

# El rescate de espacios públicos en México: una aproximación a la política pública de prevención situacional del delito

*The recovery of public spaces in Mexico: An approximation to the public policies of situational prevention of crime*

*O resgate dos espaços públicos no México: uma aproximação à política pública de prevenção situacional do delito*

Fecha de recepción: 2018/06/16 | Fecha concepto de evaluación: 2018/07/13 | Fecha de aprobación: 2018/10/22

## **Lucía Carmina Jasso López**

Doctora en Políticas Públicas.  
Investigadora de tiempo completo,  
Instituto de Investigaciones Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM),  
Ciudad de México, México.  
carmina.jasso@sociales.unam.mx

**Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:** Jasso, L. C. (2018). El rescate de espacios públicos en México: una aproximación a la política pública de prevención situacional del delito. *Revista Criminalidad*, 61 (1): 51-67.

## Resumen

Se analiza la política pública de prevención situacional del delito en México, en particular el programa denominado Rescate de Espacios Públicos, que se ha implementado durante dos periodos del gobierno mexicano y que se define como la intervención de los parques y plazas de convivencia para tornarlos más seguros. El objetivo principal es estudiar los componentes del diseño de la política pública, la estructura organizacional, los recursos invertidos, así como los alcances, para

finalmente presentar conclusiones y recomendaciones que permitan fortalecer esta política pública.

El análisis desde la óptica mexicana ofrece elementos de comparación y aprendizaje para otros países —principalmente de América Latina—, que también orientan sus esfuerzos en materia de prevención del delito a través de la intervención de los espacios públicos.

## Palabras clave

Prevención del crimen, espacio urbano, política pública, política gubernamental, administración pública (fuente: Tesouro de la UNESCO).

## Abstract

The public policy of situational crime prevention in Mexico is analyzed, in particular, the program Rescate de Espacios Públicos (The Recovery of Public Spaces). This program has been implemented in two periods of the Mexican government. This is defined as the intervention of parks and squares of coexistence to make them safer places. The main objective is to study the components of the public policy design,

organizational structure, resources invested, and achievements. Finally, conclusions and suggestions are stated to strengthening the public policy.

This analysis from the Mexican perspective offers elements of comparison and learning for other countries –mainly in Latin America–, which lead efforts in the prevention of crime through the intervention of public spaces, too.

## Key words

Crime prevention, urban space, public policy, government policy, public administration (Source: Tesouro de la UNESCO).

## Resumo

Analisa-se a política pública de prevenção situacional do delito no México, em particular o programa denominado Resgate de Espaços Públicos, que tem sido implementado durante dois períodos do governo mexicano e que se define como a intervenção dos parques e das praças de convivência para torná-los mais seguros. O objetivo principal é estudar os componentes da concepção da política pública, a estrutura organizacional, os recursos investidos,

assim como os alcances, para finalmente apresentar conclusões e recomendações que permitam fortalecer essa política pública.

A análise na perspectiva mexicana oferece elementos de comparação e aprendizagem para outros países –principalmente da América Latina –, que também orientam seus esforços no concernente à prevenção do delito por meio da intervenção dos espaços públicos.

## Palavras chave

Prevenção do crime, espaço urbano, política pública, política governamental, administração pública (fonte: Tesouro de la UNESCO).

## Introducción

El presente texto analiza la política pública de prevención situacional del delito en México, en particular el Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP), que se ha implementado durante dos periodos del gobierno mexicano y que se define como la intervención de los parques y plazas de convivencia para tornarlos más seguros.

La investigación está orientada por las siguientes preguntas: ¿Cómo se ha articulado la política pública de prevención situacional del delito en los últimos años?, ¿cuáles son los principales avances y pendientes en la materia en México? y ¿cuál es la evidencia empírica que la implementación de esta política pública ha generado? El objetivo de este artículo es identificar los principales componentes del diseño

de la política pública, la estructura organizacional, los recursos invertidos y los alcances de la estrategia, para finalmente presentar conclusiones y recomendaciones que permitan fortalecer esta política pública.

El análisis de esta política pública, desde la óptica mexicana, ofrece elementos de comparación y aprendizaje para otros países –principalmente de América Latina–, que también orientan sus esfuerzos en materia de prevención del delito a través de la intervención de espacios públicos.

El artículo se organiza en cuatro partes: la primera de ellas desde una aproximación teórica responde a la pregunta: ¿Qué es la prevención situacional del delito?; la segunda parte analiza cómo es que se ha implementado la política pública de prevención situacional en México; posteriormente se estudia el Programa Rescate de Espacios Públicos, así como otros programas que con fines analíticos se denominan

complementarios de la política pública de prevención situacional, y finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones.

El análisis está orientado al estudio del diseño e implementación de la política pública como parte de los esfuerzos gubernamentales en México y no así a la evaluación de los resultados e impacto que esta ha generado y que ha sido el centro sustantivo de otras investigaciones (ver Jasso, 2015; Vargas & Merino, 2012).

## ¿Qué es la prevención situacional del delito?

Existen diferentes tipos de prevención del delito y diversas formas de clasificarlos. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), estos diversos enfoques de prevención pueden agruparse en cuatro categorías principales: Prevención del delito a través del desarrollo social, dirigida principalmente a los grupos y poblaciones más vulnerables; Prevención del delito basada en una comunidad o localidad que se centra en áreas donde los riesgos de involucrarse en un delito o ser víctima de uno son altos; Programas de reintegración que brindan apoyo a quienes cometen un delito reintegrándolos a la comunidad, y Prevención situacional del delito que trata de reducir las posibilidades de que se produzcan delitos y victimización, mejorando la ordenación del medioambiente (UNODC, 2011, p. 13).

La prevención situacional del delito también se define como “un conjunto de estrategias tendientes a intervenir en el espacio público para tornarlo más seguro. Se busca mejorar la iluminación, reforzar la accesibilidad de las calles y a los barrios, sanear los terrenos abandonados, etc.” (Ceirano, Sarmiento & Segura, 2009, p. 9), es decir, a través de la intervención de las condiciones físicas y ambientales de los espacios públicos.

Según Clarke, la prevención situacional comprende distintas medidas para reducir la oportunidad del delito: 1) se dirigen a formas muy concretas de la delincuencia; 2) involucra la gestión, diseño o manipulación del entorno inmediato de forma sistemática y permanente posible, y 3) hace el crimen más difícil y arriesgado para una amplia gama de delincuentes (Clarke, 1997, p. 4).

Una de las principales ventajas de la prevención situacional es que esta “se dirige a formas muy concretas de la delincuencia” (Clarke, 1997, p. 4) y tiene influencia en una gama de delitos en particular, que son denominados delitos situacionales o delitos de oportunidad, “lo que significa que requieren que se den unas condiciones ambientales específicas”. Estos delitos incluyen el robo, los atracos y la violencia

personal. Requieren que el delincuente esté en el “lugar oportuno en el momento oportuno y que la(s) víctima(s) estén en ese mismo lugar en ese mismo momento” (Stephens, 1999, p. 183).

El éxito de la prevención situacional del delito radica en que es una estrategia que se percibe como simple y con alto potencial para proveer soluciones a tipos específicos de delitos. Macarena Rau (2005, p. 87) señala que este tipo de prevención se entiende como “un conjunto de estrategias de aplicación práctica de prevención del crimen que buscan reducir las oportunidades de cometer delitos de oportunidad, así como reducir el temor de la comunidad aumentando la cohesión comunitaria”. A través de este tipo de prevención se inhiben o acotan las posibilidades de éxito de un agresor al tener un espacio público que es utilizado por la comunidad y que está permanentemente vigilado.

Sin embargo, a pesar de que la prevención situacional del delito se define como una estrategia simple, se ha desarrollado una amplia gama de técnicas para reducir la oportunidad del delito. En su caso, Clarke nos presenta 16 diferentes técnicas “que pueden agruparse en cuatro objetivos derivados de la teoría de la elección racional: aumentar el esfuerzo delictivo percibido, aumentar los riesgos percibidos, reducir las recompensas esperadas y eliminar las excusas para delinquir” (Clarke, 1997, p. 18). A su vez, cada una de estas técnicas tiene distintas posibilidades para ser implementadas y mejorar la seguridad de los entornos. Es decir, las posibilidades de la prevención situacional son variadas.

Con relación a las técnicas propuestas por Clarke, es importante advertir que “ninguno de estos enfoques pretende mejorar las características de los seres humanos. Más aún, todos aspiran a frenar el delito con métodos prácticos, naturales y simples, con bajos costes sociales y económicos” (Clarke, 1997, p. 18), se trata de incrementar los obstáculos para cometer un delito o de reducir las oportunidades del delito a través de la modificación del medioambiente.

No obstante, del potencial de éxito de la prevención situacional del delito se han desarrollado críticas que son importantes mencionar y que apuntan a desdibujar los posibles logros de esta estrategia.

Se refiere a que la prevención situacional del delito puede constituirse como una agresión a la intimidad, sobre todo en los casos en los que se opta por la videovigilancia del espacio público; sin embargo, “frente a este argumento cabría contraponer que si no existe una iniciativa pública en estas materias existirá, en todo caso, un impulso privado, que puede presentar más problemas todavía en relación con la intimidad (por ejemplo, videovigilancia privada de espacios públicos)”

(Ortiz de Urbina, Pareja-Eastaway, Ponce & Sibina, 2006, p. 66). En este sentido es preferible que sea una iniciativa pública y regulada la que tenga el control de la información generada por la videovigilancia, y no privados que podrían llegar a utilizar la información y que incluso genere conflictos entre los vecinos.

Asimismo, se crítica que “la intervención pública para la prevención del delito mediante el urbanismo supone incrementar el control social mediante la arquitectura, generando una especie de Panóptico a gran escala, como el descrito por Jeremy Bentham” (Ortiz *et al.*, 2006, p. 66). Sin duda, la política pública apuesta por el diseño ambiental para que los espacios sean defendibles por sí mismos (Newman, 1973, 1996); sin embargo, no únicamente contempla la vigilancia por parte de las autoridades, sino también de la comunidad.

Por último, la tercera crítica, pero no la menos importante, consiste en la teoría del desplazamiento, que argumenta que las estrategias de la prevención situacional del delito “no suponen una reducción real de la delincuencia y del miedo a la delincuencia sino, simplemente, el desplazamiento de ambos fenómenos de las zonas ‘aseguradas’ a otras zonas donde todavía no se han desplegado estrategias similares” (Ortiz, 2006 *et al.*, p. 67). Esta crítica se puede replicar de dos diferentes formas: por una parte, es muy difícil comprobar el desplazamiento y, por otra parte, también debe contemplarse la posibilidad de que puede ocurrir el desplazamiento positivo de difusión de beneficios.

Finalmente, es pertinente señalar que la prevención situacional se ha convertido en una forma de prevención del delito imprescindible a nivel internacional, y se ha aplicado en muchos países, entre los que se destacan Inglaterra, Francia, Estados Unidos y España, en donde incluso se refiere que ha ocurrido un cambio en el paradigma de las políticas de seguridad, en el que las políticas situacionales han adquirido una relevancia preponderante (Antillano, 2007, p. 154). Este cambio de paradigma se refiere principalmente a la incidencia del gobierno en acciones relacionadas con la prevención del desorden y la incivilidad en el espacio público, en lugar de acciones reactivas y punitivas.

A través de la política de prevención situacional no se busca exclusivamente reducir el delito en términos cuantitativos de la incidencia delictiva, sino también en cuanto a la disminución de la percepción de inseguridad. En este sentido, acciones como la preocupación por el diseño, la iluminación y visibilidad, el uso y ocupación de los espacios, la circulación y aglomeración, el hacinamiento y el deterioro ambiental serán relevantes para mejorar la percepción de seguridad (Antillano, 2007, p. 159).

En concordancia con lo expuesto anteriormente, podríamos concluir que la implementación de la política

pública de prevención situacional del delito, “requiere de la incorporación de otras estrategias cuyo objetivo sea la reducción tanto del delito de oportunidad como de la percepción de inseguridad urbana” (Rau, 2007, p. 316). De esta manera, la intervención en un espacio público debe considerar estrategias tanto de mejoramiento físico de los espacios, como aquellas que fortalezcan la cohesión comunitaria y la apropiación del espacio para que la intervención sea sostenible en el tiempo.

## Metodología

La metodología de investigación se define principalmente como cualitativa y recurre al análisis documental. Este tipo de análisis consiste en “la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo, para así valorar o apreciar nuevas circunstancias” (Botero, 2003, p. 111).

Las principales fuentes de información son los documentos diseñados y publicados por el gobierno federal mexicano tanto en sus medios oficiales de comunicación como en el Diario Oficial de la Federación, los portales públicos de las dependencias gubernamentales, etc. Entre los documentos se contempla para el análisis, los discursos, programas, reglas de operación, entre otros, así como la revisión de leyes y reglamentos emitidos por el Congreso de la Unión, que son el fundamento jurídico en materia de prevención del delito.

Como parte del análisis documental también se considera la sistematización de datos programáticos y presupuestales que contribuyan al conocimiento de la inversión y alcance de la política pública de prevención situacional del delito; sin embargo, este análisis de tipo cuantitativo únicamente se realiza desde la estadística descriptiva.

El tiempo de análisis alcanza los dos sexenios comprendidos en el periodo 2006-2018, particularmente se enfoca en la fase de transición entre ambos sexenios con el objetivo de identificar las rupturas o continuidades en la política pública.

Una de las principales restricciones para el análisis de esta investigación es que la información se encuentra dispersa en diferentes dependencias del gobierno federal porque, como se argumenta en este texto, en la política pública de prevención situacional confluyen distintas instancias. Además de la separación de la información, la dificultad consistió en los criterios no homogéneos que vuelven complejo el análisis de los datos.

## La política pública de prevención situacional del delito en México

La definición de la política pública de prevención situacional del delito en México se encuentra en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Ley General)<sup>1</sup>, que establece la prevención en cuatro ámbitos: social, comunitario, situacional y psicosocial.

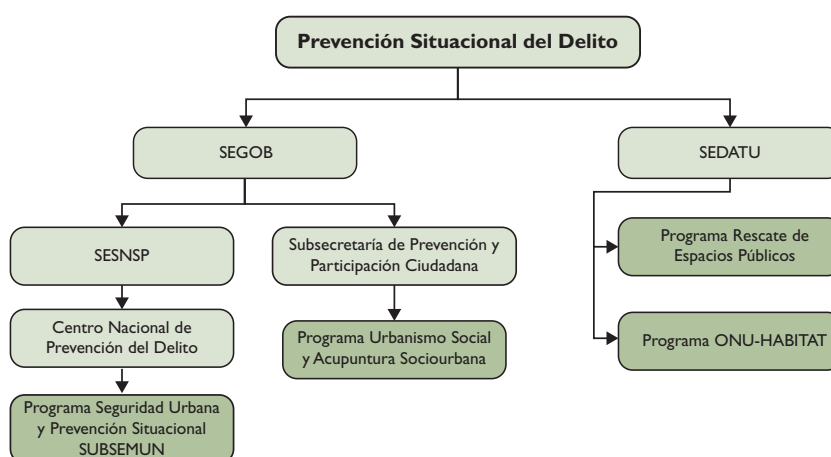
La Ley General, en su artículo 9, define que la prevención situacional consiste en “modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva”, y prevé que la política pública de prevención situacional del delito se articule mediante las siguientes acciones:

- El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- El uso de nuevas tecnologías;
- La vigilancia, respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y
- La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley, se ha articulado una estructura organizacional que opera la política pública de prevención situacional del delito. Esta estructura se integra por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través del Centro Nacional de Prevención del Delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, así como por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como se muestra en la figura 1.

En cuanto a los programas que se implementan, se puede considerar como el principal programa de prevención situacional el de *Rescate de Espacios Públicos*, por los recursos que han sido invertidos, la cobertura a nivel nacional y la temporalidad transexenal con la que ha operado. Durante el sexenio 2012-2018 se implementó desde la SEDATU y en el sexenio anterior desde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Pero la prevención situacional también forma parte de la política pública de prevención del delito que opera la SEGOB, específicamente la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana cuenta con programas para realizar acciones en la materia. En el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se considera como uno de los ejes rectores el *Urbanismo Social y Acupuntura Urbana*, en el que se refieren como programas estratégicos el de *Urbanismo Social* y de *Movilidad Segura*.



**Figura 1. Las dependencias y programas de la política pública de prevención situacional del delito en México (Sexenio 2012-2018)**

Fuente: Elaboración propia

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del 2012.

También está el *Programa Hábitat* que opera la SEDATU, y que desde hace varios años ha sido un ícono a nivel internacional como política pública urbana y que cuenta con una vertiente de prevención situacional del delito en espacios públicos.

Además, la prevención situacional del delito también es parte del Catálogo del Centro Nacional de Prevención del Delito para la operación del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), hoy denominado Programa de Fortalecimiento

para la Seguridad (FORTASEG). Específicamente, el Catálogo refiere la categoría de *Seguridad Urbana y Prevención Situacional* en el que se inserta el *Programa y estrategia de prevención situacional y social, infraestructura y mejoramiento de espacios públicos para actividades recreativas, deportivas, culturales y artísticas*.

En la tabla I se presentan los objetivos de cada uno de los programas de acuerdo con las Reglas de Operación y la normatividad aplicable.

**Tabla I.**  
**Objetivos de los programas de prevención situacional del delito**

Dependencia		Programa	Objetivo
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)		<i>Rescate de Espacios Públicos</i>	Vincular el desarrollo urbano con el desarrollo social para contribuir a prevenir de manera integral la inseguridad y la violencia social; promover acciones que amplíen las capacidades para la organización, participación comunitaria y fortalecer el capital social; fomentar acciones que incidan en la seguridad comunitaria, así como la prevención de conductas antisociales y de riesgo; impulsar la participación de los beneficiarios en las distintas etapas del proyecto para el rescate de los espacios públicos y contribuir a fortalecer la pertenencia comunitaria, la cohesión social y las relaciones equitativas de género.
		<i>ONU-HÁBITAT Vertiente Intervenciones Preventivas</i>	Realizar obras o acciones preventivas e integrales que contribuyan a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas que permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social.
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	<i>Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana</i>	Generar un equilibrio en la ciudad, mediante efectos positivos que se expresan en el equipamiento de edificios, proyectos urbanos y nuevas pautas y hábitos de convivencia, cooperación y solidaridad.
	SESNSP Centro Nacional de Prevención del Delito	<i>Seguridad Urbana y Prevención Situacional</i>	Reforzar la seguridad y cohesión comunitaria en los espacios públicos, mediante acciones colectivas de cuidado del entorno físico, del equipamiento y mobiliario urbano para la promoción de la convivencia pacífica y la participación comunitaria.

Fuente: Elaboración propia con información de las Reglas de Operación de cada programa.

Como se observa, hay cuatro programas diferentes que se implementan en México como parte de la política pública de prevención situacional del delito. En estos confluyen diferentes dependencias gubernamentales: la Secretaría de Gobernación y la SEDATU. En las

siguientes páginas se desarrollarán las características de cada uno de estos programas, los recursos que han sido invertidos a nivel nacional, así como los principales logros reportados por las dependencias.



## Programa Rescate de Espacios Públicos

El Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP) se implementa a partir de 2007 como parte de la Estrategia Limpiemos México, que se definió como la estrategia preventiva federal para la convivencia social en un entorno de seguridad, libertad y confianza (SSP, 2008). En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se refiere que este programa tiene como objetivo: “Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades”. De acuerdo con el discurso oficial, el PREP se centró en “trabajar con la sociedad y con los gobiernos locales para mejorar o construir si es necesario parques, plazas y jardines, así como espacios recreativos y culturales” (Calderón, 2007).

Respecto al PREP, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 señala como una de sus líneas de acción que “Se fortalecerá el rescate de espacios públicos deteriorados e inseguros para fomentar la identidad comunitaria, la cohesión social, la generación e igualdad de oportunidades y la prevención de conductas antisociales. En este marco, se impulsará la construcción o remodelación de parques”.

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social, entonces encargada del PREP, refirió que el objetivo del programa es “contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, preferentemente de la población en condición de marginación mediante el rescate de espacios públicos en las ciudades y zonas metropolitanas” (SEDESOL, 2012).

De acuerdo con las Reglas de Operación del 2014 y la Ficha Técnica del Programa de Rescate de Espacios Públicos se da prioridad a los espacios públicos propuestos que presenten mayor deterioro físico y condiciones de abandono y cumplan con al menos tres de las siguientes condiciones:

- a. Estén ubicados en áreas con mayor densidad poblacional.
- b. Reporten altos índices de violencia, delincuencia y conductas antisociales.
- c. Consideren instalaciones de usos múltiples para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales que propicien la sana convivencia comunitaria.
- d. Se encuentren ubicados en zonas de atención prioritaria urbanas, conforme al Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria.

- e. Consideren la participación de un patronato que contribuya con recursos para la operación, continuidad de acciones y mantenimiento del espacio público.

Los montos máximos de apoyo federal por proyecto varían de acuerdo con el tipo de espacio, que pueden ser vías y accesos peatonales o espacios recreativos, parques, plazas, centros de barrio, así como dependiendo del tipo de intervención (si se trata de un espacio apoyado por primera vez, o si se busca consolidar un espacio apoyado en años anteriores). La Ficha Técnica 2012 del Programa Rescate de Espacios Públicos destaca que hay dos tipos de modalidades en las que se puede invertir: la Modalidad de Participación Social y Seguridad Comunitaria, cuyo monto de apoyo federal es de 30 mil a 300 mil pesos y la Modalidad de Mejoramiento Físico, cuyo monto es de 300 mil a 3 millones de pesos.

Como se observa, hay una gran diferencia entre los montos de inversión destinados para ambas modalidades. En el caso de Participación Social y Seguridad Comunitaria el monto máximo es de 300 mil pesos, con lo que se espera se impulse la organización y participación de los ciudadanos, se promueva el desarrollo de actividades recreativas, artístico-culturales, deportivas, etc., se impulse la conformación de redes sociales, comités vecinales y de contraloría social, entre otros tantos (SEDATU, 2014a).

Por su parte, en la modalidad de Mejoramiento Físico el monto máximo es de 3 millones de pesos, que podrán ser destinados a construir, ampliar, habilitar o rehabilitar espacios públicos de uso comunitario o invertir directamente en el alumbrado público, infraestructura peatonal o el mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios públicos (SEDATU, 2014a).

Uno de los aspectos que destaca del PREP es su permanencia en dos periodos de gobierno diferentes, que aún y cuando estaban integrados por partidos políticos distintos, dieron continuidad a la política pública de prevención situacional del delito.

Esta continuidad se advierte en las Reglas de Operación del programa en las que se observa que no hay cambios sustantivos, prácticamente las líneas de acción son las mismas, como se presenta en la tabla 2, que compara las reglas en el 2012 y el 2014, es decir, en dos periodos gubernamentales distintos.

**Tabla 2.**  
**Líneas de acción del PREP en dos sexenios diferentes**

	SEDESOL (ROP 2012)	SEDATU (ROP 2014)
I. Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir, remozar, habilitar o rehabilitar plazas, espacios deportivos, residuales y otros espacios públicos de uso comunitario donde se desarrollen actividades recreativas, culturales y deportivas con sentido de equidad e inclusión social.</li> <li>• Construir, ampliar y mejorar el alumbrado público, banquetas, guarniciones y otras obras necesarias alrededor del espacio, que brinden accesibilidad y que permitan su uso por parte de la población en general.</li> <li>• Construir, ampliar, dotar y/o rehabilitar el mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios públicos.</li> <li>• Implementar acciones de prevención situacional que propicien condiciones de seguridad a los ciudadanos, a través de la adecuación o mejoramiento del diseño de los espacios públicos, la colocación de luminarias con especificaciones para la seguridad en áreas de riesgo y el establecimiento de módulos y sistemas remotos de vigilancia en puntos estratégicos.</li> <li>• Mejoramiento de vías y accesos, así como el establecimiento de rutas, senderos y paraderos seguros para los peatones y señalética.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir, ampliar, habilitar o rehabilitar espacios públicos de uso comunitario para el desarrollo de actividades recreativas, culturales, deportivas y viajes urbanos con sentido de equidad e inclusión social.</li> <li>• Construir, ampliar y mejorar el alumbrado público, infraestructura peatonal y ciclista, guarniciones y otras obras necesarias alrededor del espacio, que brinden accesibilidad universal y seguridad a la población en general.</li> <li>• Construir, ampliar, dotar y/o rehabilitar el mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios públicos.</li> <li>• Implementar acciones de mejora, conservación y adecuación de los espacios públicos para su debido aprovechamiento y que contribuyan a su sustentabilidad y la seguridad ciudadana.</li> <li>• Mejoramiento de vías y accesos, así como el establecimiento de rutas, senderos y paraderos seguros para los peatones, ciclistas y señalización, que incentiven la intermodalidad con corredores y estaciones de transporte público.</li> </ul>
II. Participación Social y Seguridad Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la organización y participación de los ciudadanos en la elaboración de diagnósticos para identificar la problemática social y proponer los elementos a considerar en el diseño del espacio; todo ello con la finalidad de promover desde el inicio su apropiación y pertenencia.</li> <li>• Promover el desarrollo de actividades cívicas, artístico-culturales y deportivas para fomentar el desarrollo personal y social, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, como medidas dirigidas a prevenir conductas antisociales y de riesgo.</li> <li>• Integrar a prestadores de servicio social y promotores comunitarios en la instrumentación de estrategias y proyectos en el espacio público.</li> <li>• Impulsar la conformación de redes sociales, comités vecinales y de contraloría social, como formas de organización y participación comunitaria, que coadyuven a la promoción y el cuidado del espacio público y la seguridad vecinal, y que funjan como gestores de las necesidades del espacio, su funcionamiento y sostenibilidad.</li> <li>• Sensibilizar y prevenir conductas antisociales y de riesgo entre los habitantes que concurren a los espacios públicos o que viven en su área de influencia, y con ello, fortalecer la cohesión social.</li> <li>• Promover la inclusión social y la equidad de género, dando preferencia a grupos vulnerables y personas con discapacidad, favoreciendo el conocimiento y ejercicio de sus derechos.</li> <li>• Sensibilizar y prevenir la violencia familiar y social para fomentar la sana convivencia.</li> <li>• Incentivar la elaboración de planes y estudios que contribuyan al diagnóstico y evaluación de la situación de inseguridad y violencia; que planteen estrategias y acciones de solución, el posible impacto de las acciones desarrolladas en los espacios públicos, así como generar indicadores que permitan conocer el desempeño del Programa en las ciudades y zonas metropolitanas participantes.</li> <li>• Impulsar la conservación de recursos naturales y cuidado del medioambiente para promover una cultura de respeto a la ecología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la organización y participación de los ciudadanos en los procesos de planeación, ejecución y operación de los espacios públicos con la finalidad de promover desde el inicio su apropiación y pertenencia comunitaria.</li> <li>• Promover el desarrollo de actividades recreativas, artístico-culturales, deportivas y viajes urbanos para fomentar el desarrollo personal y social, la convivencia, la interacción y el aprovechamiento del tiempo libre, como medidas dirigidas a prevenir conductas antisociales y de riesgo, así como de generación del sentido de identidad y pertenencia ciudadana con el entorno urbano.</li> <li>• Integrar a prestadores de servicio social y promotores comunitarios en la instrumentación de estrategias y proyectos en el espacio público.</li> <li>• Impulsar la conformación de redes sociales, comités vecinales y de contraloría social como formas de organización y participación comunitaria, que coadyuven a la promoción y el cuidado del espacio público y la seguridad vecinal, y que funjan como gestores de las necesidades del espacio, su funcionamiento y sostenibilidad.</li> <li>• Promover la inclusión social y la equidad de género, dando preferencia a grupos vulnerables y personas con discapacidad, favoreciendo el conocimiento y ejercicio de sus derechos.</li> <li>• Sensibilizar y prevenir la violencia familiar y social para fomentar la sana convivencia.</li> <li>• Incentivar la elaboración de planes y estudios que contribuyan al diagnóstico y evaluación de la situación de inseguridad y violencia; que planteen estrategias y acciones de solución, el posible impacto de las acciones desarrolladas en los espacios públicos, así como generar indicadores que permitan conocer el desempeño del Programa en las ciudades y zonas metropolitanas participantes.</li> <li>• Impulsar la conservación de recursos naturales y cuidado del medioambiente para promover una cultura de respeto a la ecología.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las Reglas de Operación del PREP 2012 y 2014



Si bien cambia la redacción de algunos de los lineamientos, se conserva el objetivo principal. De manera tal, que los cambios más notables que se advierten son la disminución de los recursos destinados a este programa.

Del 2007 al 2012 se invirtieron 6.376 millones de pesos, y de acuerdo con la información oficial se intervinieron 4.519 espacios públicos. Esto impactó en más de 26 millones de beneficiarios, es decir aproximadamente en 1 de cada 5 mexicanos (ver tabla 3).

**Tabla 3.**

**Programa de Rescate de Espacios Públicos Recursos invertidos, espacios intervenidos y número de beneficiarios**

Año	Recursos invertidos	Espacios intervenidos	Beneficiarios
2007	981,8 mdp	850	5,07 millones
2008	1.271,1 mdp	1000	6,3 millones
2009	1.154,2 mdp	850	5,8 millones
2010	1.330,8 mdp	700	4,9 millones
2011	1.089,3 mdp	700	4,5 millones
2012	749,2 mdp	419	ND
2013	821,2 mdp	ND	ND
2014	817,6 mdp	ND	ND
2015	924,9 mdp	1303	ND

Fuente: Tabla de elaboración propia con información de INFOMEX, SEDESOL y SEDATU

Sin embargo, como se aprecia en las cifras, a partir del 2009 los recursos y el número de espacios intervenidos disminuyeron. Lo que denota que el PREP no se consolidó como un programa prioritario en el que consecutivamente se invirtieran mayor monto de recursos y se interviniera un mayor número de espacios, y tampoco hay evidencia de que esta disminución obedezca a la solución del problema público en cuestión.

La tendencia en la disminución de los recursos para el PREP continuó en los años posteriores con la operación del programa en la SEDATU. En el 2013 se invirtieron 821,2 millones de pesos, en el 2014 un total de 817,6 millones de pesos, y en el 2015 se destinaron 924,9 millones de pesos, cifras que son menores a los montos que durante el periodo 2008-2011 superaron 1 millón de pesos.

En síntesis, la información oficial reporta que durante el sexenio 2006-2012, el PREP intervino alrededor de 2.700 espacios públicos en 320

municipios, se construyeron 3.400 áreas deportivas, se desarrollaron aproximadamente 24.000 actividades artísticas, recreativas y deportivas, y se refiere la impartición de cerca de 24,000 talleres (Centro Nacional de Prevención del Delito, 2012, p. 91). Es decir, además de la intervención física de los espacios públicos, la información oficial señala que se llevaron a cabo actividades para la recuperación social de estos parques o centros de convivencia, lo cual es relevante para la conservación del espacio intervenido y la apropiación de este por parte de la comunidad.

En cuanto a la operación del PREP en el sexenio 2012-2018, y con base en el 4º Informe de Labores de la SEDATU, se observa que “De enero de 2013 a diciembre de 2015, se realizaron acciones de rehabilitación y rescate de más de 3.200 espacios, ubicados en más de 500 municipios y delegaciones de las 32 entidades federativas, en los que se benefició a más de 11 millones de personas”.

Uno de los aspectos más relevantes del PREP es que, durante los primeros años de su implementación, la SEDESOL realizó el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Ciudadana del Programa Rescate de Espacios Públicos (ENPI-PREP). Esta encuesta se aplicó a una muestra de 9.600 personas, que fueron entrevistadas cara a cara a nivel nacional en las viviendas ubicadas en el área de influencia de 320 espacios públicos intervenidos. La encuesta fue aplicada con el objetivo de conocer las percepciones de los vecinos de parques y plazas específicos que fueron intervenidos por la política pública de prevención situacional del delito en los años 2007, 2008 y 2009 y los reactivos fueron formulados en relación con esos lugares (Jasso, 2015, p. 59).

Los principales resultados de la ENPI-PREP muestran que, a pesar de la reciente intervención de los espacios públicos al momento de aplicar la encuesta, únicamente el 68% declaró que asistía a los parques o plazas ubicados en la colonia de residencia, así como también revela los diferentes tipos de actividades que hombres y mujeres de acuerdo con los diferentes grupos etarios realizan en los espacios públicos (Vargas & Merino, 2012, p. 908). Los resultados de esta encuesta son fundamentales y representan un avance importante para generar evidencia empírica sobre la prevención situacional.

### Programas complementarios de la política pública de prevención situacional

Además del PREP, en el gobierno federal mexicano se configuraron otros programas que también contribuyeron al rescate de espacios públicos desde

la perspectiva de la política pública de prevención situacional. Estos programas se operaron desde diferentes dependencias gubernamentales con objetivos similares, pero con alcances diferenciados.

Sin embargo, en comparación con el PREP, estos programas –exceptuando los correspondientes al PRONAPRED– destinaron montos menores y el número de beneficiarios fue mucho más reducido, pero también contribuyeron a la política pública de prevención situacional del delito.

### Hábitat: Vertiente Intervenciones Preventivas

El programa Hábitat en México se deriva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT), que tiene como objetivo “brindar asistencia técnica a gobiernos locales, promoviendo el desarrollo de asentamientos humanos social y ecológicamente sustentables y de vivienda adecuada para todos”.

Como parte del Programa Hábitat se desarrolla el Programa Ciudades más Seguras, que es un mecanismo de cooperación internacional de ONU-HÁBITAT que “fue lanzado en 1996 y que busca cooperar y contribuir técnicamente para que las ciudades cuenten con mayores herramientas para enfrentar el delito y la inseguridad” (Velásquez & Giraldo, 2009, p. 19).

Una de las vertientes de este programa está orientada a la intervención de los espacios públicos. Específicamente la temática “Desarrollo de entornos urbanos seguros” está enfocada a la articulación de políticas de hábitat y al diseño y desarrollo urbanístico y ambiental con la construcción de situaciones apropiadas de seguridad y convivencia (Velásquez & Giraldo, 2009, p. 22).

En México, el Programa Hábitat se implementó desde 2003 como parte de la política social en la SEDESOL. Inicialmente se enfocó en el “combate de la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los

habitantes de las zonas urbanas marginadas”<sup>2</sup>, pero en los años subsecuentes se incluyeron las vertientes de intervención de espacios públicos y prevención del delito que se denomina *Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social*.

A partir del 2012 el Programa Hábitat es gestionado por la SEDATU, y los recursos de la Vertiente de Intervenciones Preventivas “se utilizan en obras o acciones preventivas e integrales que contribuyan a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas que permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana, y fortalecer la cohesión social” (Centro Nacional de Prevención del Delito, 2012, p. 87). Entre los factores de riesgo que busca reducir, se encuentra la “inseguridad en espacios públicos”.

La Vertiente de Intervenciones Preventivas comprende zonas urbanas que presentan tanto condiciones de pobreza, como condiciones sociales que ameriten intervenciones sociourbanas para la prevención de la violencia, resultantes del estudio sociodemográfico y delictivo a nivel de ciudad (SEDATU, 2014b).

La definición del Programa Hábitat (SEDATU, 2014b) establece que se dará prioridad a las zonas que: Presenten factores de riesgo que propicien problemas asociados a la violencia y la delincuencia, a fin de anticipar acciones sociales que coadyuven a la disminución de estos y favorezcan la cohesión social; Presenten mayor número de hogares en pobreza o mayor déficit en infraestructura y equipamiento urbano; Cuenten con un Centro de Desarrollo Comunitario o la factibilidad para instalarlo, y Cuenten con un plan maestro de la zona que considere planeación urbana y social, con líneas acciones específicas a corto y mediano plazo, definiendo acciones sociales y de obra pública.

**Tabla 4.**  
**Distribución de los subsidios federales del Programa Hábitat**

Año	Total	Vertiente general	Vertiente Intervenciones preventivas	Vertiente Centros Históricos
2015	\$2.958.116.717	\$2.090.479.101	\$791.954.436	\$75.683.180
2014	\$3.238.608.023	\$2.397.226.921	\$765.697.922	\$75.683.180
2013	\$3.117.379.017	\$2.309.869.468	\$737.666.592	\$69.842.957

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos de la Distribución de los subsidios federales del Programa Hábitat, 2013, 2014 y 2015

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF), 31 de diciembre del 2010. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2011.

La distribución de los subsidios federales del Programa Hábitat se distribuye en tres vertientes: general, intervenciones preventivas y centros históricos. Como se observa en la tabla 4, el mayor monto de los recursos de este programa está destinado a la Vertiente General, y la Vertiente de Intervenciones Preventivas es la segunda con mayor porcentaje de recursos.

Los montos que han sido destinados a cada una de las entidades federativas varían dependiendo de los criterios para la distribución y la metodología correspondiente. La metodología para la distribución de la Vertiente de Intervenciones Preventivas incluye el índice de población en pobreza extrema, el índice de criminalidad o incidencia delictiva y el componente de continuidad de intervención en municipios que participaron en el ejercicio fiscal anterior.

Según este esquema y de conformidad con la distribución de los subsidios federales del Programa Hábitat 2013 y 2014, el Estado de México es la entidad que recibió mayor cantidad de recursos, mientras Tlaxcala percibió la menor cantidad del total asignado por el Programa Hábitat a nivel nacional. Del total de los recursos asignados a las entidades federativas, se destina en promedio a nivel nacional el 23,7% a la Vertiente de Intervenciones Preventivas. Las entidades que destinan mayor porcentaje son el Estado de México y Baja California con 35,4 y 29,3%, respectivamente, y, en contraparte, Zacatecas es la que destina menor porcentaje con 12,9%.

En cuanto a los montos destinados, el Estado de México es la entidad con mayores recursos para esta vertiente, con 89,5 millones de pesos. Mientras que Tlaxcala y Aguascalientes son las entidades con menor monto designado, con un total de 8,6 millones y 8,5 millones de pesos, respectivamente.

Las Reglas de Operación del Programa Hábitat refieren que “Estos recursos se utilizarán exclusivamente en obras y acciones para disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas de carácter preventivo e integral” (SEDATU, 2014b).

Se establece que no existe un monto máximo de subsidios del gobierno federal para la Vertiente de Intervenciones Preventivas, sin embargo, sí están sujetos al monto máximo del programa que puede ser de hasta 2,5 millones de pesos para la construcción o ampliación de un Centro de Desarrollo Comunitario. Además se considera la coparticipación del gobierno federal y estatal, siendo que la aportación federal establecida es de hasta el 70% del costo del proyecto y la inversión local de cuando menos el 30%.

El análisis de este programa, y en particular de la Vertiente de Intervenciones Preventivas, es complejo, en virtud de que la información y las evaluaciones

no se desglosan a nivel vertiente, por lo que con la información pública disponible no podemos saber en qué se invirtieron los recursos destinados a cada entidad federativa.

## Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana

El eje rector Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana, que se implementa a partir de la publicación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), comprende los proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria; el Programa de Cultura Vial, y el Programa de Movilidad Segura (Secretaría de Gobernación, 2014).

De acuerdo con las bases del PRONAPRED, el objetivo de este programa es “Generar un equilibrio en la ciudad, mediante efectos positivos que se expresan en el equipamiento de edificios, proyectos urbanos y nuevas pautas y hábitos de convivencia, cooperación y solidaridad” (Secretaría de Gobernación, 2014).

Es relevante mencionar que la prevención situacional del delito es fundamental en el Programa, en el sentido de que el eje de Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana es uno de los tres ejes que recibieron mayor porcentaje de los recursos públicos destinados a la operación del PRONAPRED durante el 2013. En total, el presupuesto asciende a 665,9 millones de pesos, que equivalen al 29,6% de los recursos asignados al programa.

De tal manera que “Casi una tercera parte de los recursos distribuidos se destinarán a los proyectos de prevención situacional a través del diseño ambiental como lo demuestra el 30% de recursos asignados al eje de Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana” (México Evalúa, 2014, p. 25), como se observa en la tabla 5.

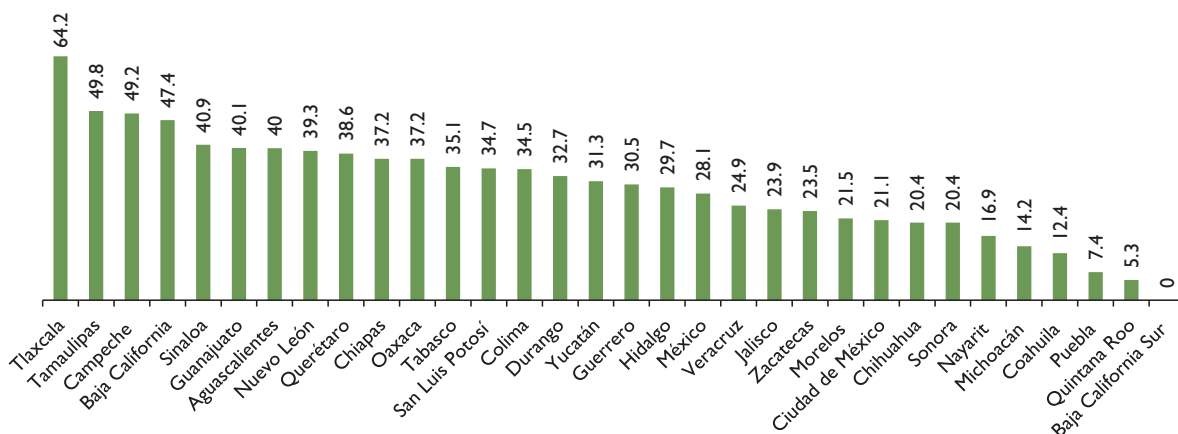
Al desagregar la información, hay entidades que le destinan un porcentaje mucho mayor a los programas de prevención situacional, pero también hay otras que no destinaron recursos a este rubro. Como se observa en la figura 2, Tlaxcala es la entidad que destinó más recursos a programas de prevención situacional del delito, con el 64,2%.

También destacan Tamaulipas, Campeche, Baja California, Sinaloa, Guanajuato y Aguascalientes, que le destinaron más del 40% del presupuesto al eje rector Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana. En contraparte, Puebla y Quintana Roo le destinaron menos del 10% a estos programas, y Baja California Sur no destinó recursos para estos efectos.

**Tabla 5.**  
Presupuesto asignado por eje en el PRONAPRED en el 2013 (millones de pesos)

Ejes rectores	Total por eje rector	Porcentaje
1. Seguridad Ciudadana: Prevención integral y Prevención social de las violencias y la delincuencia	230,2	10,23
2. Juventudes*	421,8	18,75
3. Mujeres	167,6	7,45
4. Grupos en condiciones de vulnerabilidad	180,7	8,03
5. Convivencia, Cohesión Comunitaria y Participación Ciudadana	368,3	16,37
6. Cultura Ciudadana y Cultura de la Legalidad	93,1	4,14
7. Cultura de Paz	103,9	4,62
<b>8. Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana</b>	<b>665,9</b>	<b>29,60</b>
9. Infancia (Puebla)*	7,3	0,33
10. Otros gastos	10,8	0,48
<b>Total</b>	<b>2.250</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Tabla elaborada por México Evalúa a partir de los Anexos Técnicos de cada Estado



**Figura 2. Porcentaje del presupuesto total del PRONAPRED destinado al eje rector Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana**

Fuente: Elaboración propia con información que México Evalúa construyó a partir de los Anexos Técnicos de cada Estado.

En cuanto a los municipios, se encuentra que las demarcaciones que destinaron más del 50% de los recursos de prevención del delito a programas de prevención situacional son: Campeche, Campeche; Chilpancingo, Guerrero; Tlaxcala, Tlaxcala; Calpulalpan, Tlaxcala, y Ciudad Victoria, Tamaulipas. Y las demarcaciones que no destinaron recursos para este eje son: Puebla, Puebla; La Paz, Baja California Sur; Gustavo A. Madero y Benito Juárez, de la Ciudad de México.

Respecto a los logros del programa y de los recursos que se han invertido, no hay mucha información disponible, justo esta es una de las principales críticas al PRONAPRED, que no se puede saber si esto influyó en la disminución de la incidencia delictiva o de la percepción de inseguridad. Únicamente es posible ubicar algunos espacios públicos que han sido intervenidos en las demarcaciones establecidas, pero no hay estadísticas públicas del total que se han intervenido, ni los montos desagregados que se han invertido o de la cobertura de municipios.

## Seguridad Urbana y Prevención Situacional

El Programa de Seguridad Urbana y Prevención Situacional del Delito formó parte del Catálogo de Prevención del Delito del FORTASEG, que opera el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Este programa tiene como objetivo “Reforzar la seguridad y cohesión comunitaria en los espacios públicos, mediante acciones colectivas de cuidado del entorno físico, del equipamiento y mobiliario urbano para la promoción de la convivencia pacífica y la participación comunitaria” (Secretaría de Gobernación, 2013).

En cuanto a los recursos, es importante señalar que a partir del 2012 en las Reglas de Operación del SUBSEMUN se estableció que al menos el 20% de los recursos de cada municipio se destine al “desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana” (Secretaría de Gobernación, 2012).

Sin embargo, en el mejor de los casos un municipio puede destinar como máximo, aproximadamente 20 millones de pesos a la prevención del delito, siendo que el subsidio asignado a un municipio no podrá ser superior a los 95 millones de pesos.

Del 20% de los recursos SUBSEMUN de cada municipio que deben destinarse a programas de prevención social del delito, se contempla el Programa de Seguridad Urbana y Prevención Situacional del Delito. Este programa es uno de los 18 posibles proyectos<sup>3</sup> que pueden realizarse con el 20% de los recursos del SUBSEMUN.

El Libro Blanco del SUBSEMUN refiere que durante el 2011 se realizaron 1.775 proyectos de prevención del delito con una inversión total de 815,3 millones de pesos y en el 2012 se realizaron 2.423 proyectos de prevención del delito en los municipios; sin embargo, ninguno de los programas durante este año atendió la prevención situacional del delito.

Arguyo que esta falta de inversión en la prevención situacional del delito se debió a que los municipios se encontraban en una fase incipiente para la operación de programas de prevención del delito. Por esta razón se enfocaron en el 2011 a la realización de diagnósticos locales y de recorridos exploratorios, con un total de 293 proyectos y una inversión de más de 190 millones de pesos, que equivale a una quinta

parte de los recursos invertidos. En el 2012 disminuyó sensiblemente la elaboración de diagnósticos locales y de recorridos exploratorios, y sobresalió el Proyecto de Prevención de Accidentes y Conductas Violentas con un total de 283 proyectos y una inversión de 123 millones de pesos (Secretaría de Gobernación, 2012).

El SUBSEMUN contaba con un catálogo, que a su vez definía una Guía “Paso a Paso” para cada uno de los proyectos, de manera tal que los municipios cuenten con “los contenidos que la institución académica, organización de la sociedad civil o experto consultor contratado, debe de contemplar en la ejecución de los programas, proyectos o acciones, así como también la forma de reportar al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del cumplimiento” (Secretaría de Gobernación, 2012).

En el 2013, la Guía del *Programa y estrategias de prevención situacional y social, infraestructura y mejoramiento de espacios públicos para actividades recreativas, deportivas, culturales y artísticas* estableció que la intervención de un espacio público se realizaría con base en las necesidades y la participación activa de la ciudadanía y que deben orientarse al mejoramiento de la convivencia y cohesión comunitaria, además se definieron los requerimientos básicos del programa (ver tabla 6).

**Tabla 6.**  
**Requerimientos básicos del Programa de Prevención Situacional de SUBSEMUN**

1. El programa y estrategias de prevención deberá contener acciones que se realicen en los espacios físicos establecidos y que respondan a las necesidades detectadas y propuestas por la ciudadanía y las dependencias locales.
2. La intervención deberá involucrar la participación ciudadana en el diseño e implementación de actividades deportivas, culturales, artísticas o recreativas, la planeación de acciones de mejoramiento a la infraestructura, mobiliario y equipamiento urbano. Las acciones deberán estar dirigidas a la promoción de la convivencia pacífica y la cohesión comunitaria.
3. Para la identificación de necesidades se utilizará la metodología de recorridos exploratorios y grupos focales.
4. Se deberán contemplar acciones orientadas a la prevención situacional que integren medidas de protección civil, planeación de espacios y entornos urbanos a corto, mediano y largo plazo, para garantizar una mayor seguridad de la comunidad.

Fuente: Guía 2013, SESNSP, CNPDyPC

Una vez que se definen las necesidades, la Guía refiere que para la implementación se podían realizar acciones enfocadas a disminuir los riesgos presentes en el entorno urbano (ver tabla 7).

3 “Estos 18 proyectos están jerarquizados e integrados en cuatro grupos, y cada uno de ellos contempla dos categorías: obligatorios y opcionales. Los proyectos obligatorios de cada grupo deben concertarse en su orden de aparición; en tanto que los opcionales podrán concertarse a libre elección del beneficiario.  
Consultado en: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio\\_para\\_la\\_Seguridad\\_Publica\\_Municipal.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf)



**Tabla 7.**  
**Acciones enfocadas a disminuir los riesgos presentes en el entorno urbano**

- a. Adquisición de equipo para jornadas de limpieza (escobas de uso rudo, recogedores de metal, tijeras de jardinero, palas de jardinero, picos, entre otros).
- b. Enmallado perimetral de lotes baldíos (solo para el caso de los terrenos municipales, únicamente se contempla la colocación de malla ciclónica).
- c. Adquisición de luminarias (la cantidad y ubicación deberá ser congruente con lo reportado en el diagnóstico). Dichas luminarias se instalarán exclusivamente en senderos peatonales que cuenten con reportes de alto índice de delitos o de alta percepción de inseguridad.
- d. Bacheo, pintura de líneas peatonales, guarniciones y topes.
- e. Otros bienes que, derivados de las necesidades detectadas en las marchas exploratorias y diagnósticos, se solicite adquirir previa evaluación y autorización del Centro.

Fuente: Guía 2013, SESNSP, CNPDyPC

Los bienes autorizados son los siguientes: mobiliario urbano, luminarias, contenedores de basura, elementos de señalización, pintura antigrafiti, pintura para guarniciones y cebras peatonales, malla ciclónica, tapas para alcantarillas, asfalto (bacheo y reparación de guarniciones), cemento o concreto para accesos a personas con capacidades diferentes y material para jornadas de limpieza y se refiere enfáticamente que “cualquier equipamiento adicional deberá ser autorizado por el Centro Nacional de Prevención del Delito”.

Respecto a los logros de este programa, una de las principales desventajas es que los estados y municipios únicamente informan respecto al ejercicio de los recursos y el cumplimiento de las metas, pero no reportan logros específicos que permitan dimensionar los alcances e impacto de este programa para mejorar la percepción de inseguridad y disminuir la incidencia delictiva en los espacios públicos.

## Conclusiones

Hay una tendencia internacional para implementar políticas públicas de prevención situacional del delito y en particular orientadas a la atención del problema público de inseguridad en los espacios públicos. La lógica causal que sustenta esta política pública es que si un parque o centro recreativo está deteriorado o abandonado se puede convertir en un lugar propicio para la incidencia delictiva y las conductas antisociales, e incluso vulnerar la sensación de seguridad de las personas, es decir, representa un factor de riesgo para

la sociedad, por ende, es necesaria la intervención a través de la prevención situacional.

En México, la política pública de prevención situacional del delito y el problema público que atiende están en la agenda gubernamental desde el 2007 con la implementación de la Estrategia Limpiemos México y el Programa Rescate de Espacios Públicos.

Durante el sexenio 2012-2018 fungieron tres dependencias en el gobierno federal que implementaron cuatro programas de la política pública de prevención situacional del delito:

1. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
2. La Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y
3. El Centro Nacional de Prevención del Delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los objetivos de estos programas son muy similares, se refieren de manera generalizada al mejoramiento del entorno urbano para disminuir la incidencia delictiva, la violencia social y promover la convivencia y la participación comunitaria. Sin embargo, como se analizó, cada uno de los programas tiene alcances diferenciados, no solo por los recursos económicos disponibles, sino también por el diseño y la implementación, además de que se operan de conformidad con las lógicas organizacionales de cada institución, lo cual implica desventajas en la orientación de la política pública.

Se puede considerar como el principal programa de prevención situacional del delito el de Rescate de Espacios Públicos por su permanencia en el tiempo, los recursos que se han invertido y la cobertura a nivel nacional, y el resto de los programas como secundarios o complementarios porque constituyen esfuerzos aislados o con menor presupuesto y cobertura regional o focalizada en algún tipo específico de zona y en este sentido representan una contribución adicional a la política pública de prevención situacional.

Sin embargo, durante el sexenio 2012-2018 el Programa Rescate de Espacios Públicos no fue el que tuvo el liderazgo en cuanto a la definición de lineamientos y acciones de esta política pública, por el contrario, ha sido desprotegido con el paso del tiempo como se puede constatar en la disminución de recursos y en la reducción del número de espacios intervenidos.

En el sexenio 2007-2012 el Programa Rescate de Espacios Públicos estuvo a cargo de la SEDESOL y se generaron documentos con investigadores externos con el objetivo de evaluar los resultados, además se llevaron a cabo encuestas de percepción a usuarios y vecinos —como la ENPI-PREP— que proporcionaron



evidencia sobre la satisfacción y el uso del espacio, la percepción de inseguridad, entre otros temas. Durante el sexenio 2012-2018 el programa fué operado por la SEDATU y no hay indicios de que se dé continuidad a este tipo de esfuerzos, con lo que se está perdiendo la oportunidad de fortalecer el análisis e investigación que permita mejorar la intervención gubernamental en los espacios públicos.

En cuanto al resto de los programas que denominamos complementarios, no se puede denotar su existencia y operación, porque finalmente implican recursos públicos y en algunos casos nada deleznable, como es el caso del Programa Urbanismo Social y Acupuntura Sociourbana del PRONAPRED, que en el 2013 destinó 665,9 millones de pesos a la prevención situacional del delito.

No obstante, el conjunto de los cuatro programas que forman parte de la política pública de prevención situacional del delito no han logrado mejorar sustancialmente la calidad de vida de los usuarios y vecinos de los espacios públicos. No hay evidencia que permita identificar que las intervenciones han tenido efectos positivos en la disminución de la incidencia delictiva y el mejoramiento de la percepción de inseguridad, y en el mejor de los casos solo se ha mejorado el mobiliario y la iluminación del espacio, pero unos meses después, en su gran mayoría, están abandonados.

Los esfuerzos por incidir en la cohesión comunitaria han sido menores, y se han llevado a cabo talleres, cursos o actividades que generalmente han sido esfuerzos aislados. En síntesis, la intervención gubernamental tiene efectos temporales en los espacios públicos porque una vez que estos son intervenidos no se les da mantenimiento permanente o no se genera la participación para que sean autosustentables por parte de la comunidad.

Asimismo, se advierte que la implementación de los programas difiere diametralmente de los objetivos, si bien se plantea disminuir la incidencia delictiva, no hay reportes específicos de que esto se haya logrado, no hay evidencia de que este tipo de evaluaciones de impacto se realicen por parte de las diferentes dependencias que confluyen en la política pública. Así como tampoco existe evidencia de la disminución de la percepción de inseguridad y esta solo forma parte del discurso, siendo que en la operación no se encuentra alguna acción concreta orientada a este objetivo.

En cuanto a la coordinación, destaca que al inicio de la administración del gobierno federal 2012-2018 se instaló una Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia encargada de la coordinación entre las dependencias que convergen en la prevención del delito, la que

permanentemente realizó reuniones en las que asisten representantes de los diferentes programas de prevención situacional del delito.

Sin embargo, en estas reuniones se abordan múltiples temas sobre prevención (primaria, secundaria y terciaria), lo que ocasiona que no exista el contexto propicio para llegar a acuerdos concretos sobre la intervención de los espacios públicos y la subsecuente atención del problema público.

En cuanto a la evaluación, todavía se encuentra en una fase incipiente, pues si bien existen evaluaciones de desempeño por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el Programa Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, faltan las correspondientes a los programas operados por el Centro Nacional de Prevención del Delito y de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

Finalmente, con relación a los cuatro programas de prevención situacional del delito identificados, es imprescindible que se alineen a la política pública nacional de prevención del delito y que analicen la evidencia que han generado los programas de prevención situacional en el tiempo, así como en otros programas similares que se consideren exitosos a nivel internacional.

En este tenor, la evaluación de impacto debe considerarse fundamental para medir los efectos de la intervención gubernamental en los espacios públicos. Se debe dar continuidad a la elaboración de la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos (ENPI-PREP) y establecer una línea base para medir los efectos (antes y después) de la intervención gubernamental. En suma, es fundamental que la política pública de prevención situacional del delito sustente la toma de decisiones en la evidencia empírica.

## Referencias

- Antillano, A. (2007). ¿Qué son las políticas de seguridad? *Capítulo Criminológico*, 35 (2): 145-177.
- Botero, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión Jurídica*, 2 (4): 109-116.
- Calderón, H. (2007). *Discurso en el evento "Limpiemos México". Estrategia Nacional de Seguridad. Programa en Zona de Recuperación*. México, Presidencia de la República, 2 de julio de 2007.
- Ceirano, V., Sarmiento, J. & Segura, R. (2009). *La participación comunitaria en políticas de prevención del delito. El caso de los foros vecinales de seguridad en la Provincia de Buenos*

- Aires. Argentina: X Congreso Nacional de Sociología Jurídica.
- Centro Nacional de Prevención del Delito (CNPD) (2012). *La política de prevención del delito en México, 2006-2012. Reflexiones y prospectiva*. México: SESNSP/CNPD.
- Clarke, R. (Ed.) (1997). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies* (2<sup>nd</sup> ed.). Albany, New York: School of Criminal Justice.
- Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013). *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, febrero del 2013.
- Fernández, R. (2005). *Lugares peligrosos, psicología ambiental y miedo al delito*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Fuerte, M. & Villarroel, S. (2013). La construcción social del espacio y los componentes de la satisfacción en el programa urbano “Bando Dos” en la Ciudad de México. *Journal of Latin American Geography*, 12 (2): 171-192.
- García, C. (Coord.) (2004). *Reabrir espacios públicos, políticas culturales y ciudadanía*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdez.
- Jasso, C. (2015). *¿Por qué la gente se siente insegura en el espacio público?* Tesis para obtener el grado de Doctora en Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), México.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012). Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>
- Mazza, A. (2009). Ciudad y espacio público: las formas de la inseguridad urbana. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 62: 9-109.
- México Evalúa (2014). *Prevención del delito en México. ¿Dónde quedó la evidencia?* México: México Evalúa.
- Newman, O. (1973). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York, Colliers Books.
- Newman, O. (1996). *Creating defensible space*. Estados Unidos: Institute of Community Design Analysis.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011). *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia*. Recopilación de Instrumentos de Evaluación de la Justicia Penal. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ortiz de Urbina, I., Pareja-Eastaway, M., Ponce, J. & Sibina, D. (2006). “Estudio preliminar: convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo”. En I. Ortiz de Urbina & J. Ponce Solé (Coords.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014). Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Rau, M. (2005). “Prevención del delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria”. En L. Dammert & G. Paulsen (Eds.). *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 85-105). Santiago: FLACSO.
- Rau, M. (2007). “Prevención situacional en América Latina y el Caribe”. En E. Alda & G. Beliz (Eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014a). Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377730&fecha=30/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377730&fecha=30/12/2014)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014b). Hábitat: Reglas de Operación. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4667/HABITAT\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4667/HABITAT_2014.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010). *Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos (ENPI-PPRE)*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2012). *Más Información del Programa Espacios Públicos*. México.
- Secretaría de Gobernación (2012). *Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios*. Diario Oficial de la Federación, México.
- Secretaría de Gobernación (2013). *Guía de programas y proyectos para la prevención social de la violencia y la delincuencia, SUBSEMUN*. México. Recuperado de: <http://secretariadodejecuti->

- vo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/PPPrevencion-situacional\_2013.pdf
- Secretaría de Gobernación (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Secretaría de Seguridad Pública (2008). *Programa Sectorial de Seguridad Pública, 2007-2012*. México, Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de enero de 2008.
- Stephens, R. (1999). *Espacio Urbano, Delito y Prevención*. Toronto: División de Planificación Urbana.
- Vargas, Ch. & Merino, S. (2012). El papel de los espacios públicos y sus efectos en la cohesión social: Experiencia de política pública en México. *Estudios Sociológicos*, 30 (90): 897-914.
- Velásquez, E. & Giraldo, G. (2009). *Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. Colombia: ONU-HABITAT, PNUD, Gobierno de la Ciudad de Bogotá.