de acciones sin embargo no necesariamente son procesos transformadores de conductas.	Ha tenido continuidad en la capacitación y evaluación de acciones de prevención (además de coordinar a los municipios son las únicas actividades que realiza de manera directa, con financiamiento del PRONAPRED), sin embargo no se cuenta con la evidencia que dé cuenta de los resultados alcanzados.	Pudo constatarse a través de los anexos únicos que en el marco del PRONAPRED se formalizan, cierta continuidad de acciones. Sin embargo no se conocen los resultados alcanzados y no fue posible observar que existiera una buena identificación de los beneficiarios, mucho menos si se tiene continuidad con éstos.
50	25	50

Conforme se presenta en la tabla 11, no hay evidencia que permita dar cuenta sobre la continuidad en los procesos que realizan y menos aún el que las mismas personas son las atendidas. En otras palabras, los casos observados funcionan más como centros comunitarios en los que se ofrece una oferta de actividades culturales, deportivas, recreativas y socio-productivas y asisten las personas interesadas en ello.

Por su parte, dado que la prevención social de la violencia y la delincuencia se propone incidir en las causas que la originan, y que principalmente están relacionadas a cuestiones estructurales, tendría que pensarse en proyectos de largo plazo y con ciertas personas en específico, de tal suerte que es tarea de los responsables de la prevención el establecer mecanismos que ayuden a la identificación y focalización de aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que no necesariamente son los que tienen interés en asistir a un centro comunitario.

De aquí la importancia de asegurar que las acciones reflejen continuidad en los procesos de prevención con años previos y de esta forma estabilidad en el curso del tiempo.

La segunda dimensión es la **Adaptabilidad**. Se esperaría que las dependencias documenten el progreso que realizan del plan de trabajo, objetivos y estrategias, a partir de recomendaciones surgidas de las evaluaciones, y que tengan un plan de control interno para ser implementado ante eventualidades externas y utilicen la información para asesorar a otras dependencias a caminar en esta dirección. (Alta, 100 puntos).

Tabla 12. Adaptabilidad		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
A través de las comisiones intersecretariales documenta los avances que se van teniendo en el marco del PRONAPRED. También documenta los avances de intervenciones a partir de visitas de supervisión. En caso de eventualidades puede seguir operando con otras dependencias del gobierno estatal y con voluntariado (se reitera que se observa una oferta de acciones pero no necesariamente procesos transformadores de conductas, romper ciclos de violencia, etc.).	Se observó que el estado no cuenta con documentos que permitan revisar cómo se ha avanzado conforme el plan estatal de prevención. A través de las reuniones de las comisiones intersecretariales, el Estado documenta los avances que los municipios van realizando en términos de gestión referente al PRONAPRED.	Se realiza registro sobre los avances que en el ejercicio del subsidio PRONAPRED, se realiza.
75 puntos	25 puntos	25 puntos

Si bien Puebla y Querétaro de Arteaga realizan seguimiento de los avances que van obteniendo en el marco de sus comisiones intersecretariales, no implica que de éstas deriven recomendaciones para fortalecer las intervenciones que realizan y sus resultados.

Por otra parte, el que cuenten con la capacidad para ajustar los proyectos y adaptarse ante circunstancias externas que cambian, implica que se ha logrado involucrar diversos elementos que dan cuenta de ello, por ejemplo, dado que Puebla cuenta con una estructura programática y presupuesta distinta al subsidio PRONAPRED, es decir, a partir de generar alianzas con las otras dependencias del gobierno estatal, es que ante la desaparición de las

transferencias de recurso federal podrían “adaptarse” a las nuevas circunstancias.

En contrapartida, difícilmente sucedería en el caso de Oaxaca, en donde no muestran una estructura legal programática, ni presupuestaria y por tanto dado que no cuenta con las condiciones mínimas para adaptarse ante nuevas circunstancias y continuar haciendo las acciones que hasta el día de hoy realiza es muy probable que sea un programa de gobierno que desaparece. Querétaro de Arteaga estaría en menor vulnerabilidad en tanto que al menos cuenta con una ley que señala la atribución sobre la prevención social.

La Coherencia y Coordinación, es valorada “alta” cuando es clara la obligatoriedad para coordinar con otras dependencias estatales y municipales la implementación de políticas o programas de desarrollo social, económico, educativo, de salud, vivienda, empleo, deporte o desarrollo urbano, etc., dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia y brinda las pautas para que esas otras dependencias por su parte, se responsabilicen de realizar estrategias y acciones de PSVD. Se observó lo siguiente:

Tabla 13. Coherencia y coordinación		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
El Decreto de creación del Centro señala la obligatoriedad de coordinarse con otras dependencias, sin embargo, éstas no tienen atribuciones espejo en sus leyes o reglamentos por lo que podrían no sumarse. No obstante, las autoridades actuales coordinan la realización de intervenciones con las otras dependencias.	La ley del sistema de seguridad ciudadana prevé dicha coordinación, además responsabiliza a los municipios en esta materia. En actas de reuniones interinstitucionales se pueden visualizar los compromisos. Una limitante es que sólo coordina sistemáticamente con los que reciben subsidio PRONAPRED.	No se observó que se coordinaran con otras dependencias.
75 puntos	100 puntos	25 puntos

En la tabla 13 es posible notar que a pesar de que Puebla no tiene un instrumento que sea vinculante para las otras dependencias a participar de las acciones de prevención, en los hechos esto sucede. Incluso al articularlo con los enfoques anteriores es justo esta coordinación lo que le brinda estabilidad y

adaptabilidad. Sin embargo, no debe olvidarse que no necesariamente establecen mecanismos de coordinación para la implementación de acciones de prevención con las autoridades municipales.

Por otra parte, este componente tiene mayor relevancia en tanto que la prevención social requiere intervenciones desde distintos campos y disciplinas, por lo que el coordinarse con las otras dependencias permite caminar en esa dirección.

Sería deseable que incluso las autoridades locales se propusieran la formalización de convenios de colaboración entre las propias dependencias que inciden en la prevención, con el propósito de afianzar los proyectos integrales para brindarles mayor posibilidad de continuidad con independencia de los cambios político-administrativos.

Sobre la dimensión **Orientación al interés colectivo**, se consideraron dos objetos de análisis: el primero es que la dependencia debería incluir en todas las etapas del proyecto la participación de la población objetivo, aliados estratégicos y comunidad y éstos se involucran activamente. La información derivada de los diagnósticos y evaluaciones debería ser retomada por las dependencias para la mejora de los proyectos. Por otra parte, el segundo objeto de análisis es si la dependencia utiliza de forma sistemática herramientas de focalización para el diseño y toma de decisión sobre el tipo de proyectos de prevención a implementar. Al respecto se observó lo siguiente:

Tabla 14. Orientación al interés colectivo **Participación de la población objetivo**		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Sistemáticamente incluye a la comunidad en los diagnósticos que directamente realiza en los municipios. Por otra parte, a partir de estudios de percepción ciudadana recoge información que podría direccionar con mayor certeza las intervenciones que realiza.	Si bien la Ley señala la participación ciudadana, esta no sucede de manera sistemática. Se ha señalado que el Estado coordina acciones pero en realidad son los municipios los que involucran activamente a la comunidad.	En las acciones que ejecuta directamente el gobierno de Oaxaca, no se observó que la población objetivo participe en las distintas etapas del proyecto.
50 puntos	25 puntos	25 puntos

En este supuesto se observó que en Querétaro de Arteaga y Oaxaca, no se tiene conocimiento, ni se utilizan herramientas de focalización de población, territorio, niveles de riesgo para el diseño y toma de decisión sobre el tipo de proyectos a implementar.

En Puebla identifican la población, territorio y tipo de acciones de prevención principalmente a partir de su experiencia previa y conocimiento de territorio. Han diseñado algunos instrumentos sin embargo no necesariamente los aplican. ej: han logrado identificar y caracterizar a pandillas violentas de jóvenes, sin embargo, al momento de realizar las intervenciones no necesariamente integran a los jóvenes objetivo.

Los tres casos invitan a volver a pensar en la posibilidad de que se realicen acciones a manera de centro comunitario, en donde se "ofrece una gran cantidad de acciones y beneficios de capacitación, convivencia, recreación y encuentro comunitario; se promueven actividades de desarrollo social por ejemplo: jornadas en calles, plazas, canchas, explanadas; campañas de salud; formación de redes de apoyo comunitario etc. La meta principal es acortar la distancia entre los servicios y la población" (SEDESOL, 2005), cuando en realidad tendrían que ser diseñadas, implementadas y evaluadas con la comunidad y dirigidas específicamente a grupos poblacionales en mayor vulnerabilidad, lo que en suma sería orientar las acciones al interés colectivo y no a lo que los funcionarios desde su perspectiva consideran que es lo necesario.

Finalmente, para la variable **calidad en la formulación** de los proyectos, desde la dimensión **Eficiencia,** se valora el grado en que la asignación de recursos garantiza altos rendimientos, lo cual implica realizar proyectos sólidos. Para ello se evalúa la existencia y aplicación de metodologías utilizadas por la institución para el diagnóstico, diseño, monitoreo, evaluación y sistematización de proyectos de prevención de violencia.

Tabla 15. Eficiencia		
integración de diagnósticos		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Presenta diagnósticos de los municipios beneficiados por el PRONAPRED que cumplen con una valoración “alta”. A partir de estos diagnósticos se puede inferir la problemática estatal.	No realizan diagnósticos estatales. Son los municipios los que se encargan de realizarlos en el marco de las acciones PRONAPRED.	
100	25	25
diseño de proyectos		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Es difícil determinar de que manera los proyectos dan respuesta a las problemáticas identificadas en los diagnósticos, tampoco se puede dar cuenta si se están atendiendo todos los factores de riesgo o si de manera deliberada algunos no están siendo atendidos. No es clara la teoría del cambio de los proyectos.	Pudo observarse que no utilizan metodologías de manera sistemática en las acciones que ejecutan. (realiza acciones de capacitación, evaluación y difusión). Aun en esas tres tareas se desconoce como se articulan a diagnósticos participativos y teoría del cambio.	No utilizan metodologías de manera sistemática en las acciones que ejecutan. (se proponen proyectos de infraestructura). Se desconoce como se articulan a diagnósticos participativos, teoría del cambio, y los resultados que se esperan.
75	25	25
evaluación de proyectos		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Cuenta con evaluaciones que su órgano de fiscalización local le ha realizado, también cuenta con encuestas de victimización(percepción) que continuamente realiza en los polígonos que interviene, sin embargo, no cuenta con evaluaciones cualitativas que permitan observar en términos de resultados lo que se ha logrado con las intervenciones. En cuanto a gestión la información es buena.	Entregó una evaluación a cargo de la Universidad Autónoma de esa entidad y los resultados no fueron positivos. No se tiene evaluación referente al plan de prevención estatal.	No evalúan, solo se registran las actividades y se mide en términos de gestión para comprobar gasto.
25	25	25

sistematización de proyectos		
Puebla	Querétaro de Arteaga	Oaxaca
Ninguna de las tres entidades federativas documentan el progreso del plan de trabajo, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa y cuantitativa, lecciones aprendidas y buenas prácticas. No contribuye a indicadores de resultados. No utilizan la información consistentemente para mejora de los proyectos.		
Realiza evaluaciones de percepción en los polígonos que interviene. El instrumento recoge información referente a los factores de riesgo en territorio lo cual es positivo. Sin embargo no evalúa ni sistematiza las intervenciones en sí mismas.	Se puedo observar las actas en las que registra los avances que realizan cuatro de los municipios. No documenta los avances que como estado podría obtener conforme su propio programa estatal.	
25	25	25

Como podrá haberse notado, el conjunto de elementos permiten visualizar que tanta solidez se tiene en los proyectos a partir de analizar cada una de los procesos que los conforman.

Así, es la integración de diagnósticos el proceso en que demostraron su conocimiento práctico y experiencia de trabajo para realizarlos. Particularmente Puebla presenta un método de análisis fuerte al integrar información cualitativa y cuantitativa a nivel poligonal, identifica problemáticas y las prioriza. Son claras las pautas que se desprenden para el desarrollo de los programas, intervenciones o acciones a diseñar.

Sin embargo, en todos los casos se tienen problemas al momento de articular los hallazgos de los diagnósticos con la intervenciones que diseñan, más aún, en los proyectos revisados la teoría de cambio es poco clara.

Lo anterior es congruente con lo observado en los elementos de *estabilidad* y de *interés colectivo*, en donde uno de los hallazgos es que se realizan actividades a manera de centro comunitario sin que se tenga continuidad en proyectos y con las personas que participan en los mismos y por tanto la evidente realización de diversas actividades pero no de procesos focalizados a atender a los grupos de atención prioritaria.

Y se puede seguir construyendo la cadena de causalidad, en donde la carencia de proyectos robustos con claridad en la focalización de las personas que deben participar en estos proyectos, son medidos en función de indicadores de gestión, como número de actividades culturales, deportivas, recreativas, etc., número de asistentes, duración en días y horas, espacios públicos recuperados, etc.

Por añadidura, ninguna de las tres entidades federativas documentan el progreso del plan de trabajo en términos de resultados, objetivos, estrategias, obstáculos a partir de información cualitativa y cuantitativa, lecciones aprendidas y buenas prácticas. No obtienen información que contribuya a indicadores de resultados y para la mejora de los proyectos.

Es claro que no podría ser medido de diferente manera en tanto que desde el diseño son actividades y asistentes los elementos que integran un proyecto. Sin embargo, esto no son procesos de prevención de la violencia.

Quizá esto podría explicarse ante la ausencia de un “modelo de operación”, es decir, se cuenta con el PNPSVD con claridad en cuanto a sus objetivos, líneas estratégicas, indicadores y metas, componentes desarrollados en el capítulo dos. Asimismo, el ejercicio del subsidio PRONAPRED se realiza conforme los lineamientos emitidos para el efecto los cuales se concentran en criterios administrativos. Sin embargo, en las referencias revisadas no se encontró ningún documento que diera cuenta sobre como aterrizar en territorio local la esencia del PNPSVD, de tal suerte que se advirtiera sobre lo fácil que es desviarse del objetivo de la prevención y a su vez, pusiera a disposición metodologías con los componentes mínimos para obtener proyectos robustos de prevención y que su cumplimiento fuera indispensable para obtener recursos financieros.

Sobre ese último punto, cabe señalar que fueron identificados siete modelos que la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana emitió el presente año, para realizar intervenciones muy particulares, por ejemplo: crianza positiva, escuelas de paz, atención a víctimas, arte cultura y deporte.

Dichos modelos contienen sus propios instrumentos de medición en términos de resultados y de impacto cualitativo pero al momento se desconocen sus resultados.

De esta forma el enfoque de eficiencia no se cumple en ninguno de los tres casos observados en tanto que la fortaleza de sus proyectos no reflejan que la asignación de los recursos por cierto escasos, garanticen rendimientos.

En suma, como puede observarse, Querétaro de Arteaga y Puebla tienen un comportamiento más o menos parecido. Las acciones de prevención las enmarcan en una norma que tiene distintas características pero que el solo tenerla podría sí tener un efecto positivo en la formulación de las intervenciones de prevención que se realizan. Basta ver el comportamiento de Oaxaca, en donde no cumplen con ninguna de las características de la variable institucionalización, y esto se ve reflejado en la casi inexistente calidad de la formulación de sus intervenciones de prevención.

Es posible apreciar que sobre la variable institucionalización, Puebla es mejor evaluada que Querétaro sólo en dos aspectos, el marco programático y el presupuestal, y con ello logra incidir positivamente en la estabilidad, adaptabilidad, orientación al interés colectivo y eficiencia; objetos de la variable calidad de la formulación.

Esto podría explicarse ya que en los tres casos se tiene una marcada dependencia al recurso PRONAPRED, sin embargo, Puebla al integrar recursos y programas de otras dependencias, logra estar más fortalecido en lo que respecta a la calidad en la formulación.

Este punto no es menor, ya que de ello depende el que los programas locales de prevención puedan continuar aún si desaparecen los subsidios federales.

Otra similitud en los tres casos es que el énfasis de los proyectos y acciones que como autoridades estatales se proponen realizar está en los municipios que son beneficiarios del PRONAPRED y no en el resto de la entidad, en otras palabras, se trata de un programa de gobierno dirigido a ciertos municipios pero no es una política de estado y es en esta dirección en que debería de fijarse la

meta del PNPSVD. Es decir, impulsar políticas de estado, y no solo proyectos de gobierno.

También es evidente que la manera de gestionar es distinta, mientras que las autoridades de Puebla realizan las intervenciones y acciones de manera centralizada y directa en el territorio municipal, sin coordinarse con las autoridades de ese orden de gobierno, Querétaro y Oaxaca se limitan en mayor o menor medida a coordinar y tener seguimiento en términos de gestión sobre las acciones que los municipios beneficiados por el PRONAPRED realizan. Sin embargo no se encontraron elementos claros que permitan señalar que el tipo de gestión incide en la calidad de la formulación de sus proyectos.

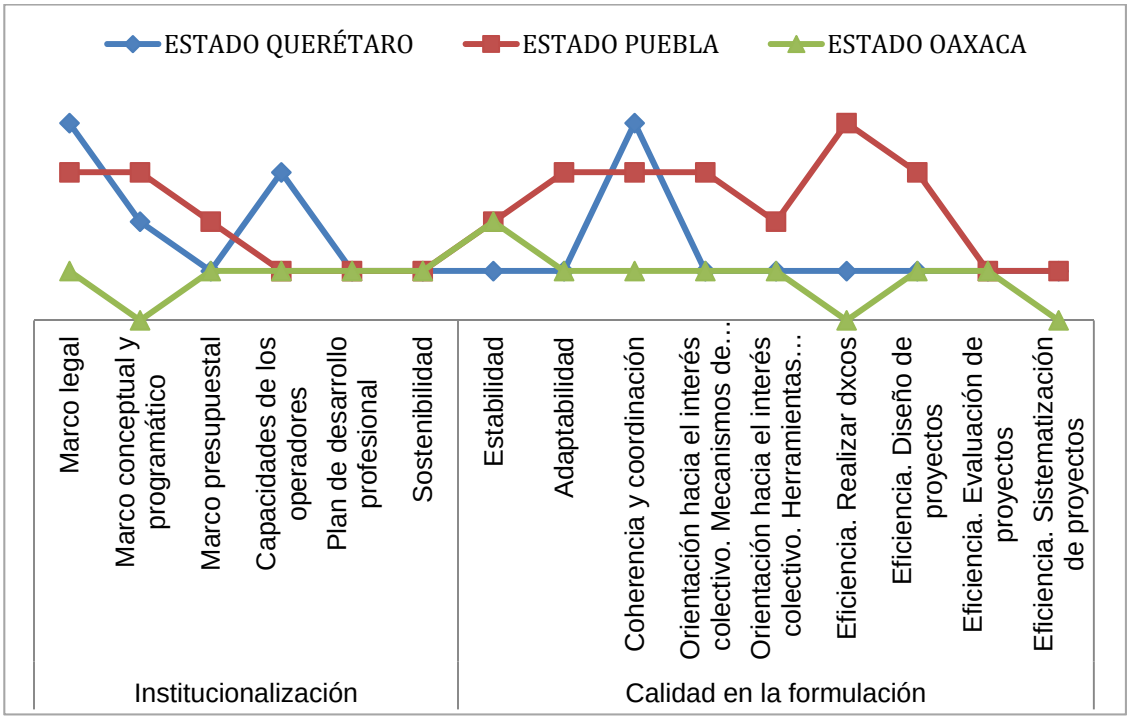
Es importante dar cuenta, que de la variable *calidad en la formulación*, la dimensión de eficiencia es frágil. Se identificó una cadena de causalidad sobre proyectos incipientes, evaluaciones limitadas a medir gestión y por tanto que no reflejan que la asignación de los recursos garanticen los resultados esperados en los términos que la política pública nacional se propone.

Otro elemento que abona a esa causalidad es la falta de profesionalización y formación de cuadros especializados que se observó.

Así mismo el que en el marco legal de Puebla y Querétaro de Arteaga, esté armonizado con el PNPSVD tampoco registró un efecto sobre los elementos de la dimensión eficiencia. Es decir, si bien es importante contar con un marco legal que de cause a la prevención social de la violencia y la delincuencia en las instituciones locales, no lo es todo, es necesario traer a la mesa otras variables como claridad en los marcos programáticos, presupuestales y acuerdos interinstitucionales en línea horizontal y vertical, sin duda ese es un camino para avanzar en la consolidación de la prevención social en los gobiernos locales.

Los comportamientos de la variable independiente “x” *institucionalización* y de la dependiente “y” *calidad en la formulación* en los estado de Querétaro de Arteaga, Puebla y Oaxaca se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 11. Resultados de investigación orden de gobierno estatal.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

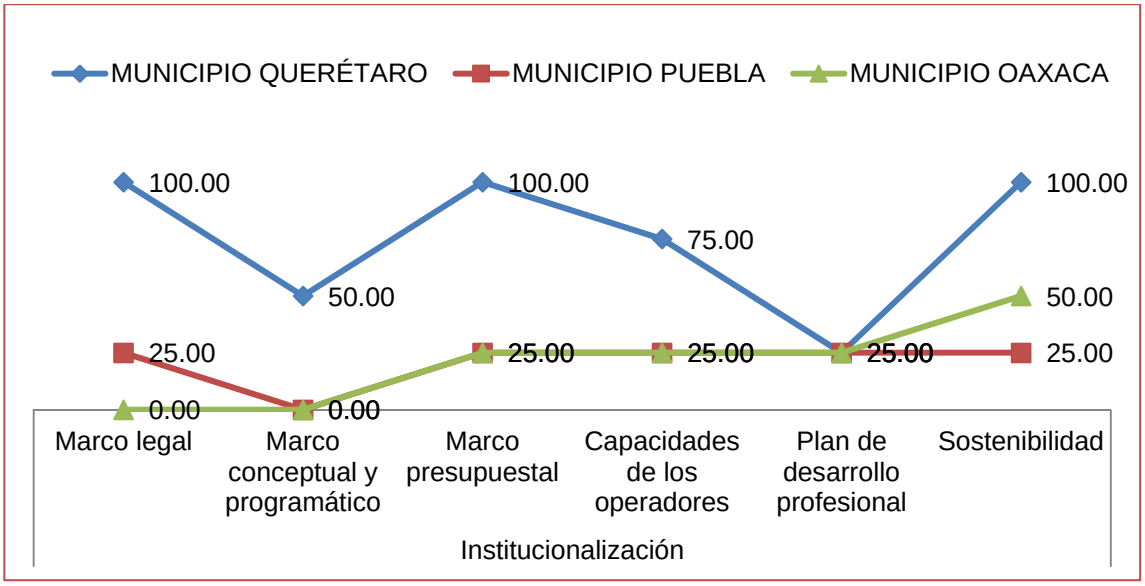
Casos de estudio municipal: Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez.

La investigación de los casos de estudio del orden municipal se realizó exactamente de la misma forma que en las tres entidades federativas. Sin embargo, con el propósito de no redundar en las características de los elementos a observar y no parecer reiterativa en las descripciones de lo observado, no se mostrarán los cuadros descriptivos de cada elemento y se hará énfasis en los puntos de comparación y análisis de la información.

a. La "institucionalización" de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

El comportamiento de la variable independiente "x" institucionalización en los municipios Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 12. Hallazgos variable institucionalización en el orden municipal.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

Puede observarse en el gráfico anterior, que en cuanto al **marco legal,** solo el municipio de Santiago de Querétaro cuenta con un Reglamento Orgánico de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio, en el que señala las atribuciones

de la dirección de prevención del delito y participación ciudadana, las cuales se encuentran armonizadas con la LGPSVD. Por su parte el municipio de Puebla cuenta con la ley de seguridad pública municipal, en la que señala las atribuciones del Director de prevención del delito y atención a victimas, quién además de prevención del delito (abordaje de la seguridad pública) deberá hacer acciones de prevención social de la violencia, cabe señalar que cuenta con la instalación ante cabildo del Gabinete Municipal de PSVD. El municipio de Oaxaca de Juárez no tiene ninguna ley al respecto.

Por lo que respecta al **marco programático**, se encontró que en el municipio de Santiago de Querétaro, la ley no define la prevención del delito, prevención de la violencia, o seguridad ciudadana, sin embargo señala la responsabilidad de ser atendido como problema multicausal y de forma multidisciplinaria. Adicionalmente el municipio cuenta con un "Manual del Modelo de PSVD" el cual está armonizado con la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, así como con el PNPSVD.

Por su parte, los municipios de Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez, no cuentan con alguna norma que defina la violencia y delincuencia como un problema multicausal que incluya con claridad los tipos y ámbitos de prevención y que a partir de esto se determinen prioridades y con ello sus programas. Lo más cercano que pudo observarse en Puebla de Zaragoza es el programa de policía de proximidad social, cuya principal característica es que se propone generar lazos de confianza con la comunidad a partir de establecer diálogos permanentes y juntos –policía y comunidad-, plantean soluciones a las problemáticas que identifican para disminuir la violencia y el delito.

En lo que refiere al **marco presupuestal**, el municipio de Santiago de Querétaro además de los presupuestos federales (PRONAPRED, FORTASEG), a partir de la coordinación que realiza con otras dependencias municipales da respuesta a las problemáticas de prevención de la violencia. Sus presupuestos son claros y focalizados.

En el municipio de Puebla de Zaragoza no se identificaron más actividades de prevención social de la violencia, y por tanto no destina presupuesto para este fin.

Por su parte, las autoridades del municipio de Oaxaca de Juárez, únicamente realizan las acciones que pueden financiar con el subsidio PRONAPRED, por tanto solo algunos meses al año registran actividad debido a que el subsidio llega en el primer semestre y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación debe haberse ejercido máximo el 31 de diciembre del año fiscal correspondiente. Lo tardío del ejercicio del recurso, y la dependencia a éste al no ser complementario de otros recursos del gobierno municipal, repercute en la calidad en la formulación de proyectos, según se muestra en la gráfica 16.

Las capacidades de los operadores en el municipio Santiago de Querétaro pueden considerarse buenas por varios aspectos: Operan los programas de prevención de la violencia coordinadamente con otras instituciones municipales, lo que genera que éstas "presionen" para que ante los cambios los programas continúen. Para operar se basan en el "Manual del Modelo de PSVD" el cuál apoya fuertemente en la dirección a seguir. Aunque no cuentan con servicio profesional de carrera ante el cambio de administración sufrida en 2015, un integrante del área de prevención pudo ocupar el puesto de directivo según se observó en los firmantes de las actas de las comisiones interinstitucionales. Probablemente la institución podría seguir operando de manera similar ante el cambio de directivos.

Por lo que respecta al municipio de Puebla de Zaragoza, la estructura orgánica y perfiles de puesto corresponden a un área de prevención del delito desde el paradigma de la seguridad pública, al igual que en el municipio de Oaxaca de Juárez, es poco probable que la estructura tenga claras las acciones a desarrollar, lo cual se demuestra en la gráfica 16 de la variable calidad. No hay una estructura para esta labor en particular.

Sobre el plan de desarrollo profesional. Se observó que eventualmente se capacita al personal pero no hay planes de carrera o de profesionalización

establecidos en ninguno de los tres municipios. Cabe recordar que de igual manera se observó en las tres entidades federativas por lo que se ponen en riesgo la continuidad de intervenciones de prevención social de la violencia y de los aspectos que Peters (2003: 56) señala como necesarios para “mejorar las instituciones a lo largo del tiempo”. Afortunadamente en menor medida para el municipio de Querétaro.

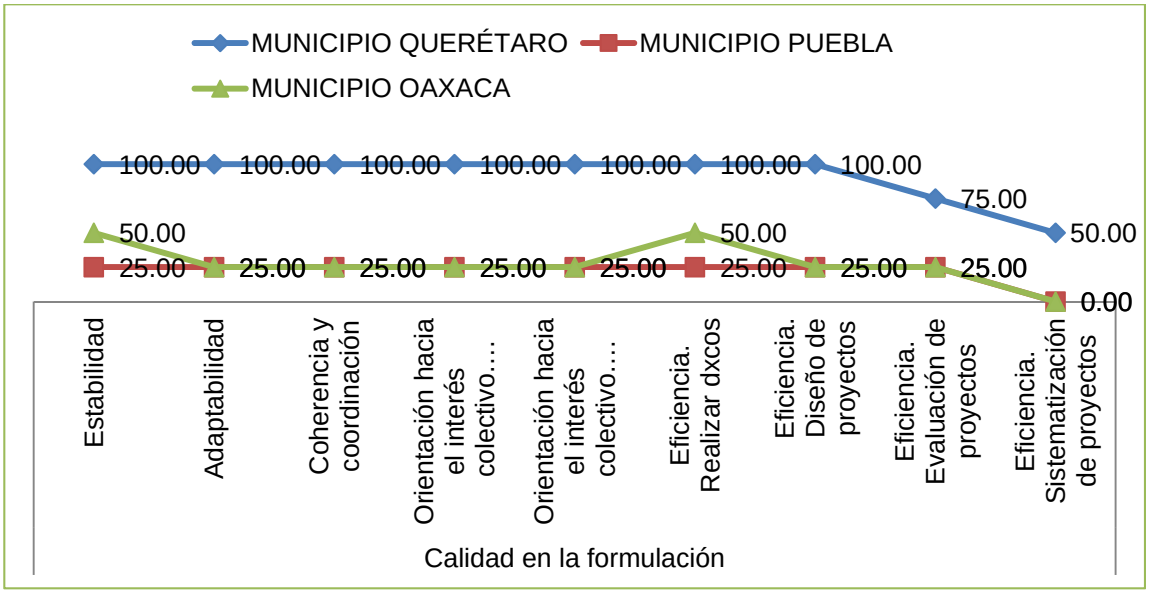
Sostenibilidad, en el municipio de Santiago de Querétaro tienen actas de acuerdos de grupos de trabajo en materia de prevención, también se establece en el modelo municipal de prevención y hay evidencia en los diagnósticos y documentos de seguimiento de la participación de las redes ciudadanas trabajando activamente por sus entornos y comunidades. Es probable que pueden incidir en la continuidad de proyectos exitosos de prevención.

Por su parte en el municipio de Puebla de Zaragoza, la participación ciudadana es limitada a la prevención del delito, y en el municipio de Oaxaca de Juárez tienen algunos acuerdos con universidades, la participación comunitaria es considerada solo para realizar diagnósticos participativos. Se han propuesto realizar redes comunitarias, sin embargo son más clientelares, ya que sin transferencias del PRONAPRED no registran actividad, en otras palabras, ausencia de capital social.

b. La "calidad en la formulación" de los proyectos e intervenciones de prevención social de la violencia y la delincuencia

El comportamiento de la variable dependiente "y" *calidad en la formulación* de los programas de prevención en los municipios Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez, se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 13. Hallazgos variable calidad en la formulación de proyectos en el orden municipal.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

Sobre la **Estabilidad** se pudo observar que en el municipio de Santiago de Querétaro la mayoría de los proyectos tienen continuidad de acciones y de procesos y han mostrado tener buenos resultados. Algunos ejemplos son el programa "cedulas corales" dirigido a la niñez, así como los talleres de cortometrajes, carteles y de fotos, en los que participan adolescentes y jóvenes.

Por lo que respecta al municipio de Puebla de Zaragoza, dado que no se cuenta con un programa de prevención y lo más cercano es operar el modelo de policía de proximidad, no hay elementos a valorar. En cuanto al municipio de Oaxaca

de Juárez, puede observarse que en los anexos únicos que en el marco del PRONAPRED se formalizan, se tiene continuidad de acciones. Sin embargo, no fue posible observar que existiera una buena identificación de los beneficiarios, mucho menos si se tiene continuidad con éstos.

En cuanto a la **Adaptabilidad**, el municipio Santiago de Querétaro cuenta con el manual de operación de prevención con objetivos y estrategias claras en donde se prevé revisiones de los proyectos que se implementan a la luz de las evaluaciones que se realizan. Participan otras dependencias del gobierno municipal en las acciones de prevención y se cuenta con otros fondos además de los federales con lo cuales puede hacer frente ante alguna eventualidad y de adaptarse ante circunstancias externas que cambian (recursos financieros, cambios políticos, etc).

Por lo que respecta a los municipios de Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez, no se encontraron elementos que den cuenta de poder adaptarse ante circunstancias externas. Muestra de ello, particularmente en el municipio de Oaxaca de Juárez, es que en tanto los recursos del gobierno federal no son transferidos, no se realiza ninguna actividad.

La **Coherencia y coordinación** en el municipio de Santiago de Querétaro se observó en el reglamento, manual y actas de reuniones la obligación de las autoridades de prevención para coordinarse con otras dependencias municipales y estatales para la implementación de programas, como Desarrollo Social, DIF, Instituto Municipal de las Mujeres, de la Juventud, etc.

En el municipio de Puebla de Zaragoza, aunque tiene la figura legal del Gabinete Municipal y éste señala la participación de otras instancias y se sabe que sesiona en tanto que existen minutas de ello, no se observan intervenciones desde el paradigma de la seguridad ciudadana. Oaxaca de Juárez no demostró coordinarse con otras dependencias. Esto podría ser el resultado de que en realidad la prevención de la violencia no está en la agenda pública de estos lugares, no es un tema visibilizado y discutido y por lo tanto no

es exigible el que exista programática y presupuestalmente y mucho menos se tiene la necesidad de coordinarse entre instituciones.

En el municipio de Santiago de Querétaro la **Orientación al interés colectivo** es a partir de que incorporan mecanismos de participación de la comunidad y de la población objetivo en las distintas etapas del proyecto; los diagnósticos participativos que integran y validan junto con la comunidad a partir de identificar de manera sistematizada las problemáticas de los vecinos y llegar a acuerdos de cómo resolverlas en un marco de corresponsabilidad, lo dejan ver. Adicionalmente en los centros integrales de prevención (CIPRES) se tienen los conductos para ampliar la participación de la comunidad. Los proyectos han sido mejorados en función de lo que la comunidad comunica.

Por lo que respecta al municipio de Puebla de Zaragoza, no se tuvieron elementos a valorar dada la inexistencia de acciones en el marco de la seguridad ciudadana. En cuanto al municipio de Oaxaca, puede observarse que en las acciones que impulsan no se considera la participación de la comunidad. No tienen los canales institucionales para que esto suceda.

Las **Herramientas para focalización** son sistemáticamente utilizadas por las autoridades del municipio de Santiago de Querétaro en las dos vertientes que promueve el PNPSVD: territorio y grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad. El modelo y los proyectos/intervenciones así lo dejan ver. Ejemplo de esto, son los CIPRES ya que fueron construidos en función de diagnósticos urbanos y participativos que dejaron notar en donde tenía que rescatarse el espacio público conforme la metodología CPTED (por sus siglas en inglés Crime Prevention Through Environmental Design) que se propone modificar variables socioambientales y con ello, reducir delitos de oportunidad, la sensación de inseguridad y aumentar la Cohesión Comunitaria. Así mismo, utilizan información cualitativa y cuantitativa para identificar a la población objetivo de ciertas intervenciones, por ejemplo, mujeres que viven en situación de violencia familiar o jóvenes en pandillas violentas.

Por lo que respecta a los municipios de Puebla y Oaxaca, no se obtuvieron herramientas ni metodologías que permitan valorar que sí lo hacen.

Sobre el último orden de observación, la **Eficiencia** se encontró que en el municipio de Santiago de Querétaro los diagnósticos integran árbol de problemas, se realiza análisis que permite problematizar y priorizar. A través de promotores y redes ciudadanas es como logran identificar a las personas que deben participar de los programas de prevención. Cumple con la doble focalización. Las intervenciones observadas están articuladas a las problemáticas identificadas en diagnósticos, tienen una teoría de cambio y han sido actualizadas conforme la experiencia que han obtenido. Ejemplo las cédulas corales, mediación, redes comunitarias, estudios con la metodología CPTED. Cuentan con evaluaciones propias en términos de gestión y resultados de las intervenciones que realizan y también cuentan con proyectos sistematizados, sin embargo, es necesario que la evaluación y documentación de prácticas sea sistemática.

Sobre el municipio de Puebla de Zaragoza no es posible abundar en tanto que no realizan acciones de prevención social de la violencia y finalmente en cuanto al municipio de Oaxaca de Juárez, se observó que en su diagnóstico integra diversos tipo de información cuantitativa (factores de riesgo, delictiva) y cualitativa a través de diagnóstico participativo, sin embargo el análisis es endeble y las conclusiones que hacen no permiten caracterizar los problemas que se tienen en territorio para diseñar los proyectos. Las intervenciones que diseña no tienen una metodología específica, carecen de componentes clave y/o se identifican inconsistencias importantes en éstos (inexistencia de problemática o general, objetivos no claros, no identificación de población objetivo). No se pudo observar evidencia que dé cuenta sobre la evaluación que realizan, ni de sistematizaciones.

En suma, al igual que en el ejercicio del orden estatal, se observa que el contar con un marco legal y presupuestal incide positivamente en la calidad de la formulación de los proyectos de prevención, tal como se puede apreciar en el gráfico 15.

Adicionalmente, el demostrar una “moderada” capacidad en los operadores y “alto’ puntaje en sostenibilidad, implicó para el municipio Santiago de Querétaro que la mayoría de las valoraciones de la variable calidad en la formulación se incrementaran a 100, puntación que no fue lograda con los estados.

Otro elemento clave es el marco presupuestal, el cual sin duda influye en las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia que en el municipio Santiago de Querétaro se realizan, ya que la viabilidad financiera desde lo local más allá de los recursos que puedan obtener de la federación incide en la sostenibilidad y calidad de sus proyectos.

Por lo que respecta a los órdenes de observación “plan de desarrollo profesional”, así como los articulados a eficiencia, particularmente la “evaluación” y “sistematización de proyectos”, al igual que en el orden estatal, también los municipios obtuvieron las calificaciones más bajas.

Por lo que respecta a los municipios de Oaxaca y Puebla, puede apreciarse que no tienen institucionalizada la prevención social de la violencia y la delincuencia; y las intervenciones que en este marco realizan son de una calidad muy incipiente.

De nueva cuenta, de la variable calidad en la formulación, la dimensión de eficiencia es de manera similar que en los estados. La cadena de causalidad sobre proyectos incipientes, evaluaciones limitadas a medir gestión y por tanto que no reflejan que la asignación de los recursos garanticen los resultados esperados en los términos que la política pública nacional se propone se repite.

De esta forma, el que el municipio de Santiago de Querétaro haya demostrado contar con un marco legal armonizado con el PNPSVD, así como marco programático y presupuestal establecido, y conductos interinstitucionales de colaboración y sostenibilidad, todos estos elementos de la variable institucionalización, sí registraron un efecto positivo sobre los elementos de la variable calidad en la formulación y muy particularmente en la dimensión eficiencia.

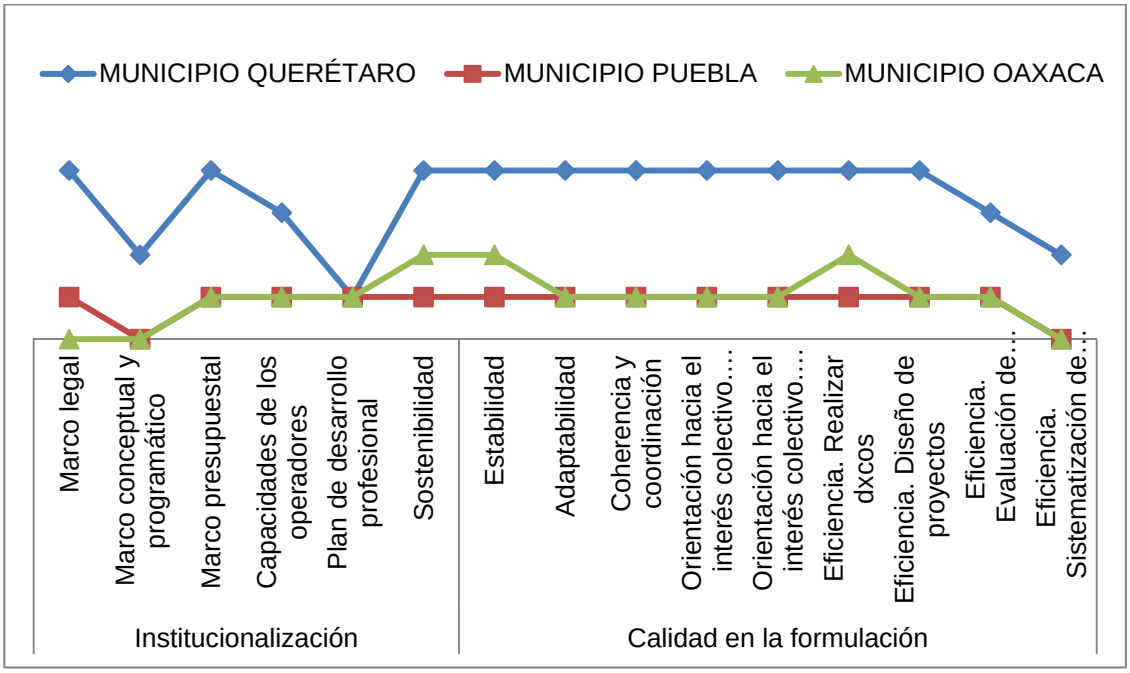
Por otra parte, al igual que en el estado de Querétaro de Arteaga, el municipio de Oaxaca de Juárez cuenta con un marco legal que da cause a la prevención social de la violencia –en la ley de seguridad municipal y el gabinete de prevención-, sin embargo, al no contar con los otros elementos que definen la institucionalización -marcos programáticos, presupuestales, sostenibilidad y capacidad de los operadores- les impide avanzar en la calidad de proyectos para la prevención social que diseñan e implementan.

De ahí, que la hipótesis de que "en la medida que se tenga mayor institucionalización de la política pública nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia a nivel local, entonces se incrementará la calidad en la formulación de los programas y proyectos que los gobiernos locales realizan en esta materia" es confirmada.

Es decir, pudo observarse en los seis casos de estudio que la variable independiente "X" (institucionalización de la política pública) tuvo un efecto causal positivo sobre la variable dependiente "Y" (la calidad en la formulación de los programas y proyectos). Cabe señalar, que se puede observar con mayor claridad en el municipio Querétaro.

El comportamiento de la variable independiente "x" *institucionalización* y de la dependiente "y" *calidad en la formulación* en los municipios Santiago de Querétaro, Puebla de Zaragoza y Oaxaca de Juárez se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 14. Resultados de investigación orden de gobierno municipal.



Fuente: Elaboración propia con la información de la tabla de resultados guía de observación (anexo 1).

Conclusiones

El objetivo de valorar ciertos atributos de las políticas públicas no es el de señalar a los gobiernos locales que están haciendo las cosas “bien” o “mal”, sino aportar información clave que permita establecer criterios, programas y acciones que lleven a consolidar la prevención social de la violencia y la delincuencia en México.

Se trata de poner en perspectiva una buena visión de los vínculos que existen entre determinantes institucionales y su impacto sobre la calidad en la formulación de los proyectos e intervenciones de prevención y por ende los resultados de política pública.

Así, en esta investigación se confirma el efecto causal positivo que la institucionalización de la política pública tiene sobre la calidad en la formulación de los programas y proyectos de los gobiernos locales analizados.

De dicho análisis se desprende que la institucionalización de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia es un paso necesario para dar al Estado una mayor capacidad de enfrentar el problema de la seguridad, lo cual se ha vuelto crítico en un contexto en el que no se puede esperar que únicamente la contención solucione el problema.

Se tiene la necesidad de que los gobiernos locales emitan sus leyes y normas que materialicen la decisión de atender el problema específico –violencia y delincuencia- así como de contar con las instituciones para ese propósito (Peters, 56: 2003). En esta lógica, debe considerarse el carácter vinculatorio para diferentes dependencias –comisiones intersecretariales- de los gobiernos locales que de alguna manera tienen responsabilidad en el tema que nos ocupa.

Esto es clave, como se observó en el caso de Puebla, que sin tener ley (solo cuentan con el decreto de creación del centro estatal de prevención, el cual no es vinculatorio para otras dependencias) tienen más o menos institucionalizado, la prevención; sin embargo, la continuidad y sostenibilidad es limitada ya que la

participación de las otras dependencias recae en la gestión que los directivos realizan. No existen voces desde otros espacios –instituciones y organizaciones- que afiancen el trabajo que se realiza y con ello la sostenibilidad de lo que hacen.

Por su parte, el Estado de Querétaro de Arteaga nos muestra que contar con una ley no es suficiente ya que otro elemento que incide directamente en la calidad de lo que formulan, es el marco programático y presupuestario que en términos de Sabatier y Mazmanian (2003), orienta y da viabilidad a la ejecución de los programas.

Como pudo observarse, el estado de Querétaro de Arteaga cuenta con un programa estatal que no aplica y depende del recurso del gobierno federal para realizar acciones de prevención; por su parte, el Estado de Puebla y el municipio de Santiago de Querétaro muestran cierta independencia del recurso federal en tanto que cuentan en menor medida el primero y en mayor medida el segundo, con recursos propios que les brinda viabilidad en su que hacer. Esto se ve reflejado en una mayor calidad de los planes y proyectos que formulan.

Los casos opuestos son Oaxaca estado y municipio, ya que se limitan a realizar acciones solo durante los meses que hay subsidio del gobierno federal, lo que impacta directamente en la calidad de lo que hacen. No solo no hay procesos de prevención, si no que las acciones que realizan no son estables, adaptables, coherentes ni eficientes, y no cuentan con la participación de la comunidad, de organizaciones o de otras dependencias.

Si bien el proceso de institucionalización para construir una política de estado es gradual, (y de hecho, esta ha sido la manera como ha sucedido con la prevención de la violencia), y además es de esperarse que avance a ritmos dispares en las distintas entidades federativas y municipios, se destaca la necesidad de seguir avanzando –a un paso acelerado- desde los distintos ámbitos y ordenes de gobierno.

Es clara la limitada calidad de los proyectos en los casos en que las autoridades locales no han asumido su responsabilidad por normar y dar viabilidad a la

política de prevención, por ello, y con el criterio de eficientar el gasto público, se debería impulsar a que esto suceda. Los subsidios y apoyos del gobierno federal deberían ser complementarios a los programas integrales de prevención que autoridades estatales y municipales deben realizar. Es decir transferencias condicionadas a institucionalizar la prevención y a la formulación de proyectos con mínimos de calidad.

Ya lo señaló Frulling (2012: 33), la efectividad de las políticas de seguridad descansa en parte en programas estables que tienen financiamiento adecuado y que logran permanecer en el tiempo como para poder entregar resultados.

Otro elemento decisivo son las capacidades de los operadores, entendidas como las acciones para “mejorar las instituciones a lo largo del tiempo” (Peters, 2003: 56).

Llama la atención lo incipiente de este elemento en los seis casos analizados, es clara la necesidad de impulsar programas sostenibles que permitan desarrollar a las personas en las instituciones, generar incentivos para disminuir la rotación del personal, generar cuadros certificados como especializados, así como planes y protocolos que incidan en una menor inestabilidad ante los cambios políticos y de gobierno.

La relevancia es tal, que de acuerdo a Stein y Tommasi (2006: 413), una administración pública sólida y técnicamente competente puede contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas, generar políticas más estables y mejorar la calidad general de su puesta en práctica, así como evitar que intereses especiales (que a menudo prefieren hacer sentir su influencia durante la etapa de puesta en práctica de las políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas.

En esta dirección, el motivar la participación ciudadana, particularmente de organizaciones sociales, iniciativa privada y academia, incide positivamente en esto. Por ello Frulling, (2012: 33) aconseja que dichas políticas deben contar con amplio apoyo político y ciudadano, para lo cual la información respecto de sus resultados y efectos debe ser plenamente accesible.

De ahí, la dimensión de sostenibilidad como uno de los componentes de institucionalización, en donde las organizaciones sociales participan en la construcción de información, el diseño, la contraloría y la evaluación de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia (Franco y Scartascini, 2014: 11).

Lamentablemente, es otro de los órdenes de observación que en menor medida se encontró presente en los seis casos analizados. Si bien el municipio de Querétaro mostró tener canales institucionales que dan cabida a la participación ciudadana, no significa que esto permee en las decisiones estratégicas que en el primer nivel del gobierno municipal se toman y con ello la probable volatilidad de las políticas locales.

De esta forma, valdría la pena explorar el involucramiento del cuerpo legislativo en esta tarea, no sólo al aprobar el marco legal y presupuestal, sino de manera activa participar en el proceso de formulación y evaluación de las políticas, según Stein y Tommasi (2006: 413) esto ha sido clave en los pases que así lo han asumido.

Desde luego, se estará frente al desafío de las capacidades y voluntad política de los legisladores, sin embargo, también cabe la posibilidad de contar con legisladores e integrantes de cabildos experimentados, comprometidos y probablemente estimulados ante las posibles reelecciones que están en puerta.

Sin duda, el marco legal y presupuestario adecuado, así como la participación corresponsable de otros sectores no gubernamentales, serán piedras angulares para que gobernadores y presidentes municipales gestionen sus gobiernos transversalizando la prevención social de la violencia y la delincuencia. Solo así podría echarse mano de manera asertiva de los recursos financieros y humanos por cierto muy limitados, que el sector público tiene.

Finalmente, si bien la política publica nacional de prevención social de la violencia y la delincuencia es solida en su diseño (CONEVAL 2014), conforme lo observado en territorio la calidad en la formulación de intervenciones por

parte de los gobiernos locales no lo es. De acuerdo a lo observado en cuatro de los seis casos de estudio es muy básica.

De ahí la necesidad de poner al alcance de los tomadores de decisiones de las herramientas, estándares y metodologías que permitan “aterrizar” en lo local el marco teórico y conceptual que subyace en la política nacional y con ello, aumentar la calidad en el diseño evaluación y sistematización de proyectos. El reto se incrementa ante la diversidad del país y de las causas y manifestaciones de la violencia, sin embargo, brindar parámetros para realizar las intervenciones a partir de evidencia, así como para medirlas dejaría construir plataformas solidas que nos permitan progresivamente avanzar.

La mayor parte de la literatura académica reciente sobre prevención de la violencia y la delincuencia (Waller 2014 y 2007; Welsh y Farrington 2012; Frulling 2012); y las organizaciones internacionales especializadas insisten en tomar como base dichos elementos para una prevención exitosa, además de que promueven estrategias para gestionar dichas actividades (CESUP 2014; PNUD 2014; CIPC 2010; UNODC 2010; OMS 2010; Hussain 2007).

Se trata de detonar planes de prevención social de la violencia y la delincuencia a largo plazo y sin interrumpirse, podrían plantearse periodos conforme lo que cada administración dura, en donde se identifiquen las problemáticas a atender, se tengan claras estrategias de focalización que permitan dirigir las acciones a las poblaciones o territorios definidos, se programen los procesos a realizar así como las metas e indicadores que dejarán notar el avance que se va teniendo. Es decir, hacer política de Estado y no solamente de gobierno.

En esta dirección, deben ser considerados programas que a partir de medir la fortaleza de las instituciones, de las organizaciones y los índices de coordinación de los múltiples responsables en una misma política permitan fortalecerlos. Puede parecer obvio, pero lo cierto es que de acuerdo a lo observado en los seis casos aquí analizados, no necesariamente sucede.

Solo así se podrá visualizar lo que Bardach (1977) apuntó sobre *el destino de las políticas públicas,* es decir, si la prevención social de la violencia y

delincuencia en México*, ha de llegar a ser efectivamente política, componente de la historia social real, o simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes: una simple "colección de palabras".*

Bibliografía

- Arellano Gault David (2013), "¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano", Andamios, Revista de Investigación Social, vol. 10, núm. 21, pp. 13-37, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, México.
- Aguilar Luis F. (2003), "Estudio introductorio", en su edición de La implementación de políticas, México: Miguel Ángel Porrúa, 15-92.
- Bardach, Eugene, The Implementation Game, MIT Press, Cambidge, 1977.
- Bartolini, Stefano (1991), "Metodología de la investigación política" en Pasquino, G. y S. Bartolini, Manual de ciencia política. Madrid: Alianza, pp. 39-77.
- Brunsson Nils y Johan Olsen (2008) "La reforma de las organizaciones". México: CIDE,
- CESUP (Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S.C.), 2014, Hacia una cultura de la prevención. Guía para la intervención local. México, CESUP.
- CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.), (2012), "8 Delitos Primero. Índice Delictivo CIDAC". México.
- CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad), (2010), International Report: Crime Prevention and Community Safety. Trends and Perspectives, Montreal, CIPC. Disponible en http://www.crime-prevention-intl.org/en/publications/report/report/article/international-report-2010-on-crime-prevention-and-community-safety-trends-and-perspectives.html
- Coronilla, Raúl y Arturo Del Castillo (2000), "El cambio organizacional. Enfoques, conceptos y controversias", en Arellano et all, Reformando al Gobierno. Una visión del cambio organizacional del cambio gubernamental, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México págs. 77 – 136.
- Chapa K Lilian, Leonel Fernández N. & Sandra Ley (2014), Prevención del delito en México ¿Dónde quedó la evidencia? Ciudad de México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Crisis Group sobre América Latina (2015) "Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?", Informe N°54, 25.
- De Hoyos, Rafael, Carlos Gutiérrez Fierros & J. Vicente Vargas M. (2016) Idle youth in Mexico: trapped between the war on drugs and

economic crisis. World Bank, Policy Research Working Paper, 7558 (http://econ.worldbank.org)

- Elmore, Richard (2003), “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), La implementación de políticas, México: Miguel Ángel Porrúa, 251-280.
- Farrington David P. (2003), Methodological quality standards for evaluation research. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 587(1), pp. 49-68.
- Farrington David P. (2005), “The Integrated Cognitive Antisocial Potential (ICAP) Theory”. En Cullen, F. and Wilcox, P., 2010. Encyclopedia of Criminological Theory. SAGE Publications, Inc.
- Farrington David P. (2007), “Childhood Risk Factors and Risk-focused Prevention”. En Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner, eds. The Oxford Handbook of Criminology. Oxford: Oxford University Press.
- Franco y Scartascini (2014), “La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”, Documento de trabajo IDB-PB-220. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Freire, M. D. (2009) “Paradigmas de la seguridad en Brasil” Aurora, Marília.
- Fruhling Hugo (2012) “La eficacia en las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, Cómo medirla y cómo mejorarla” Documento para discusión IDB-DP-245. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guy B. Peters (2013) “El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política”, Barcelona, Gedisa.
- Human Rights Watch (2011), “World report 2011”, United States of America. Disponible en línea:

  https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2011_book_complete.pdf
- Homel and Homel (2012), "Implementing Crime Prevention: Good Governance and a Science of Implementation", en Brandon Welsh and D. Farrington, editors, The Oxford Handbook of Crime Prevention, Oxford, Oxford University Press, capítulo 21, páginas 423 a 445.

- INEGI. Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014. ECOPRED. Marco Conceptual. 2015. (Consultado el 28/09/2016 en

  http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825074869.pdf).
- King Gary; Keoane Robert O. y Sidney Verba (2000), El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Alianza Editorial, pp. 23-38.
- Kiser L, Ostrom,Elinor (1982), “The three words of action: A metaphorical synthesis of institutional approaches”, en Ostrom, Elinor (comp.), Strategies of political inquire California Sage.
- Kooiman Jan (1993) “Modern Governance: Governement-Society Interactions”, London: Sage.
- Lipsky Michael (1996), “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”, en Quim Brugué y Joan Subirats, Lecturas de Gestión Pública, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 281-297.
- Méndez Martínez José Luis (2014), Guía de Estudio de la Materia: Formación de la Agenda en Política Pública, Segunda Parte. México, FLACSO.
- Méndez José Luis (2010), “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal”, en José Luis Méndez (coord.), Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas. México, D.F., El Colegio de México.
- OMS. Organización Mundial de la Salud y Sociedad Internacional para la Prevención del Maltrato y Abandono de los Niños (Ispcan) (2006). Prevención del maltrato infantil: Qué hacer y cómo obtener evidencias. Geneva: oms/Ispcan. Disponible en:
- http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243594361_spa.pdf
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Ginebra: OMS. Disponible en Línea: http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275315884_spa.pdf
- Ostrom Elinor (1986), “An Agenda for the Study of Institutions”, Public Choice.
- ONU (Organzación de las Naciones Unidas). (1995), Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995, número de venta: S.96.IV.8, cap. I, resolución 1, anexo I.

- Parsons Wayne (2009), Políticas Públicas. Buenos Aires, FLACSO México-Miño y Dávila Editores.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), (2013), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en línea www. latinamerica.undp.org. Descargado el 20 de diciembre de 2014.
- Peters Guy (2003), El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política. Barcelona. Gedisa
- Pressman Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland, México: FCE.
- Sabatier Paul A. y Daniel A. Mazmanian (2003), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), La Implementación de las Políticas, México: Miguel Ángel Porrúa, 323-372.
- Salgado Ibarra Juan (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", CIDE,
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2005), "Modelo de operación para los centros de desarrollo comunitario de la serie guías y manuales", Imagen y arte gráfica, S.A. de C.V. Ciudad de México.
- Secretaría de Gobernación (2014), Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, México, Diario Oficial de la Federación (Abril 2014).
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (2013). Curso en línea: "Inducción a la seguridad ciudadana y la prevención social de las violencias y el delito".
- Scartascini y Tommasi (2012), "Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas" Documento de trabajo IDB-WP-287. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stein y Tommasi (2007), "The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America." En: F. Bourguignon y B. Pleskovic, editores. Conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del

desarrollo: Más allá de la transición. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

- Stein y Tommasi (2006) “La política de las políticas públicas”, Progreso económico y social en América Latina. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez Serrano, Rolando (2001), “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”, en María Luisa Tarrés (coord.), Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO, pp. 97-131.
- Tarrés María Luisa (2001), “Lo cualitativo como tradición” en María Luisa Tarrés (coord.), Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO, pp. 35-60.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2010, Handbook on the Crime Prevention Guidelines. Making them work. New York. United Nations-International Centre for the Prevention of Crime.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. “Global Study on Homicide”. Vienna: UNODC.
- Welsh, Brandon C. y David Farrington, 2012a, "Crime Prevention and Public Policy", en Brandon Welsh y David P. Farrington, (editores), The Oxford Handbook of Crime Prevention, Nueva York, OUP.

Anexo 1. Herramienta para la observación de variables.

TABLA DE RESULTADOS GUÍA DE OBSERVACIÓN DE VARIABLES							
Variable	**Órden De Observación**	**Estado Querétaro**	**Municipio Querétaro**	**Estado Puebla**	**Municipio Puebla**	**Estado Oaxaca**	**Municipio Oaxaca**
Institucionalización	Marco legal	100.00	100.00	75.00	25.00	25.00	0.00
	Marco conceptual y programático	50.00	50.00	75.00	0.00	0.00	0.00
	Marco presupuestal	25.00	100.00	50.00	25.00	25.00	25.00
	Capacidades de los operadores	75.00	75.00	25.00	25.00	25.00	25.00
	Plan de desarrollo profesional	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00	25.00
	Sostenibilidad	25.00	100.00	25.00	25.00	25.00	50.00
Calidad en la formulación	Estabilidad	25.00	100.00	50.00	25.00	50.00	50.00
	Adaptabilidad	25.00	100.00	75.00	25.00	25.00	25.00
	Coherencia y coordinación	100.00	100.00	75.00	25.00	25.00	25.00
	Orientación hacia el interés colectivo. Mecanismos de participación	25.00	100.00	75.00	25.00	25.00	25.00
	Orientación hacia el interés colectivo. Herramientas para focalización	25.00	100.00	50.00	25.00	25.00	25.00
	Eficiencia. Realizar dxcos	25.00	100.00	100.00	25.00	0.00	50.00
	Eficiencia. Diseño de proyectos	25.00	100.00	75.00	25.00	25.00	25.00
	Eficiencia. Evaluación de proyectos	25.00	75.00	25.00	25.00	25.00	25.00
	Eficiencia. Sistematización de proyectos	25.00	50.00	25.00	0.00	0.00	0.00

Anexo 2. Selección de entidades federativas y municipios.

En armonía con la propuesta metodológica que se desprende de la teoría del institucionalismo, el primer criterio es seleccionar a una entidad que cuentan con una ley vigente en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia; otra que no la tenga, y otra más que la prevención la tenga prevista en distintos instrumentos, a fin de poder comparar y analizar desde las diferencias, sin dejar de considerar las semejanzas que pudieran resultar de interés para la investigación.

De esta forma, 18 entidades federativas han emitido una ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Tabla 8), y siete no cuentan con legislación armonizada con la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Tabla 9).

También se identificó que hay siete entidades federativas que cuentan con decretos de creación de centros de prevención social de la violencia; de comisiones interinstitucionales para la prevención de la violencia, o algún otro instrumento que sin ser la ley estatal de prevención social de la violencia y delincuencia, van en esa dirección. (Tabla 10).

Es pertinente hacer dos aclaraciones, la primera es que la mayoría de las entidades federativas han legislado para prevenir y atender la violencia familiar, para garantizar una vida libre de violencia hacia las mujeres, y/o para prevenir, atender y erradicar la violencia y el maltrato escolar. Sin embargo el enfoque de estos instrumentos es diferente al de prevención de la violencia desde la teoría criminológica del desarrollo, la teoría ecológica o la de eficacia colectiva. Por tanto aunque aportan a la prevención se considera que no cuentan con legislación en los términos de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

La segunda aclaración es que 28 entidades federativas cuentan con una ley del sistema estatal de seguridad pública en donde se prevé la creación de centros estatales de prevención social, sin embargo salvo los considerados en la tabla 8, se trata de la instalación de un aparato administrativo y éstos no se

encuentran armonizados o no tienen los alcances que se plantea la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, por tanto se considera que es necesario expidan su propia ley de PSVD. Puebla, Hidalgo y Jalisco y Ciudad de México no tienen centro.

Tabla 16. Cuentan con ley de PSVD		
	Entidad federativa	Instrumento y fecha de publicación
1.	Aguascalientes	Ley de prevención social de la Violencia y la delincuencia con participación ciudadana del Estado de Aguascalientes. 30 de enero de 2015.
2.	Baja California	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia del Estado de Baja California. 19 de septiembre de 2014.
3.	Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana en la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el Estado de Baja California Sur. 20 de diciembre de 2015
4.	Campeche	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Campeche. 26 de noviembre de 2014.
5.	Chihuahua	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. 18 de abril de 2012.
6.	Ciudad de México	Ley de prevención social del delito y la violencia para el Distrito Federal. 28 de octubre de 2014.
7.	Coahuila	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia, del Estado de Coahuila de Zaragoza. 08 de abril de 2012.
8.	Colima	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia del Estado de Colima. 14 de julio de 2012.
9.	Durango	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia del estado de Durango. 31 de agosto de 2014
10.	Guanajuato	Ley para prevenir, atender y erradicar la violencia en el Estado de Guanajuato. 27 de marzo de 2009.
11.	Hidalgo	Ley de prevención del delito para el Estado de Hidalgo. 07 de diciembre de 2009.
12.	México	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México. 18 de julio de 2013.
13.	Michoacán	Ley para una cultura de paz y prevención de la violencia y la delincuencia en Michoacán. 26 de septiembre de 2016.
14.	Nayarit	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia del Estado de Nayarit. 04 de junio de 2011.
15.	Nuevo León	Ley de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana del Estado de Nuevo León. 01 de junio de 2016.
16.	Querétaro	Ley del sistema de seguridad ciudadana del Estado de Querétaro. 30 de agosto de 2014.
17.	Quintana Roo	Ley de Prevención del Delito para el Estado de Quintana Roo.

Tabla 16. Cuentan con ley de PSVD		
	Entidad federativa	Instrumento y fecha de publicación
		06 de septiembre de 2013.
18.	Sinaloa	Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana del Estado de Sinaloa. 16 de enero de 2015.

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, a través del sitio web http://www.ordenjuridico.gob.mx/busqueda.php?frase=violencia&x=20&y=4&edo=32 última consulta 18 de octubre de 2016.

Tabla 17. Entidades Federativas que NO cuentan con ley de PSVD		
	Entidades Federativas	**Observaciones**
1.	Oaxaca	Decreto por el que se crea la comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia con carácter **de temporal**. Iniciativa de Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia aprobada en el Congreso pero no ha sido publicada por el ejecutivo.
2.	SLP	Iniciativa en el congreso de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado y Municipios de San Luis Potosí. Abril de 2016
3.	Tabasco	Propuesta de ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia aprobada en el congreso pero sin publicar por el ejecutivo.
4.	Tlaxcala	El Gobernador del Estado remitió al Congreso, iniciativa de Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 3 de julio de 2016.
5.	Veracruz	Iniciativa en el congreso de la ley de prevención del delito y de la violencia. 13 de julio de 2016,.
6.	Yucatán	
7.	Zacatecas	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las entidades federativas.

Tabla 18. Entidades Federativas que abordan con distintos instrumentos la prevención social de la violencia desde la perspectiva de la LGPSVD		
	Entidades Federativas	**Instrumentos**
1.	Chiapas	Decreto por el que se crea el Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y Participación Ciudadana. 11 de mayo de 2016 aprobada en el Congreso del Estado.
2.	Guerrero	Decreto por el que se crea el centro estatal de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, como una unidad administrativa del secretariado ejecutivo del consejo estatal de seguridad pública. 25 de marzo de 2014.
3.	Jalisco	Reglamento de la Comisión Interinstitucional estatal para la

Tabla 18. Entidades Federativas que abordan con distintos instrumentos la prevención social de la violencia desde la perspectiva de la LGPSVD		
	Entidades Federativas	**Instrumentos**
		prevención social de la violencia y la delincuencia del estado de Jalisco. Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco. Aprobada en el congreso pero no ha sido publicada por el ejecutivo.
4.	Morelos	Decreto por el que se establece el centro estatal de prevención social de la violencia y delincuencia con participación ciudadana, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo estatal. 22 abril 2015.
5.	Puebla	Decreto de creación del Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. 28 de octubre de 2015. Iniciativa en el congreso de la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
6.	Sonora	La ley de seguridad pública del estado contempla un capitulado para la prevención social de la violencia y la delincuencia.
7.	Tamaulipas	Decreto Gubernamental mediante el cual se crea el Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y Participación Ciudadana de Tamaulipas. 6 de mayo de 2014

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, a través del sitio Orden Jurídico Nacional, disponible en la dirección electrónica http://www.ordenjuridico.gob.mx/busqueda.php?frase=violencia&x=20&y=4&edo=32 última consulta 18 de octubre de 2016.

A partir de dicha clasificación se seleccionaron tres entidades federativas cuya información es accesible y oportuna. Puede estar disponible en sus sitios web y completada con información que las instituciones proporcionaron de manera ágil.

Por lo anterior, se considera que Querétaro, Oaxaca y Puebla son los entidades federativa que serán objeto de observación en los términos de esta investigación en tanto que por un lado, cada una pertenece a alguno de los tres grupos establecidos y además la obtención de la información es accesible y oportuna.