



Proyecto 1200, CONACYT
Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero

Reporte de Investigación n° 2

Javiera Donoso Jiménez

Evaluación del proceso de implementación de Programa
Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) en
Acapulco y su impacto en la reducción de violencia

Gabino Solano Ramírez
Responsable técnico

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados
Maestría en Ciencia Política (PNPC-Conacyt)



Evaluación del proceso de implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) en Acapulco y su impacto en la reducción de violencia¹.

Javiera Donoso Jiménez²
Juan Antonio Olivera Salado³

Resumen

Tras seis años de la declarada Guerra Contra el Narcotráfico por el Gobierno de Felipe Calderón en el año 2006, y para contrarrestar los efectos de dicha política de Estado, el entrante presidente Enrique Peña Nieto decide reorientar las fallidas políticas de defensa nacional hacia la prevención, impulsado el Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED). El objetivo de esta política federal era atacar las causas de la violencia con diversas estrategias que serían administradas y ejecutadas por los municipios del país en los polígonos más peligrosos y vulnerables de sus ciudades. A pesar de las buenas intenciones, PRONAPRED resultó ser un fracaso en gran parte del país. Un claro ejemplo de esto es el caso de Acapulco, la ciudad más violenta de México, donde PRONAPRED se aplicó sin tener ningún impacto medible. En este boletín, se resumen algunos de los hallazgos de las causas del fracaso de esta política a través del análisis de tres acciones orientadas a: implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación en la prevención del delito. Se utilizó una metodología cualitativa de evaluación de procesos propuesta por CONEVAL.

Palabras clave: violencia, PRONAPRED, evaluación de procesos, Acapulco.

I. PRONAPRED

El Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED), es un programa diseñado y financiado por el Gobierno Federal pero regulado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana que es parte de la Secretaría de Gobernación. PRONAPRED fue creado a través del Consejo Nacional de Seguridad con el objetivo de atacar y combatir las causas de la violencia, focalizando su trabajo en los grupos poblacionales más vulnerables o propensos a estas prácticas.

Para la creación del PRONAPRED se "parte de un diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad que se han experimentado en el país en los últimos años. Se identifican factores de riesgo, territorios y poblaciones de atención prioritaria (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres) para las que se plantean acciones específicas en los ámbitos individual, familiar, escolar y comunitario" (Cámara de diputados, 2014).

El PRONAPRED es un programa de prevención del delito que se aplica en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) conocidos como polígonos, donde se ejecutan una serie de acciones que buscan cumplir el objetivo general de "proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles" (Cámara de diputados, 2012).

El PRONAPRED se potencia como el programa estrella del Gobierno de Peña Nieto. Se sustenta desde tres líneas teóricas principalmente. La primera de ellas es la teoría ecológica del delito, que plantea la existencia de un modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo. Este modelo fue desarrollado por el psicólogo Urie Bronfenbrenner durante la década de los 70's. En la teoría ecológica del desarrollo humano, Bronfenbrenner (Torrico Linares, Santín Vilariño,

¹ Este estudio forma parte de los resultados del segundo año del Proyecto 1200: Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero, del programa Cátedras CONACYT para Jóvenes Investigadores.

² Profesora-investigadora del Programa Cátedras CONACYT para Jóvenes Investigadores, adscrita al Proyecto 1200 "Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero", coordinado por el Dr. Gabino Solano Ramírez en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirán de la Universidad Autónoma de Guerrero (IIEPA-IMA-UAGro). Miembro del SNI/CONACYT. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. ✉ jdonosoj@conacyt.mx

³ Egresado de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, IIEPA-IMA-UAGro.

Andrés Villas, & Menéndez ÁlvarezDardet, 2002) sostiene que, el comportamiento de la persona está asociado con el entorno que la rodea, es decir, el resultado de su conducta es la suma de la persona y el ambiente.

Como segunda teoría fundante del PRONAPRED encontramos la teoría epidemiológica del delito, que centra su atención principalmente en los factores de riesgo y factores protectores del delito. Es importante recalcar que dicha teoría centra su estudio en la colectividad y no en la individualidad, ya que las actitudes delictivas derivan de acciones colectivas y no individuales, las personas actúan de acuerdo con los tiempos y siguiendo patrones que se presentan en el resto de la sociedad.

Por último, encontramos la teoría de la eficacia colectiva, que entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas, razón por la cual busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza, más cohesionadas y, por tanto, comunidades más seguras. De acuerdo con Robert Sampson "la eficacia colectiva es una construcción para una tarea específica, que presta atención a las expectativas compartidas y al compromiso mutuo de los residentes para lograr el control social local" (Sampson, 2004).

II. PRONAPRED Acapulco

Tal como lo reflejan las estadísticas del INEGI para el año 2015 se registraron 20.762 homicidios en el país. El estado de Guerrero destaca por sobre los otros estados del país, por ser el que lidera estas cifras de homicidios con un total de 2.421 muertes para el mismo año. Desde el año 2006 hasta el 2015 hubo un incremento en los homicidios en el Estado del 207.23%, triplicando las muertes en un lapso de nueve años. La gravedad de esta situación puso a Guerrero como foco de atención prioritaria, lo que se complementa con las desalentadoras cifras vinculadas a la pobreza, marginalidad social y desigualdad.

El turístico municipio de Acapulco es una de las ciudades más golpeadas y con una prevalencia en la incidencia de los homicidios que va en alza. Según informa el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, "Acapulco es considerada la segunda ciudad más peligrosa en el mundo" (CCSPJP, 2017). El puerto alcanzó un total de 1.029 muertes por homicidio para el año 2015, por lo tanto, PRONAPRED se presentaba como una alternativa efectiva para contrarrestar estas cifras.

Para Acapulco en el 2013 se destinó un total de \$99.152.587 millones de pesos que debían ejecutarse en cinco polígonos prioritarios: Zapata, Renacimiento, Jardín, Progreso y Petaquillas. Para el año 2014 se destinó \$99.362.920,62, sufriendo una primera reducción presupuestal el año 2015 a \$95.556.707,78 y ya viéndose completamente mermada para el año 2016 a tan solo \$73.871.512,72.

III. Metodología

En primer término, se propusieron tres tipos de evaluaciones: de diseño, de proceso, de consistencia y resultados. Ante la falta de información documental, datos o registros oficiales, es que se decide utilizar el modelo de evaluación de procesos, la flexibilidad del instrumento permite obtener información a través de entrevistas, dándole un valor preponderante a la profundidad de la información por sobre la representatividad.

De acuerdo con los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos que establece el CONEVAL:

[...] un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Programa. El enfoque cualitativo pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis -un programa de

desarrollo social, en este caso- (CONEVAL, 2017).

Como se expone en el párrafo anterior, la evaluación es de carácter cualitativo, por tanto, la técnica de recolección de datos será a través de una entrevista semi-estructurada, utilizando los cuestionarios propuestos por CONEVAL. La entrevista está compuesta por nueve ítems: 1) Planeación, 2) Difusión del programa, 3) Solicitud de apoyo, 4) Selección de beneficiarios, 5) Producción de bienes y/o servicios, 6) Distribución de apoyos, 7) Entrega de apoyos, 8) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos y, 9) Contraloría social y satisfacción del usuario.

Si bien, la intención era evaluar tres medidas que van en la línea de discriminación, ya que en el año anterior se realizó un diagnóstico encaminado hacia la percepción de violencia y discriminación en el puerto de Acapulco. Durante los tres años en que se implementó el programa esto no fue posible por la falta de transparencia para acceder a los nombres de los ejecutores de dichas medidas en cada periodo, por lo cual sólo se pudo acceder a la información del año 2016, gracias a la disposición y voluntad de los ejecutores.

IV. Unidades de análisis

De un total de 150 acciones, se seleccionaron tres medidas que van en la línea de discriminación, estas se implementaron en los cinco polígonos PRONAPRED: Petaquillas, Renacimiento, Jardín, Progreso y Zapata.

- Acción 1.1.1.3. Apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos a intervenir.
- Acción 1.2.4.1 Campaña de comunicación para fortalecer el reconocimiento y ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas para impulsar la cultura de la legalidad.
- Acción 1.2.6.1. Proyecto de fortalecimiento del sentido de pertenencia e identidad comunitaria, por ejemplo: conciertos musicales gratuitos,

acciones de reconstrucción de la historia local, entre otros.

V. Resultados

En los aspectos de planeación se encontró con:

1. La ejecución de las acciones estuvo determinada por los resultados obtenidos de un diagnóstico que justificara y vinculara la propuesta con los objetivos del programa, sin embargo, no se precisa absolutamente nada de cómo se realizó el diagnóstico.
2. Dentro de la planeación se establecieron estrategias para medir los avances del proceso, las cuales eran evaluadas única y exclusivamente por la cantidad de asistentes a los programas. Por tanto, la meta para el caso de Acapulco, en dos acciones, estaba orientada a cumplir con un número específico de asistentes en cada sesión, donde se les transfería un conocimiento específico vinculado a la protección y promoción de sus derechos. Las metas no estaban relacionadas con la consistencia, permanencia o calidad de la asistencia, sólo a la cantidad específica previamente estipulada de asistentes, por lo que no se puede evaluar el desempeño de los ejecutores del programa.
3. Sin embargo y a pesar de lo anterior, ninguno de los ejecutores entrevistados cuenta con copias de las listas de asistencia de los programas implementados, por lo que no se pudo entrevistar a ningún beneficiario, para contrastar o confirmar información. Tampoco se cuenta con información precisa sobre el número de beneficiarios o asistentes a las actividades.
4. Si bien las estrategias de difusión de las acciones fueron diversas y muy ampliadas, la capacidad de convocatoria fue frágil a consecuencia de la falta de interés de la comunidad en iniciativas impulsadas desde la institucionalidad política, pero también por lo poco lúdico y didáctica de las acciones, a pesar de utilizar estrategias comunicacionales vinculadas a la realidad de los asistentes.

5. A pesar de las masivas estrategias de comunicación, la capacidad de convocatoria fue frágil, poco consistente en el tiempo y no muy numerosa, razón por la cual, indican que no existió una metodología específica para identificar los beneficiarios del programa, sino, que sólo se atendió y recibió a los participantes que acudían a los eventos. "Cuando hay poca participación uno no se puede ponerse riguroso con las características que deben de tener" (Entrevista: 1. Minuto 10:45). Lo anterior implica también que, si bien se contaba con listas de asistencias, no se realizó una selección de beneficiarios por prioridades y necesidad, tampoco se hicieron públicos los nombres de los participantes de estos talleres. Lo anterior implica que no se sabe con certeza si los verdaderos beneficiarios de los programas PRONAPRED son población vulnerable, discriminada o víctima de algún tipo de violencia.

VI. Conclusiones

1. No existe información oficial en ninguno de los tres niveles de gobierno sobre la ejecución, implementación o resultados de los programas, a excepción del presupuesto invertido, sin embargo, no se sabe cómo se ejecutó.
2. Una de las causas principales de la imposibilidad de evaluar el impacto del programa en los polígonos PRONAPRED fue el proceso de evaluación y el desconocimiento absoluto del programa por parte de la población intervenida.
3. Sin embargo, de acuerdo con los tres entrevistados, cuando se ejecutaron las acciones del PRONAPRED en ambos casos coinciden en haber hecho entrega de los informes que el PRONAPRED establece, así como de listas de asistencia, fotografías y demás evidencia de las sesiones realizadas durante la aplicación del programa, no obstante, ninguno compartió esa información.
4. Guiándonos por las cifras de homicidios, la falta de claridad sobre la implementación del programa se refleja en el incremento de las muertes en el municipio.

5. La inversión no obtuvo efecto en la reducción de la discriminación tal como lo refleja "La Primera Encuesta desagregada en Grupos Vulnerables sobre Derechos Humanos, Discriminación y Violencia, 2016" levantada en el marco del Proyecto 1200.

VII. Entrevistas

Entrevista al ejecutor de la Acción 1.1.1.3. Apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos a intervenir 2016

Entrevista al ejecutor de la Acción 1.2.4.1 Campaña de comunicación para fortalecer el reconocimiento y ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas para impulsar la cultura de la legalidad.

VIII. Referencias

- ASF. (2013). *Auditoría de Desempeño*. Obtenido de Auditoria superior de la federación: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0126_a.pdf>
- Ayos, E. J. (22 de 04 de 2014). *Prevención del delito y teorías criminológicas*. <<http://www.redalyc.org/pdf/733/73331372010.pdf>>
- Cámara de Diputados. (14 de 10 de 13). *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas* <http://www.inaes.gob.mx/doctos/Diplomado/Doctos/Diario_Oficial_Federaci%C3%B3n.pdf>
- Cámara de diputados. (01 de 24 de 2012). *Ley general para la prevención social de la Violencia y la delincuencia*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LG_PSVD.pdf>
- Cámara de Diputados. (26 de 12 de 2014). *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del*

Programa Nacional de Prevención del Delito. Obtenido de la paz. <<http://sistemas.lapaz.gob.mx:8080/transparencia/archivo?id=3098>>

Cámara de diputados. (30 de 04 de 2014). *PROGRAMA Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.* <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014>

Cámara de Diputados. (15 de 02 de 2016). *ACUERDO por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas.* <http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/e-Financiero/307/Recursos/BoletinNo307_1.pdf>

Cámara de Diputados. (15 de 02 de 2016). *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.* <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016>

CCSPJP. (6 de 4 de 2017). *Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2016 + Metodología.*

Obtenido de Seguridad, Justicia y Paz: <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/summary/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>>

CONEVAL. (2017). *EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.* Obtenido de coneval. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx>

Correa, C. P. (08 de 12 de 2015). *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal.* <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/#_ftn1>

Dammert, L., & Lunecke, A. (05 de 2004). *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad.*

<https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevencion.pdf>

Guerrero Gutiérrez, E. (1 de 11 de 2010). *Cómo reducir la violencia en México.* <<http://www.nexos.com.mx/?p=13997>>

Guía Metodológica para la Selección y Focalización en Zonas de Atención Prioritaria (polígonos) en las Demarcaciones del Programa. (2013).

Juego de Palabras: Los Discursos Presidenciales Sobre el crimen. (septiembre- diciembre de 2013). <[jstor:http://www.jstor.org/stable/23622270?seq=3#page_scan_tab_contents](http://www.jstor.org/stable/23622270?seq=3#page_scan_tab_contents)>

LA REDACCIÓN. (6 de 04 de 2017). *Acapulco, la segunda ciudad más peligrosa del mundo: Consejo Ciudadano.* <<http://www.proceso.com.mx/481313/acapulco-la-segunda-ciudad-peligrosa-del-mundo-consejo-ciudadano>>

Ley, S., & Chapa Koloffon, L. (16 de 06 de 2015). <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>. <<http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>>

Muedano, M. (29 de 04 de 2016). *Disputan 3 carteles control de Acapulco.* <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/04/29/disputan-3-carteles-control-de-acapulco>>

Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010. (07 de 12 de 2009). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf>

Robles, D. T. (enero- marzo de 1999). *Prevención del delito y futuro de la Policía.* <https://www.jstor.org/stable/40184100?seq=1#page_scan_tab_contents>

Sampson, R. (2004). *Vecindario y comunidad: eficacia colectiva* <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/856/claves06_10_sampson.pdf?sequence=1>

SHCP. (28 de 12 de 2005). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal de 2006*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF_2006_abro.pdf>

SHCP. (28 de 12 de 2006). *PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*. <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4941692&fecha=28/12/2006>

SHCP. (13 de 12 de 2007). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2008*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2008/PEF_2008_abro.pdf>

SHCP. (28 de 11 de 2008). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2009*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2009/PEF_2009_abro.pdf>

SHCP. (07 de 12 de 2009). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2010*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf>

SHCP. (07 de 12 de 2010). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2011*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf>

SHCP. (12 de 12 de 2011). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2012*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf>

SHCP. (27 de 12 de 2012). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2013*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf>

SHCP. (03 de 12 de 2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/096_DOF_03dic13.pdf>

SHCP. (2014). *Decreto de presupuestos de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2015*. <http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf>

SHCP. (27 de 11 de 2015). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2016*.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf>

Temas de prevención del delito. (s.f.). <http://ces.edomex.gob.mx/tripticos_prevenccion>

Torrico Linares, E., Santín Vilariño, C., Andrés Villas, M., & Menéndez ÁlvarezDardet. (2002). *El modelo ecológico de Bronfrenbrenner como marco teórico de la Psicooncología*. <<http://www.redalyc.org/pdf/167/16718103.pdf>>

UNODC. (04 de 2010). *Cómo hacer para que funcionen las directrices de las Naciones Unidas*.

<<http://www.cinu.mx/XIICongresoONUPrevenccionDelito/docs/prevenccion%20del%20delito.pdf>>

UNODC. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf>