

HACIA UNA CULTURA DE LA PREVENCIÓN:

GUÍA PARA LA INTERVENCIÓN LOCAL



ceSUP
CENTRO DE SEGURIDAD
URBANA Y PREVENCIÓN, S.C.

HACIA UNA CULTURA DE LA PREVENCIÓN: GUÍA PARA LA INTERVENCIÓN LOCAL

cesup
CENTRO DE SEGURIDAD
URBANA Y PREVENCIÓN, S.C.



Hacia una cultura de la prevención:
Guía para la intervención local
Segunda edición

©CESUP: Centro de Seguridad Urbana y Prevención SC 2014.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
sin el consentimiento escrito de los editores. Comentarios
y sugerencias: cesup@gmail.com.

Editores: Germán Díaz, Hélène Dupré,
Sergio García, Franz Vanderschueren.

Autores: Ramón Antonio Armendariz, Milagros Cabrera,
Silke de la Parra, Germán Díaz, Daniel Estrada, Sergio García,
Carlos Gómez, Carlos Guajardo, Marcela Herrera, Elsa Jiménez,
Flavio Lazos, Juan Machín, Norma Maray, Carlos Mercado,
Ernesto Padilla, Luz Paula Parra, Francisco Robles, Martín
Torres, Guillermo Valdés, Franz Vanderschueren, Agustín
Verduzco.

Agradecimientos a Edgar Olaiz, Lucila Guerra,
María Eugenia Suárez de Garay, Natalia Armijo y
Norma Maray por sus comentarios, corrección de textos
y sugerencias para mejorar la Guía.

Agradecimientos especiales al Laboratorio de Cohesión Social
México - Unión Europea, sección Hábitat, por el financiamiento
de la Guía y a la Facultad de Derecho de la Universidad
Alberto Hurtado, de Chile, por su apoyo para la realización
de este proyecto.

Edición: Eduardo Clavé.
Corrección: Rafael Regla y William Castillo.
Diseño: Lucila Flores.
Fotografías: Acervo fotográfico de CESUP.

Impreso en México / *Printed in Mexico.*

PRÓLOGO



América Latina sufre más de 100,000 homicidios por año, tendencia observada desde los años 90. Sus causas son múltiples y complejas, destacándose las fuertes inequidades sociales y territoriales que caracterizan el proceso de urbanización, la insuficiencia de las políticas públicas en materia de integración social y la naturaleza cada vez más organizada e internacionalizada de la criminalidad.

La violencia no afecta de la misma manera a todas las ciudades ni a todas las zonas de la ciudad. En el caso de México es claro: existe una tendencia general a la baja de las tasas de homicidios, algunas ciudades están tan seguras como las ciudades más tranquilas de Europa y otras donde los niveles de violencia y delito son comparables a las regiones más violentas del mundo. Bien es cierto que los problemas locales están influenciados por dinámicas globales, pero la capacidad de resiliencia de los territorios y de sus habitantes depende de muchos factores que solamente se pueden dimensionar, entender y atender desde el nivel local.

Además de sus impactos directos e indirectos a nivel de cada individuo, la violencia y la delincuencia tienen profundas resonancias sociales en las ciudades. El temor y la percepción de inseguridad producen cambios en los hábitos de la comunidad , en su manera de relacionarse y en la confianza que los ciudadanos tienen en sus instituciones. La violencia altera la democracia local y el capital social en las ciudades: modificando también sus valores, observándose aquí y en otros países el repliegue de los sentimientos de solidaridad, empatía e identidad social, para dinámicas dictadas por la lógica económica, el individualismo y el progresivo desapego hacia la legalidad y las instituciones democráticas.

La violencia y sus percepciones también generan temores y desconfianza hacia los otros, alimentando los procesos de exclusión social y motivando una mayor reclusión de ciertos grupos al ámbito privado, donde el hacinamiento de los hogares más pobres también favorece la violencia. El abandono de los espacios públicos desvincula a los diferentes grupos sociales, fomentando un sentimiento progresivo de apatía hacia ciertos grupos de personas, principalmente las y los jóvenes, con los que ya no se convive, reduciendo por ende la vida comunitaria de los territorios.

En México, como en muchos países, existe un fenómeno de acumulación de factores de riesgo que incrementan las vulnerabilidades. Ciertas personas están más vulnerables que otras a volverse victimarios (hombres jóvenes en particular) o víctimas, como las mujeres, jóvenes, niñas y niños, comunidades indígenas, minorías sexuales, inmigrantes, personas de la tercera edad, personas con discapacidades, entre otros, que por factores sociales, culturales, económicos y las deficiencias de las políticas públicas en lograr la efectividad de sus derechos, quedan más expuestos a la violencia. La ciudad que vive un joven de un asentamiento desfavorecido es mucho más peligrosa que la que vive un adulto en la misma colonia. Por ello es importante implementar políticas de prevención que tomen en cuenta las características del territorio pero también las problemáticas de quienes las viven.

Estas constataciones reflejan los enormes desafíos que las ciudades mexicanas deben asumir, cambiando el enfoque de sus políticas de prevención para lograr una mayor eficacia a nivel local.

En esta labor, la Federación, el estado y el municipio se deberán coordinar: cada orden de gobierno deberá asumir su responsabilidad en el problema y en la solución a implementar localmente, atendiendo los factores de la violencia y la delincuencia de manera simultánea y transversal.

El enfoque de los derechos a la ciudad es un buen catalizador de estos esfuerzos, toda vez que su efectividad requiere de la coordinación de todas las políticas públicas que atañen a la ciudad. Por otra parte, permite volver a centrar el debate en la persona como titular de derechos y evidenciar los déficits de gobernabilidad democrática, de planeación urbana, de transparencia y tantos otros temas que impiden una verdadera coproducción de la seguridad. “La violencia, criminalidad, estrés, problemas sociales, distancia psicológica y social, fractura y pérdida de cohesión social aparecen como consecuencias de una distribución desigual del ingreso y de las oportunidades” (Informe Construcción de Ciudades Más Equitativas, ONU-Hábitat, 2014: 9).

El enfoque en los derechos ciudadanos permite enfatizar el rol de las ciudades en la reducción de las desigualdades, injusticias y exclusiones sociales. La participación de los grupos excluidos y vulnerables en los procesos de seguridad urbana permite contribuir al objetivo de una *ciudad justa* que garantice el acceso equitativo de todas y todos a las oportunidades y beneficios que las ciudades ofrecen, contribuyendo de esta forma a los objetivos de cohesión social.

Es hora de reconocer que los déficits de planeación del desarrollo urbano, políticas de transporte, de vivienda, de acceso a los espacios públicos y a espacios de esparcimiento, desarrollo económico, social, educativo, cultural y ambiental de las ciudades tienen impactos reales en la calidad de vida, seguridad y cohesión social de los habitantes. Cabe reconocer que la mayoría de las ciudades latinoamericanas comparten esta problemática que afecta su sustentabilidad económica, ambiental y social presente y futura, afectando la justicia social.

Las ciudades mexicanas, están más que nunca en esta disyuntiva, donde el impresionante desarrollo económico de ciertas urbes y los esfuerzos de otras para mejorar su competitividad se ven afectados por la violencia y sus impactos sociales y políticos. Se debe, por tanto, aprovechar este tiempo de demandas ciudadanas hacia políticas públicas locales más efectivas y transparentes para fomentar nuevos modelos de gobernanza urbana local, repensando la ciudad como un espacio de inclusión y de participación, concertando políticas transversales e incluyendo a todas las fuerzas locales en este esfuerzo integral.

Esta guía es una herramienta práctica para que las ciudades puedan idear nuevas maneras de hacer política local, poniendo al gobierno al frente de un modelo de desarrollo urbano socialmente sustentable, incluyendo las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia desde una perspectiva multisectorial y un enfoque de derechos, llamando a los ciudadanos a ser partícipes de los cambios en sus ciudades, a trabajar en la construcción de nuevos equilibrios urbanos más justos.

Estoy segura que los lectores obtendrán mucho provecho de la revisión, estudio y aplicación de los contenidos de esta guía, con el fin de poder avanzar hacia ciudades más cohesionadas y seguras y evidenciar el rol protagónico de las autoridades municipales.

LORENA MARTÍNEZ

Ex Alcaldesa de Aguascalientes, México

y actual Procuradora Federal del Consumidor

INTRODUCCIÓN



Esta guía para la cohesión social y prevención de la violencia y criminalidad ha sido desarrollada por un equipo de expertos ligados al Centro de Seguridad Urbana y Prevención (CESUP) y a la Universidad Alberto Hurtado de Santiago, provenientes de varias disciplinas y experiencias de prevención nacionales e internacionales. La realización de esta guía fue posible gracias al financiamiento del Laboratorio de Cohesión Social de la Unión Europea en México y a los pertinentes comentarios de varios expertos mexicanos.

El texto ha sido concebido para el fortalecimiento y capacitación de los gobiernos locales en materia de prevención de la violencia y el delito con una perspectiva de cohesión social, a fin de que los municipios puedan emprender con buen éxito una política de seguridad ciudadana a escala local, basada en la experiencia internacional, en el conocimiento de los diversos contextos urbanos mexicanos y en las prácticas promisorias existentes en México.

Adecuada específicamente al contexto mexicano, la guía ilustra un modelo efectivo de cohesión social y prevención de la violencia y la criminalidad, exitoso en diversas partes del mundo. Demuestra que la prevención es más efectiva cuando se construye, se implementa, se conduce desde la realidad local, teniendo al conjunto de actores locales como asociados y aliados, y cuando es integral y planificada con las fuerzas vivas de la comunidad, sin excluir la necesaria alianza con los tres niveles de gobierno para asegurar la coherencia y la fuerza de estos procesos preventivos y para garantizar la sustentabilidad de los recursos.

El lector encontrará en esta guía un instrumento de referencia y de orientación para las prácticas de prevención municipales; pero no un recetario, sino una obra de consulta que se basa en la problemática de México y tiene en

cuenta experiencias nacionales e internacionales. No se han abordado, en esta primera edición, algunos temas como la reinserción de ex-convictos o la violencia escolar, a pesar de la existencia de algunas prácticas incipientes y a veces contradictorias en México, porque no ofrecen evidencias de éxito ni orientaciones claras.

La guía se inspira en el modelo puesto en operación por el Programa Ciudades más Seguras y la Red Global de Ciudades más Seguras promovida por ONU-Hábitat y expresado en las tres guías de prevención para América Latina publicadas entre 2009 y 2011.

Esta guía mexicana consta de varias partes complementarias.

La primera parte centra la atención en un análisis de la situación actual de México en materia de seguridad, abordada en cuatro capítulos: el primero muestra la magnitud del fenómeno de la violencia y criminalidad en los municipios mexicanos; el segundo aborda el fenómeno del crimen organizado y sus consecuencias en la gobernabilidad; el tercero enfoca el marco institucional de los municipios mexicanos y su experiencia en la prevención y contención del delito; y el cuarto aborda las fuentes de financiamiento gubernamentales disponibles para el abordaje de estos problemas.

En la segunda parte, presenta los elementos conceptuales y técnicos necesarios para diseñar una política de seguridad ciudadana centrada en la cohesión social y la prevención del delito. El primer capítulo de esta sección aborda y discute los conceptos de cohesión social y de prevención en sus distintas formas y niveles, para luego dar paso a uno de los capítulos centrales de la guía, que presenta concretamente las etapas, tiempos y requisitos de un programa de prevención local de la violencia y el delito con las características enunciadas. Pone particular énfasis en la necesidad de contar con un liderazgo local, una visión cohesionadora, equipos técnicos locales competentes y empoderados, así como un proceso de diagnóstico participativo como instrumento pedagógico para la coproducción de seguridad y la obtención de los consensos requeridos.

La tercera parte elabora con mayor profundidad la dimensión territorial necesaria para una adecuada gestión de la política, se ocupa de conceptos clave —como el espacio público, el derecho a la ciudad, la ciudadanía, los territorios locales, etc.— y desarrolla algunas orientaciones técnicas y conceptuales para alcanzar un mejor resultado, sobre todo en el abordaje de territorios críticos o altamente vulnerables.

La cuarta parte se ocupa de la aplicación del modelo al trabajo específico con algunos grupos objetivo, resaltando las diversas estrategias de prevención que se deben emplear con cada uno desde el municipio. Se inicia con un capítulo dedicado a los mundos juveniles, sus problemas y fortalezas, así como su aporte fundamental a la política de prevención. Un segundo ca-

pítulo aborda la violencia contra la mujer y la perspectiva de género como condición indispensable para una prevención que corrija las desigualdades sociales. Luego se aborda la violencia contra niños, niñas y adultos mayores, poniendo énfasis en la necesidad de considerarlos actores protagónicos de sus vidas, del espacio público y de las estrategias de prevención. La sección termina con un capítulo dedicado al trabajo con personas con consumo problemático de drogas y alcohol.

La quinta parte propone modelos complementarios de actuación para instituciones vinculadas a la seguridad, con el fin de crear sinergias con los principios y enfoques de la prevención. Comienza con un capítulo dedicado a la solución pacífica de conflictos, que aborda principalmente el papel de la mediación comunitaria. Luego describe algunas orientaciones para la reforma del sistema de atención y asistencia a víctimas, fundamental para una justicia democrática y confiable. Finalmente, elabora un capítulo sobre la reforma policial y su orientación comunitaria, considerando que la policía es un actor estratégico en todos los niveles de la prevención y que la dignificación de la función e institución policial es una tarea urgente para un México democrático.

Para terminar, la sexta parte evidencia los procesos de apoyo a la política de seguridad ciudadana. Parte de la política de comunicación que el gobierno local debe liderar para acompañar y visibilizar las acciones preventivas; luego señala los mecanismos y herramientas de monitoreo y evaluación de la política, fundamental para garantizar sus efectos, corregir sus errores y valorizar sus aciertos; por último, se ocupa de la gestión de la información y el rol que pueden jugar en ella los observatorios municipales de las violencias.

Con este amplio abordaje se espera que los lectores encuentren en esta guía un material útil y una referencia para dar inicio a una política de seguridad ciudadana local, acompañar la política ya existente y afinar el abordaje específico de los múltiples temas de la prevención.

FRANZ VANDERSCHUEREN
Coordinador del Grupo de Expertos
de la Red Global de Ciudades más Seguras ONU- Hábitat

LOS MUNICIPIOS MEXICANOS
FRENTE A LA VIOLENCIA Y EL DELITO:
CONTEXTO Y PERSPECTIVAS DE ABORDAJE
10

SEGURIDAD CIUDADANA:
UN MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL
Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES MÁS SEGURAS
36

LA PREVENCIÓN EN TERRITORIOS
64

LAS DIVERSAS PREVENCIONES Y SUS GRUPOS OBJETIVOS
74

MODELOS DE ACTUACIÓN COMPLEMENTARIOS
108

LOS PROCESOS DE APOYO
124

GLOSARIO
141

CATÁLOGO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS
146

BIBLIOGRAFÍA
147

LOS MUNICIPIOS MEXICANOS FRENTE A LA VIOLENCIA Y EL DELITO: CONTEXTO Y PERSPECTIVAS DE ABORDAJE



Niños y jóvenes realizando mural participativo con motivos de paz, en el marco del Programa "Pintemos México" en Tehuacán, Puebla.

En México el debate internacional sobre la prevención del delito y la violencia se comienza a consolidar recientemente en la cultura política mediante la creación de nuevas instancias, programas y recursos orientados a los gobiernos locales, que de implementarse de manera adecuada podrán contribuir de manera significativa a la reducción de los índices de criminalidad.

En esta primera parte el lector encontrará un capítulo dedicado a la descripción de la violencia en México en sus municipios. Luego un segundo capítulo que aborda en profundidad el tema del Crimen Organizado y su relación con los fenómenos de inseguridad y criminalidad que se viven en muchos estados del país. Después un apartado dedicado a la descripción y análisis del marco institucional de los municipios mexicanos y su experiencia en la prevención o contención del delito. Para finalizar con un breve capítulo sobre los recursos disponibles para la ejecución de proyectos de prevención desde los gobiernos municipales.

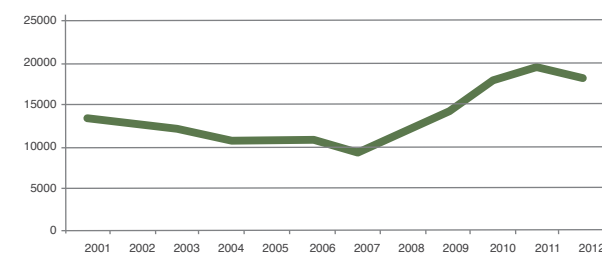
1. PREVENIR LA CRIMINALIDAD EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

LA VIOLENCIA EN MÉXICO Y EN LOS MUNICIPIOS

Altas tasas de homicidios

México registra un relativo descenso de las tasas de homicidios respecto del periodo 1990-2000. A pesar de ello, en amplias regiones del país sigue prevaleciendo un clima de inseguridad y altas tasas de homicidios.¹ En esta circunstancia, los ciudadanos comparten un sentimiento de abandono e indefensión, toda vez que las acciones y políticas empleadas por los distintos órdenes de gobierno para remediarla han demostrado una eficacia limitada y resultados desiguales.

Homicidios dolosos 2001 – 2012



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).²

¹ La tasa de homicidios universalmente considerada "tolerable" es de 5 homicidios por cada 100,000 habitantes; sólo algunos países de la región la logran en forma sostenida, como Costa Rica. No obstante, la magnitud del fenómeno en estos países varía considerablemente de ciudad en ciudad con diferencia muy marcada en México.

² Secretaría de Gobernación. Plan Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Mayo de 2013. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/>

En 2013, los homicidios dolosos se mantuvieron en un promedio mensual de 1.52, con una tendencia a la baja de 16.4% con respecto del mismo periodo del año anterior. En total, entre enero y noviembre ocurrieron 16,736 muertes violentas y se estima que el año cerró con cerca de 20,000.³

Homicidios dolosos enero – noviembre 2013



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP).

México siempre ha observado elevados niveles de violencia. En el periodo 1997-2006, la tasa promedio anual fue de 13 homicidios por cada 100 mil habitantes. A partir del primer año del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el número de homicidios dolosos creció hasta alcanzar su nivel más alto en 2011, en el que acaecieron cerca de 23 mil homicidios, el doble de los ocurridos al principio del mandato. A partir de 2012, los homicidios dolosos presentan una ligera tendencia decreciente, aunque desigual según los tipos de delitos.

³ Cifras de incidencia delictiva, 1997-2013. Actualización 2 de enero de 2014. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/09082013>.

Impacto diferenciado por ciudades

La disminución de los homicidios no ha sido igual en todo el territorio nacional. Se aprecia una re-configuración de la geografía de la violencia: entidades donde se asientan ciudades antes consideradas entre las más inseguras del país, como Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey, han visto descender significativamente sus índices delictivos.

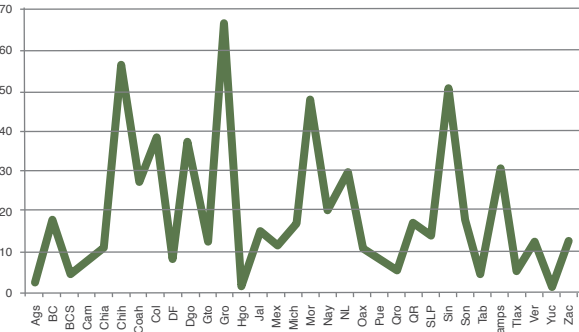
En 2012, nueve ciudades mexicanas se encontraban en la lista de las 50 ciudades más violentas del mundo (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, 2012). Destaca Acapulco, Guerrero, que ocupó el segundo lugar con una tasa de 143 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes, sólo precedida en la región latinoamericana por San Pedro Sula, Honduras. En la lista se encontraban también Ciudad Juárez, Chihuahua; Culiacán, Sinaloa; Monterrey, Nuevo León, desplazadas de los primeros lugares que ocuparon en años anteriores.

Hoy, Acapulco sigue siendo la segunda ciudad más violenta del mundo, mientras que en nuevas regiones y ciudades como Torreón, Coahuila; Nuevo Laredo y Ciudad Victoria, Tamaulipas; y Cuernavaca, Morelos, se han incrementado los niveles de violencia. Durango, Durango; Mazatlán, Sinaloa; Tepic, Nayarit; Veracruz, Veracruz; Tijuana,

na, Baja California; así como Reynosa y Matamoros, Tamaulipas, que aparecían en la lista de las más violentas en 2010, son las ciudades donde más se redujo la violencia en términos de homicidios.

Según la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en 2012 sólo cuatro entidades federativas presentaban un índice “tolerable” de violencia (menos de 5 homicidios por cada 100,000 habitantes). Otras seis registraban tasas de 5 a 10 homicidios. Las 22 restantes presentaban tasas superiores a 20 homicidios, y tres de ellas —Chihuahua, Guerrero y Sinaloa— con más de 50 homicidios.

Tasa de homicidios dolosos por entidad federativa 2012 (por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ciudades mexicanas entre las 50 ciudades más violentas del mundo, 2010-2012

2012			2011			2010		
Ciudades	Tasa*	Lugar**	Ciudades	Tasa	Lugar	Ciudades	Tasa	Lugar
Acapulco, Guerrero	142.9	2	Juárez	159	2	Juárez	229.1	1
Torreón (Z. M.) Coahuila -Durango	94.7	5	Acapulco	128	4	Chihuahua	113.1	2
Nuevo. Laredo, Tamaulipas	72.8	8	Torreón (Z.M.)	87.7	7	Mazatlán	88.5	8
Culiacán, Sinaloa	62.1	15	Chihuahua	83	8	Culiacán	87.8	9
Cuernavaca (Z.M.), Morelos	56.1	18	Durango	80.9	9	Tepic	80	13
Juárez, Chihuahua.	55.9	19	Culiacán	74.5	13	Durango	78.3	14
Chihuahua, Chihuahua	43.5	32	Mazatlán	68.9	15	Torreón (Z.M.)	68.3	17
Victoria, Tamaulipas	37.8	36	Tepic ZM	68	16	Tijuana	52.6	21
Monterrey, Nuevo León	30.8	46	Veracruz	59.9	18	Acapulco	51.4	23
			Nuevo Laredo	49	28	Reynosa	35.7	34
			Monterrey	40.4	38	Nuevo Laredo	35.1	36
			Cuernavaca (Z.M.)	31.4	47	Cuernavaca (Z.M.)	34.5	38
						Matamoros	28	43

* Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.
** Posición en el ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo.
Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C.

Como suele suceder, las tasas de homicidios varían de ciudad en ciudad, pero llama la atención, y distingue a México de la mayoría de los países de la región, que cambian en tiempos muy cortos. En un lapso de menos de cuatro años (2010–2014), la mayoría de las ciudades que conocieron un auge de los homicidios tuvieron una baja igualmente espectacular. Una explicación plausible de fluctuaciones tan drásticas de las tasas de homicidios puede ser su relación con los conflictos generados por el crimen organizado en entidades federativas y sus formas de “regulación” variadas y rápidas en los diversos territorios. Esta relación puede explicar que en algunas ciudades mexicanas, como en ninguna otra parte del mundo, suban o desciendan brutalmente las tasas de homicidios, fenómeno que no podría ser explicado por otros procesos sociales de más largo alcance.

Por tanto, la presencia de estos grupos debe ser tomada en cuenta al implementar políticas de contención del crimen. Por otra parte, ya no es posible asimilar las tasas de homicidios y las de violencia, ya que la disminución de los homicidios puede no significar una baja de los niveles de violencia en la sociedad. Por ende, se requiere de una política preventiva de acción, sobre todo policial, pero también de contención del crimen organizado, y otra política social de erradicación de los factores de violencia en cada territorio.

La concentración de los homicidios no sólo varía de ciudad a ciudad, sino también de un barrio a otro y de calle a calle. Su incidencia responde a la presencia de dinámicas sociales, culturales y económicas que se entrelazan en los territorios, creando configuraciones que determinan la ocurrencia de ciertos delitos, su comportamiento e intensidad.

No es la intención de este trabajo explicar el aumento de los homicidios desde la crisis de 2008, sino señalar que los estudios coinciden en que este auge se debió en buena medida a la presencia del crimen organizado, de manera directa o indirecta.⁴ Las respuestas y estrategias adaptativas de las organizaciones criminales a los intentos fallidos de erradicarlas fueron responsables de una parte importante de esta secuencia mortífera, aunque, en el mediano y largo plazos, “los principales resultados del análisis indican que la intensificación de la violencia es influi-

⁴ No significa que el crimen organizado sea el origen de estos crímenes, sino que están ligados a conflictos relacionados con la presencia del crimen organizado.

Crimen organizado y violencia social

Es necesario distinguir las estrategias del narcotráfico y la delincuencia organizada, determinantes de las tasas de homicidios en muchas ciudades —y sus drásticas variaciones—, de la violencia social y delincuencia común que, si bien son influidas por aquéllas, tienen sus propias dinámicas.

Conviene hacer esta distinción pues en localidades afectadas se tiende a pensar, de manera reduccionista que todos los problemas de violencia y delincuencia remiten al narcotráfico, lo que impide abordar integralmente los fenómenos subyacentes. No se puede ignorar las interrelaciones entre ambos fenómenos, pero se debe atender los factores y violencias sociales, culturales, políticas y económicas que posibilitan y reproducen la emergencia de grupos de violencia extrema como el narcotráfico.

da por la creciente desigualdad económica, a nivel municipal, la falta de oportunidades de educación, la modificación de las estructuras familiares tradicionales y ocurre principalmente en territorios de alto valor estratégico y en estados con desarrollo económico medio superior” (CIES, 113).

Incidencia delictiva y victimización

Otros delitos de alto impacto, como el secuestro y la extorsión muestran, en 2013, crecimientos de 23.8% y 11.1% respectivamente con respecto al mismo periodo del año anterior,⁵ mientras que en el resto del país prolifera el robo a transeúnte y a la vivienda (31.7%), frecuentemente cometidos con violencia. Estos últimos afectan directamente a la población, sobre todo a la que habita en barrios marginados, en una situación económica más precaria. Entre 2006 y 2012, el robo común creció a una tasa anual promedio de 3.8%, lo que a lo largo de ese periodo representó un incremento de 30%. Sin embargo, las cifras disponibles no alcanzan a

⁵ Enero-noviembre.

Tasas de víctimas por cada 100, 000 habitantes, para la población de 18 años y más, por entidad federativa, según lugar de ocurrencia del delito, 2011 y 2012

Entidad	Delitos 2011	Delitos 2012	Entidad	Delitos 2011	Delitos 2012
Aguascalientes	25,511	32,368	Morelos	25,775	35,750
Baja California	29,446	39,297	Nayarit	28,751	26,006
Baja California Sur	28,884	31,049	Nuevo León	28,516	37,076
Campeche	21,704	29,097	Oaxaca	20,991	18,009
Coahuila	26,558	17,870	Puebla	29,350	27,318
Colima	22,287	25,169	Querétaro	22,860	27,197
Chiapas	13,663	12,827	Quintana Roo	37,725	40,279
Chihuahua	30,562	35,952	San Luis Potosí	33,878	35,124
Distrito Federal	40,790	49,198	Sinaloa	29,838	33,231
Durango	21,540	27,631	Sonora	39,029	34,126
Guanajuato	26,705	34,391	Tabasco	21,357	24,368
Guerrero	27,040	33,762	Tamaulipas	20,645	25,255
Hidalgo	25,106	21,874	Tlaxcala	22,387	18,530
Jalisco	29,351	49,083	Veracruz	22,579	23,411
México	40,416	56,752	Yucatán	16,599	22,945
Michoacán	24,346	24,362	Zacatecas	18,772	20,506

Percepción de inseguridad 2013
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). INEGI, 2013

configurar la magnitud real del problema, si se considera que solamente 10% de los delitos cometidos son denunciados a las autoridades. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), durante 2012, de cada 100,000 habitantes mayores de 18 años, 35,139⁶ fueron víctimas directas de un delito, lo que en términos absolutos representa poco más de 21 millones de personas. Las entidades federativas con economías modernas integradas al mercado mundial, basadas en la producción industrial y los servicios y altos niveles de urbanización, como Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Morelos y Nuevo León, son las que registraron una mayor prevalencia delictiva. La Encuesta Nacional de Victimización y Persepción sobre Seguridad Pública (2013) revela que, de los 27 millones 769 mil delitos ocurridos en 2012, el robo o asalto en la calle o el transporte público fue el más frecuente (28.6%), seguido de la extorsión (21.6%), el robo de autopartes (12.0%) y el robo a casa habitación (7.5%). Todos son delitos con un gran impacto sobre la población, toda vez que

ponen en riesgo su integridad física y patrimonial, sobre todo el robo a la vivienda, que genera en las víctimas un sentimiento profundo de indefensión y vulnerabilidad al ver violado el espacio privado que por definición debería ser el espacio más seguro. **Percepción de inseguridad y cambios de estilos de vida**

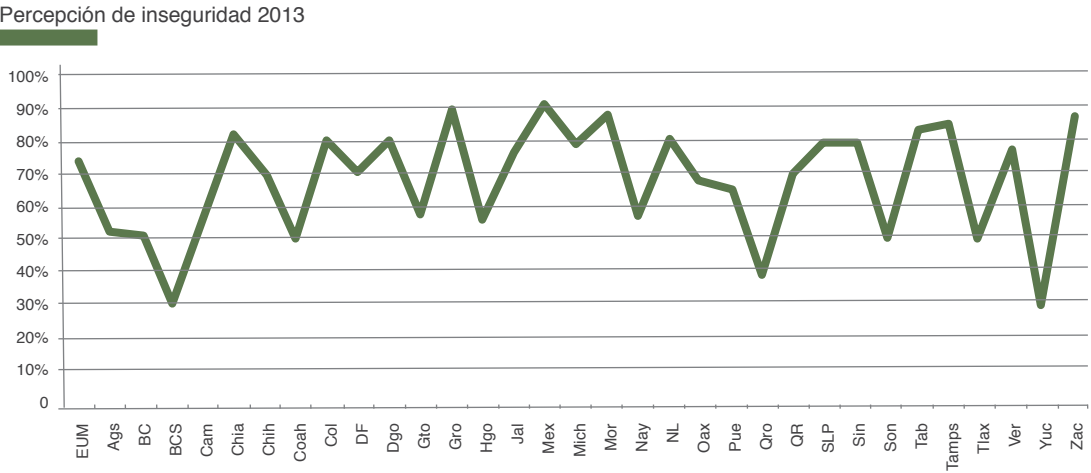
En 2013, 28% de los mexicanos reconocen la delincuencia y la seguridad pública como el principal problema que enfrenta el país. Le siguen el desempleo, el funcionamiento de la economía y la desigualdad social, que sumados a la violencia, representan 65% de la preocupación pública (Latinobarómetro, 2013:9). Los delitos del fuero común, aunados a los hechos recurrentes de violencia extrema, así como la corrupción e ineficacia del sistema de seguridad y justicia, provocan miedo entre la población que, a pesar de la disminución del número de homicidios violentos, experimenta una fuerte percepción de inseguridad. Ilustración de ello es, a escala estatal, que en el primer trimestre de 2013 siete de cada diez mexicanos mayores de 18 años declaró sentirse inseguro en su entidad (INEGI, 2013). Este temor se agudiza y concentra

en 12 estados que en años recientes enfrentaron una crisis de seguridad y agrupan a 42.6% de la población (INEGI, 2013). Los delitos del fuero común, aunados a los hechos recurrentes de violencia extrema, así como la corrupción e ineficacia del sistema de seguridad y justicia, provocan miedo entre la población, que a pesar de la disminución registrada en el número de homicidios violentos, sostienen una fuerte percepción ciudadana de inseguridad. Muestra de ello, a nivel estatal, en el primer trimestre de 2013, siete de cada diez mexicanos mayores de 18 años de edad declaró sentirse inseguro en su entidad (INEGI, 2013). Territorialmente, este temor se agudiza y concentra en doce estados del país que en años recientes enfrentaron una crisis de seguridad y que agrupan el 42.6% de la población (INEGI, 2013). El sentimiento de inseguridad e indefensión ha provocado cambios en la cotidianidad y los estilos de vida de la población, particularmente en las entidades con alta exposición a la criminalidad organizada. A escala nacional, más de la tercera parte de los hogares (37.6%) han adoptado cuando menos una medida de seguridad (INEGI, 2013). Este dato no incluye a las familias que cambiaron de domicilio para residir en fraccionamientos cerrados con seguridad privada, migraron hacia otros estados de la república o abandonaron el país. Significativamente, sólo 10% de los hogares que adoptaron alguna medida de seguridad optaron por realizar acciones colectivas con sus vecinos.

Estas circunstancias afectan la vida de las comunidades, disminuyen el uso y apropiación ciudadana de los espacios públicos como lugares de convivencia, erosionan el sentido de pertenencia y ponen en peligro la cohesión y el capital social en las ciudades. Donde la calidad de la vivienda es mala, el temor de salir a las calles recrudece las consecuencias del hacinamiento y empeora las relaciones de convivencia, favoreciendo las condiciones de la violencia familiar.

GOVERNABILIDAD, BUENA GOBERNANZA Y SEGURIDAD CIUDADANA

En varios países de América Latina, repetidos actos de corrupción y complicidad con el crimen organizado dieron origen a una profunda crisis de la democracia, o “cansancio ciudadano”. Si la violencia representa un riesgo para la integridad física y patrimonial de las personas, también tiene como consecuencia la pérdida de confianza en las instituciones públicas e impactos negativos en los consensos políticos locales, estatales y federales, poniendo en entredicho la credibilidad y legitimad del gobierno al asumir sus compromisos electorales. El equilibrio democrático sobre el que se construye la relación del gobierno con los actores económicos, sociales y políticos se debilita y



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). INEGI, 2013

⁶ Con esta cifra México se sitúa en el promedio “normal” de la victimización en América Latina en los últimos 10 años.

con ello la gobernabilidad del Estado Mexicano. La gobernabilidad democrática, definida como la “capacidad de gobierno (para) procesar eficazmente lo que la ciudadanía demanda al sistema político, de manera legítima, en el marco de un estado de derecho y democrático”, comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus legítimos derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (ONU-Hábitat, 2009). La gobernanza democrática es característica de un gobierno capaz de equilibrar las fuerzas en pugna en una sociedad, especialmente las más débiles. Permite un mejor desempeño de las instituciones del Estado y una mayor participación de los ciudadanos en el logro de mejores niveles de bienestar para todos.

En México, el crimen organizado ha llegado a debilitar la gobernabilidad democrática al suplir parte de las funciones del Estado federal y local en las regiones o ciudades donde tiene mayor presencia. Allí se ha erigido como un poder paralelo o contrapoder que, además de mantener el control de amplios territorios, ha asumido funciones reservadas al Estado, como el cobro de gravámenes (derecho de piso y cuotas), la asignación de obras públicas, designación de autoridades, confiscación de bienes privados y generación de empleos. Del mismo modo, cada cártel controla su territorio mediante el uso de fuerzas y tácticas militares que le brindan la capacidad operativa y logística de estrangular ciudades o porciones de ellas, como ha sucedido en la zona metropolitana de Monterrey, las ciudades de la frontera de Tamaulipas y las zonas de Tierra Caliente de Michoacán y Guerrero, por señalar los casos más conocidos. A pesar del éxito de las acciones del Gobierno Federal, como la captura de importantes líderes de los cárteles, 53% de los mexicanos considera poco probable que el gobierno pueda resolver el problema de la inseguridad (Latinobarómetro, 2013:69).

En varios estados del país el asedio de los grupos delictivos, la impunidad y el descuido de la función gubernamental por garantizar la seguridad, así como el cansancio ante la ineficacia de los operativos de combate al crimen organizado, han provocado —sobre todo donde las relaciones comunitarias tienen más arraigo— la emergencia

de grupos armados que responden a la violencia y se proponen lograr, por propia mano, la seguridad de los habitantes y el control territorial. La emergencia de estos grupos de autodefensas debilita las competencias del Estado como detentor del monopolio del uso legítimo de la fuerza coercitiva, cuestiona el Estado de Derecho y debilita la gobernabilidad democrática.⁷

Los grupos de autodefensa surgieron en Michoacán. Ya tienen presencia en 11 estados del centro y sur del país y han empezado a cobrar forma en municipios urbanos. Su presencia ha generado confusión e incrementado la percepción ciudadana de inseguridad y descontrol; además, generan condiciones para la violación de derechos humanos y ponen en riesgo la convivencia social al incorporar actores armados al conflicto.

Por otra parte, evidencian la debilidad del Estado para contener el conflicto social. La Comisión Nacional de Derechos Humanos advierte que el gobierno local es culpable de haber cedido ante las presiones del crimen organizado, pero también de haber dejado a la sociedad indefensa frente a la violencia y precariedad social. Estas manifestaciones de justicia privada son una respuesta a la falta de gobernanza democrática que los gobiernos locales y nacionales han demostrado y tienen que atenderse con políticas de seguridad ciudadana y cohesión social.

Costos sociales y económicos de la inseguridad y la violencia en México

La crisis de inseguridad ha traído consigo todo tipo de efectos negativos para la sociedad, la economía y las instituciones. Las capacidades sociales se han visto alteradas con una merma sustantiva, aunque no cuantificada, del capital social y humano. El aparato productivo, en lugares antes paradigmáticos de la modernidad y el desarrollo, ahora está paralizado. Todo ello sumado a su incidencia negativa en el modo de construir la vida en sociedad y la relación con las instituciones del Estado.

⁷ La seguridad pública, según el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es función de la Federación, el Distrito Federal, estados y municipios, y comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la imposición de sanciones administrativas.

Además de las víctimas directas o indirectas, mortales o no, que se cuentan por miles y se esparcen por todo el territorio nacional, la violencia ha provocado efectos adversos en diversos ámbitos. En sólo siete años, los homicidios han llegado a ser la sexta causa de muerte en la población de 15 a 44 años de edad, cuando en 2006 ocupaban la décima posición. De modo que en México 8 de cada 100 muertes proceden de agresiones y violencia. Sin embargo, los impactos de la violencia sobre la salud no se reducen a las víctimas fatales.

Esperanza de vida al nacer

En México, la esperanza de vida al nacer ha sufrido una reducción de siete meses durante 2009: “A partir de la información contenida en la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) más reciente para 15 países de América Latina, se encuentra que, en 2009, la región perdió 331 millones de años de vida por el exceso de muertes por homicidio.” (PNUD, 2013:7)

Salud mental

Los costos de la violencia sobre la salud mental de la población han sido insuficientemente asumidos y cuantificados. Sin embargo, cada vez son más los reportes de pérdida del sueño, alteraciones alimentarias, depresiones, crisis nerviosas, erupciones en la piel, entre otras manifestaciones propias del estrés que sufren las personas en contextos de violencia extrema.

En las regiones y localidades más violentas, además de una atención directa a la población vulnerada, con sus necesarios costos de operación adicionales para el sistema de salud, se requiere del diseño e instrumentación de programas de salud mental comunitaria.

Sistema de justicia

La impunidad y la corrupción presentes en el país han atrofiado el funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia y debilitado la certeza jurídica. Se ha hecho lento el cumplimiento de la ley, en momentos en que en todo el país aumentaban los índices delictivos. Las víctimas no sólo no en-

cuentran una solución expedita a sus demandas, sino que son doblemente victimizadas, como objeto de impunidad, indiferencia, abusos y hasta escarnios por parte de los encargados de procurar e impartir justicia.

En consecuencia, el 52.2% de los mexicanos mayores de 18 años de edad, tiene poco o nada de confianza en los jueces, mientras que el 64.4% considera que son corruptos. Casi la mitad de la población (48.2%) cuestiona la efectividad del sistema judicial al considerarlo poco o nada efectivo y el 71%, considera que los delincuentes son castigados sólo algunas veces, mientras que el 12% opina que nunca reciben castigo (INEGI: 2013).

Impacto económico

Un efecto más de la violencia es su incidencia negativa en la dinámica de las economías locales. Al debilitarse los marcos jurídicos y la certeza de que las leyes y contratos serán cumplidos se desincentivan los proyectos económicos locales. En las ciudades y regiones con alta exposición a la criminalidad, la inseguridad ha provocado cierre de negocios, desinversión, ausentismo laboral y pérdida de empleos.

El mercado inmobiliario es uno de los sectores económicos más resentidos. Enfrenta graves dificultades por el número de viviendas abandonadas que, a su vez, se vuelven foco de inseguridad. El INEGI estima que, en México, 14% del parque habitacional total se encuentra deshabitado; es decir, más de 5 millones de viviendas; de ellas, seis de cada diez son urbanas.⁸

Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Zacatecas registran el mayor número de viviendas desocupadas cercana al 18%. Si bien es cierto que los motivos para dejar la vivienda son variados, la inseguridad ha sido una razón muy importante para todos los sectores, cualquiera que sea su condición socioeconómica.

A estos costos hay que agregar los gastos en que incurren los ciudadanos para procurarse seguridad privada. En México, el número de empresas y particulares que contratan estos servicios ha crecido sistemáticamente durante la úl-

⁸ *La Jornada*. 9 de abril de 2013, p. 39.

tima década, lo que pone en cuestión “el papel del Estado en temas de seguridad, no sólo por tener un mayor número de agentes en servicio, sino por las propias lógicas que este tipo de actividad económica implica y el levantamiento de una difusa muralla entre el bien público y el bien privado” (Dammert, 2006:3).

En resumen: la Secretaría de Salud (SS) calcula que la violencia cuesta cada año al país

entre 8% y 15.8% del Producto Interno Bruto.⁹ El Instituto para la Economía y la Paz (IEP) estima que el costo directo de la violencia para la economía mexicana asciende a 3.8% del PIB, mientras que los costos indirectos llegan a 12%: un total de 2,490 millones de pesos (15.8% del PIB), cifra que coincide con las estimaciones de la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco).



Conjunto de viviendas abandonadas producto de la violencia en el norte del país.

⁹ Alejandro Hope, Director de Políticas de Seguridad del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) afirmó el 25 de febrero de 2014, durante su participación en el foro “El impacto de la productividad en el crecimiento económico de México”, que el país pierde por inseguridad entre 8 y 15% del PIB, por lo que es necesario impulsar una reforma de la justicia penal que reactive las instituciones de procuración de justicia, y que dé impulso a la cultura de la prevención del delito, según el especialista.

2. EL CRIMEN ORGANIZADO Y SU PRESENCIA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Aunque el crimen organizado es un fenómeno antiguo,¹⁰ su evolución reciente lo ha convertido, en muchos municipios, en el principal factor de violencia e inseguridad.

En los últimos años ha adquirido cuantiosos recursos humanos, organizativos y logísticos, y una particular disposición para usar la violencia indiscriminada como instrumento de terror y sometimiento. Por ello, el reto que representa para los municipios —tanto autoridades como ciudadanos— es de la mayor relevancia.

¿QUÉ ES EL CRIMEN ORGANIZADO?

Según la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada ocurre “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo, tráfico y acopio de armas, tráfico de indocumentados y de órganos; corrupción de menores, trata de personas y secuestro, entre otros”.

Esta definición legal recoge casi todos los componentes de ese tipo de organizaciones, aunque sigue siendo muy general. Para poder ocuparse localmente del crimen organizado es conveniente profundizar en sus características y evolución. Guillermo Valdés, especialista en la temática, coincide en que tiene por lo menos cinco características:

¹⁰ Cfr: Valdés Castellanos, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar, México, 2013.

- **Permanencia:** No son individuos que se juntan esporádicamente para cometer delitos y que luego se separan, sino grupos cuya organización es permanente.
- **Estructura y liderazgo identificables:** Pueden variar en el tiempo, pero la jerarquía y los miembros con funciones específicas en la organización son constantes. La estructura puede ser centralizada y compuesta como una pirámide compacta y funcional, o estar integrada por diversos grupos relativamente independientes que operan como redes, con vínculos menos frecuentes pero sólidos y jerarquizados (sistema de células).
- **Beneficios económicos:** Su objetivo básico y primordial es obtener ganancias económicas. Estas pueden provenir de tres fuentes básicas:
 - a. Producción y/o venta de bienes y/o servicios prohibidos por la ley pero que tienen una amplia demanda social (drogas, armas); robo y comercialización de combustibles sustraídos de los ductos de Petróleos Mexicanos (Pemex); tráfico y trata de personas; violación de derechos de autor o “piratería” (venta de música y películas); adulteración y comercialización de bebidas alcohólicas, entre otros.
 - b. Extracción de rentas sociales quitando a las personas o empresas su patrimonio: robos, secuestros, extorsiones, fraudes.
 - c. Apropiación de bienes mediante robos directos, violación de leyes y reglamentos, extorsión o vía corrupción (compra de funcionarios, etc.).

- **Uso de violencia:** Es indispensable para la existencia misma de las organizaciones criminales, no sólo para someter a las víctimas, atemorizar a la población y defenderse de la actuación de las policías, sino también para: a. asegurar la disciplina dentro de la organización: cualquier integrante que no cumpla sus funciones o traicione la confianza de los jefes es castigado violentamente, incluso con la muerte, y b. defender el territorio ”propio” contra las organizaciones adversarias o extenderlo.
- **Corrupción:** Consiste en comprar la protección de elementos de las diversas policías y autoridades para garantizar el funcionamiento impune de la organización.
- **Cooptación o reclutamiento forzado:** Implica corromper a policías para involucrarlos. Participan de diversas maneras en sus actividades criminales funcionarios informantes, pandillas aliadas o jóvenes reclutados como soldados y progresivamente integrados en las funciones jerárquicas del crimen organizado.

El crimen organizado en México

En México este fenómeno, antiguo y fuertemente arraigado en algunas localidades, ha tenido dos expresiones: organizaciones dedicadas al narcotráfico y bandas que cometen sistemáticamente delitos contra la población: robo de vehículos y casas habitación, secuestro, etc., conocidas como crimen organizado “tradicional”.

El narcotráfico

El narcotráfico es una actividad ilegal desde 1926, cuando el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) logró que el Congreso prohibiera la producción, comercialización y consumo de drogas. Esta variante del crimen organizado fue creciendo y fortaleciéndose por tres razones principales.

En primer lugar, la demanda cada vez mayor de drogas en Estados Unidos —país que se convirtió en el mercado de mayor demanda de todo tipo de narcóticos; primero marihuana y heroína, y posteriormente cocaína y metanfetaminas— hizo de la

exportación de drogas una actividad muy rentable para las organizaciones mexicanas. La cocaína, por ejemplo, se compra en alrededor de 2 mil dólares el kilo en Colombia y se vende por lo menos en 25 mil dólares en el sur de Estados Unidos, una rentabilidad de hasta 1,000 por ciento.

En segundo lugar, la complicidad y protección de muchas autoridades durante décadas permitieron al crimen organizado mexicano crecer y fortalecerse de manera desmedida.¹¹

La tercera razón del fortalecimiento del crimen organizado dedicado al narcotráfico en el país es su amplia y compleja relación con la sociedad. En distintos grados, la sociedad ha permitido y apoyado a las organizaciones de narcotraficantes, ya sea voluntariamente o bajo coerción. Esto explica la participación voluntaria en el lavado de dinero y las pandillas que por motivos económicos se suman a las redes de distribución y comercialización de drogas en barrios y colonias. De esa manera, el crimen organizado se dotó de una base social de apoyo que le proporciona un cierto grado de legitimidad social.

El crimen organizado tradicional

En paralelo con el tráfico de drogas han existido organizaciones criminales dedicadas a los “delitos de extracción de rentas sociales”, que consisten en sustraer el patrimonio de las personas valiéndose de todo tipo de medios: asaltos, robos, secuestros, estafas y extorsiones. Se trata básicamente, de bandas delictivas locales en que con frecuencia participan policías en funciones o ex-policías.

La actividad de esas organizaciones alcanza eventualmente niveles muy graves y producen crisis de inseguridad. Ese fue el caso de la ola de secuestros de la segunda mitad de la década de los años noventas y los primeros años 2000, que provocó la movilización de miles de personas para reclamar el fin del fenómeno.

Aparte de estas bandas delictivas, hay organizaciones criminales especializadas en delitos

^[1] Organizaciones dedicadas al narcotráfico hay en muchos países, pero donde las instituciones de seguridad y justicia son predominantemente fuertes, eficaces y honestas el poder de los narcotraficantes es mucho menor. En esos países son “empresas” pequeñas y medianas o redes de bandas que operan localmente, en barrios o ciudades, sin llegar a ser organizaciones nacionales y menos aún transnacionales como han sido en México o en Colombia.

puntuales muy rentables, como el tráfico o la trata de personas —especialmente mujeres, niños y niñas— para el comercio sexual e incluso el tráfico de órganos.

Evolución y modo de operación del crimen organizado en México

Las organizaciones del narcotráfico son entes dinámicos, en evolución constante, que se adaptan tanto a las circunstancias del mercado de las drogas de Estados Unidos y de México como a las condiciones políticas y a las estrategias y acciones gubernamentales.

En los últimos 30 años, el narcotráfico pasó de ser un conjunto de organizaciones económicamente muy poderosas, que al fragmentarse dieron origen a nuevas bandas criminales, protagonistas de conflictos entre ellas, y se han transformado en maquinarias de guerra extremadamente violentas y extendidas en el territorio nacional. Estas características se desarrollaron a partir de tres fenómenos originados en los años ochenta.

Fragmentación y enfrentamientos

En la década de los ochentas, el narcotráfico mexicano, dedicado hasta entonces a exportar marihuana y heroína, se incorporó al trasiego de cocaína y a la producción y exportación de metanfetaminas. La asociación con los colombianos en el negocio de la cocaína dotó a los cárteles mexicanos de un gran poder económico.

Hasta fines de esa misma década, el narcotráfico era controlado por una sola organización, en que participaban múltiples grupos y clanes familiares dedicados a las diversas tareas vinculadas con la producción y comercialización de drogas: cultivo de amapola y marihuana, almacenamiento y transporte, contactos con los colombianos, cruce de cargamentos a los Estados Unidos, producción de metanfetaminas, lavado de dinero, etcétera.

Cuando fueron encarcelados Ernesto Fonseca y Miguel Ángel Félix Gallardo, líderes de esa organización, ésta se fragmentó para dar origen a los llamados cárteles de Tijuana, Juárez, Sinaloa y del Golfo, y algunas otras organizaciones regio-

nales más pequeñas, como el cártel Milenio o de los Valencia en Michoacán y el de los Amezcua en Colima.

Con la fragmentación, en 1989 surgen conflictos y disputas por el control de rutas y plazas estratégicas como Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Michoacán y el puerto de Lázaro Cárdenas, entre otras.

Militarización creciente

El Golfo fue el último cártel nacional. Para defender su territorio de los ataques de la organización de Sinaloa y expandir sus actividades, a fines de los años noventa se asoció con una organización paramilitar, *Los Zetas*, integrada por soldados de élite desertores del ejército.

Este grupo inicial creció en número y capacidades, y creó campos de entrenamiento militar para que los sicarios aprendieran el uso de todo tipo de armas, tácticas de guerra, planeación de operativos militares, técnicas de interrogatorio y tortura, uso de sistemas de telecomunicaciones, etc. La supremacía militar del cártel del Golfo forzó al resto de las organizaciones criminales a fortalecer cuantitativa y cualitativamente sus propias capacidades.

El resultado fue la proliferación de “ejércitos” muy bien equipados con armamento de alto poder, sistemas de telecomunicaciones sofisticados, transportes blindados, etcétera.

Diversificación de actividades delictivas y fusión con el crimen organizado tradicional local

Como se ha dicho, *Los Zetas* dieron inicio a la diversificación criminal. En las regiones donde la organización tenía presencia la extorsión, los secuestros y el narcomenudeo crecieron de manera acelerada. También sometieron a las bandas que traficaban con inmigrantes centroamericanos y se aliaron o comenzaron a cobrar *derecho de piso* a quienes roban gasolina, diésel y gas a Pemex.

Los Zetas sometieron por las armas a las bandas delictivas locales de *robacoches* y asaltantes de casas, y las incorporaron por la fuerza a su estructura. De esa manera construyeron una especie de federación de bandas criminales locales, controlada por una estructura nacional y

regional de jefes de plaza que se tradujo, en varias regiones del país, en la fusión de las dos variantes del crimen organizado: la del narcotráfico y la tradicional.

La otra modalidad de relación entre narcotráfico y crimen organizado tradicional es la que surgió con la desarticulación de algunos cárteles que, al ser detenidos o muertos la mayor parte de sus dirigentes, y eliminada gran parte de sus estructuras operativas intermedias, se fragmentaron en bandas delictivas sumamente violentas dedicadas a la extorsión y al narcomenudeo.¹²

EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL MUNICIPIO

El municipio es el ámbito territorial donde el crimen organizado opera cotidianamente. Es ahí donde necesita establecer progresivamente relaciones tanto con las autoridades como con la sociedad para facilitar su actividad.

Las relaciones iniciales: compra de complicidad y colaboración por miedo, necesidad o conveniencia

La primera condición facilitadora del funcionamiento de las actividades del crimen organizado a escala local es la compra de protección policiaca. En la medida en que logren establecer arreglos con las autoridades municipales, los jefes o agentes de la policía, destacamentos u oficinas de autoridades federales, los delincuentes no serán perseguidos ni delatados y tendrán libertad de movimiento. Por tanto, la relación inicial y básica es la complicidad por omisión; es decir, que las autoridades y policías no vean nunca a los delincuentes y si se enteran de algo no intervengan.

Que los ciudadanos constaten la actuación de autoridades que sistemáticamente violan la ley; la escasa cultura de legalidad en muchos sectores de la sociedad; valores que privilegian el consumismo como indicador de éxito social; la exaltación del machismo y del poder asociados a los jefes del narcotráfico (por ejemplo, en los narcocorridos),

¹² Como en Acapulco, Gro. y varias ciudades de Morelos, plazas antes controladas por la organización de los Beltrán Leyva.

así como la escasez de oportunidades de desarrollo económico y social para comunidades enteras y amplios sectores de la juventud, han propiciado una relación compleja de tolerancia, aceptación y en algunos casos, defensa de las organizaciones del narcotráfico por parte de grupos de la sociedad.

La evolución de las relaciones: la captura de las instituciones públicas

La evolución y consolidación de las organizaciones criminales ha avanzado hacia una fase en que buscan el control absoluto de la autoridad municipal. La ausencia de mecanismos de contención ha provocado situaciones extremas en ciertos municipios, donde las organizaciones criminales se apropian de todas las dependencias del ayuntamiento, no sólo de su policía, y controlan a los funcionarios que manejan fondos públicos, para apropiarse de éstos, y hasta al alcalde.

Su poder económico es tal que les permite financiar las campañas políticas de los candidatos que les favorecen y atemorizar o eliminar a los que se oponen a su control. Ante tales amenazas, los partidos suelen quedar indefensos y son fácilmente penetrados. Consecuentemente, en estos casos, el control del narco teje una red de protección y nulifica la democracia local.

Se convierten en el poder *de facto*, las leyes del Estado desaparecen y la sociedad se rige por las normas que dictan los criminales. La extorsión se convierte en un impuesto a todas las actividades económicas que luego se extiende a las personas físicas, y una red de informantes detecta la llegada al municipio de extraños o de nuevas autoridades que puedan afectar el equilibrio.

De esta manera, los tres atributos del Estado —capacidad de definir las leyes, fijar impuestos y ejercer la fuerza pública— llegan a estar en manos de las organizaciones criminales, lo que convierte el municipio en una *entidad mafiosa* al servicio de los intereses de un pequeño grupo y no de la ciudadanía.

Las consecuencias de la cooptación de las funciones del estado por el narcotráfico son:

- Los ciudadanos quedan indefensos y sometidos a un poder ilegítimo y arbitrario. Se debilitan sus derechos y la democracia.

- Se destruye el capital y la cohesión sociales. El miedo y la desconfianza se apoderan de las relaciones sociales y dejan la sociedad atemorizada y dividida.
- Se fracturan los mecanismos de contención de las conductas criminales, lo que suele traducirse en un incremento de todo tipo de delitos. Actores que no solían ser violentos ahora utilizan la violencia para ajustar cuentas o hacer valer sus intereses.
- Una pequeña parte de la sociedad reacciona organizándose en contra de la inseguridad y sus consecuencias: organizaciones de defensa de las víctimas o de los derechos humanos, observatorios ciudadanos de la inseguridad, etcétera.
- Los sectores sociales con capacidad económica tienden a contratar servicios de seguridad privada o a huir hacia territorios considerados más seguros.
- Surgen grupos de autodefensa, con consecuencias muy graves en el mediano y largo plazos al transformarse en grupos privados que ofrecen protección y hacen justicia por propia mano.

¿QUÉ PUEDE HACER EL MUNICIPIO?

Enfrentar y combatir la delincuencia asociada al crimen organizado (narcotráfico, delitos contra la salud, homicidios, secuestros, portación de armamento exclusivo de las fuerzas armadas, etc.) es responsabilidad y facultad de las autoridades federales o estatales. La contribución municipal se puede y debe dar en dos grandes áreas: fortalecimiento institucional, y prevención del delito y la violencia.

Fortalecimiento de las áreas de seguridad municipal

Si se considera el incremento de la inseguridad al tiempo que los ciudadanos la perciben como el principal problema de sus localidades, fortalecer las áreas relacionadas con la seguridad ciudadana es una tarea prioritaria. Actualmente coexisten en México diversas ideas sobre el diseño institucional más apropiado para la distribución de competencias en materia de seguridad entre los tres órdenes

de gobierno¹³. Por ello, el reto de los ayuntamientos es demostrar que tienen la voluntad política —y todo lo que implica en términos de búsqueda de recursos y seriedad en el esfuerzo— de depurar y fortalecer sus instituciones de seguridad considerando tres aspectos:

1. Dignificación del desarrollo profesional de la policía: Es recomendable que los municipios grandes, con cuerpos policiales de más de 500 agentes policiales, cuenten con su propio centro de control de confianza, complementado con otras evaluaciones necesarias para respaldar las decisiones, y un sistema periódico y permanente de seguimiento y evaluación con criterios claros de desempeño y habilidades, un sistema de recompensas bien definidas, una remuneración (salario y prestaciones) y condiciones laborales justas y dignas.
2. Una nueva relación con la sociedad: El mejor indicador de que la policía es confiable y eficaz siempre será la confianza de la población y la satisfacción con su trabajo; es decir, una elevada valoración social.

Lograr esa relación de cercanía y confianza debe ser uno de los objetivos permanentes del modelo de organización y operación policial. Ello supone, además de la eficacia del trabajo, protocolos de relación con la sociedad cuya prioridad sea el respeto absoluto de los derechos humanos de los ciudadanos, y mecanismos eficaces para relacionarse con la sociedad.

Por tanto, es recomendable que la secretaría o dirección de seguridad pública municipal cuente con un consejo asesor y de vigilancia ciudadana, y promueva la creación de observadores ciudadanos en esta materia. Incluso es indispensable que la policía cuente con un área responsable de establecer las relaciones con la sociedad, con las diversas comunidades y barrios y las organizaciones sociales que participan en las tareas de seguridad. La información que la

¹³ Algunos sucesos permiten señalar que por primera vez se pone la prevención como el eje central de la política de seguridad; sin embargo, otras acciones evidencian aún la centralidad que representan los mecanismos centrales de control y sanción del delito, como la centralidad de poder federal en estas labores.

- sociedad aporte sobre el desempeño de los policías será fundamental en su evaluación.
3. Elaborar proyectos de fortalecimiento policial y de centros control, comando, cómputo y coordinación (C4): el centro de recepción de denuncias y de emergencias C4 es quizá el mecanismo más importante de vinculación entre la población y la policía. En la medida en que la primera confíe en la segunda, los ciudadanos acudirán a estos centros para aportar información no sólo sobre lo que está sucediendo, sino sobre todo lo que saben acerca de la delincuencia. Para mantener la confianza, se requiere que además de ser un centro de recepción de denuncias, éste cuente con un área de control de operaciones y un despliegue eficiente y bien diseñado de los agentes policiales, de manera que exista una capacidad de respuesta oportuna, eficaz y permanente a las demandas ciudadanas. Esos proyectos deben partir de un diagnóstico serio de la situación de la delincuencia e inseguridad en el municipio, así como de las capacidades reales de la policía. Además, deberá contar con un plan de reorganización funcional y operativo con objetivos muy claros y precisos en términos de reducción de ciertos tipos de delitos e indicadores medibles. Sólo en la medida en que el proyecto cumpla estos requisitos se podrá definir el tipo y la cantidad de equipamiento (patrullas, armas, cámaras de vigilancia, etc.) por adquirir.

Fortalecimiento de los mecanismos de control de la corrupción

Sin medidas de control estricto de la corrupción, a lo que la población se ha resignado, es difícil avanzar en un proceso de construcción de seguridad

ciudadana, porque ninguna iniciativa generará confianza, al tiempo que el crimen organizado tendrá fácil control del territorio y sus negocios.

Detección de las áreas de penetración del crimen organizado

El crimen organizado penetra los territorios a través de la extorsión o bien mediante pactos con aliados como algunas pandillas violentas o maras, a través de delitos como robo de autos que abren la puerta a acciones mayores y a alianzas con actores locales, o ayudándose con negocios ilegales como la trata de personas. Lo importante para el municipio y los actores locales es detectar estos avances y tratar de paliarlos con acciones preventivas que requieren a menudo una alianza con la policía.

En los casos de presencia casi hegemónica del crimen organizado, aun en forma episódica, una acción policial bien planificada y de corta duración debe ir de la mano con la prevención y políticas sociales eficaces. Los ejemplos de Medellín y Rio (UPP) muestran el éxito de estos enfoques.

La mayor respuesta de los municipios no corruptos al crimen organizado es la prevención, que lleva a la reconstrucción del tejido social dañado. En palabras de la ex alcaldesa de Aguascalientes, Lorena Martínez, la Constitución establece en el [Artículo] 115 que al municipio le toca la prevención, sólo que en la vorágine de la guerra contra el crimen organizado y los límites que tiene el Estado para frenar el crimen, de pronto tienen a los municipios haciendo lo mismo que hace el ejército, la policía federal y las estatales. Nuestros cuerpos de seguridad [están] divorciados de la sociedad. Por eso apostamos a un modelo de prevención donde la participación ciudadana es fundamental. Esto requiere de la construcción de una actitud comunitaria: desarrollar capacidades comunitarias para recuperar tejido social.

3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS Y SU EXPERIENCIA EN LA PREVENCIÓN O CONTENCIÓN DEL DELITO

UNA MIRADA A LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL

La República Mexicana está formada por un Distrito Federal y 31 Estados, que a su vez están conformados por 2,444 municipios. En conjunto, 1.96 millones de kilómetros cuadrados, donde habitan 118.4 millones de personas.¹⁴ La realidad de los municipios refleja la diversidad y complejidad de la nación: los municipios varían considerablemente en términos demográficos¹⁵ y en extensión geográfica.

También se dan los extremos en los niveles de bienestar social de estas entidades. Benito Juárez, DF; San Pedro Garza García, Nuevo León; y una decena de municipios metropolitanos, presentan un Índice de Desarrollo Humano¹⁶ semejante al de las capitales europeas, en tanto que Cochoapa el Grande, Guerrero; Batopilas, Chihuahua, y Coicoyán de las Flores, Oaxaca, tienen índices parecidos a regiones del África subsahariana.

La diversidad municipal aumenta si se consideran culturas, lenguas, climas, regiones, cuencas, infraestructura, etc. Lograr la armonía, cohesión social y prosperidad global en situaciones tan contrastantes es un desafío institucional.

Rígido esquema de gobierno

No obstante estas diferencias entre modernos conglomerados metropolitanos, pequeñas comu-

nidades indígenas, municipios costeros y ciudades medianas, todos los municipios del país se gobiernan por un mismo y rígido esquema institucional heredado del periodo colonial: el Ayuntamiento, conformado por un presidente municipal (alcalde/alcaldesa) y cierto número de regidurías y sindicaturas, de acuerdo con el número de habitantes del municipio. Hoy se debate el modo de hacer más eficaz, moderna e incluyente la estructura del poder político local.

Avances recientes

La reforma constitucional de 1983 dota a las administraciones municipales de un conjunto de nuevas atribuciones y mayor autonomía de gestión para fortalecer su capacidad de respuesta a las demandas sociales: personalidad jurídica y patrimonio, servicios públicos, desarrollo urbano y recaudación local. Sin embargo, los gobernadores intentaron “controlar o dirigir las funciones asignadas a los municipios, ya desde las propias legislaciones locales, ya desde los sistemas de planeación y evaluación, o ya desde las restricciones impuestas a los recursos que deben entregarse a los Ayuntamientos” (Merino, 2011:303).

Como respuesta, en 1999 otra reforma constitucional, con respaldo del Gobierno Federal, reconoció el Municipio como orden de gobierno y buscó reforzar su autonomía frente a los gobiernos estatales, que se resistieron. Entre otros avances destacan las nuevas facultades reglamentarias; la plena participación en la planeación del desarrollo urbano y regional; el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones; la autorización y vigilancia del uso del suelo; la libertad en el manejo de la hacienda pública; así como su atribución en materia de seguridad pública, po-

¹⁴ Consejo Nacional de Población, 2013.

¹⁵ Por ejemplo, Iztapalapa, DF, y Ecatepec, Estado de México, tienen 1.8 y 1.6 millones de habitantes respectivamente; en contraste, Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, sólo tiene 93 habitantes.

¹⁶ El índice de Desarrollo Humano es elaborado y medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con información de los Censos de población del INEGI.

licía preventiva municipal y tránsito.¹⁷ Sin duda, aparecía un escenario de fortalecimiento municipal que, inevitablemente, significaba restricciones al ámbito de acción de los gobiernos estatales.

¿El riesgo de regresión?

En los años recientes se fortaleció el marco jurídico municipal, que recibió cuantiosas transferencias fiscales (tanto de participaciones libres —Ramo 28— como de aportaciones condicionadas —Ramo 33—). Interesantes experiencias de gobernanza local vinculan innovación, fortalecimiento institucional, capacidad de respuesta y participación ciudadana (ver Premio Gobierno y Gestión Local).¹⁸ No obstante, también existen malas experiencias de gobiernos caracterizados por la improvisación y la corrupción que generan desencanto entre los ciudadanos, afectados por un fuerte deterioro social.

Además, ha crecido la presión ciudadana para que se atiendan las nuevas áreas y problemas sociales, como la inseguridad y violencia, desempleo, educación y salud, que no figuran entre las competencias legales absolutas, y que requieren de estrategias de coordinación con los Estados. No obstante, varios gobernadores¹⁹ carecen de una estrategia de cooperación y fomentan la competencia, especialmente con municipios grandes.

Por otro lado, prevalecen males estructurales que afectan la calidad de los gobiernos municipales, como la ausencia de profesionalización, esquemas de rendición de cuentas, una limitada transparencia, descentralización inconclusa, un entorno económico adverso y problemas de degradación ambiental, entre otros.

Perspectivas

Como planteó la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM, 2013), “Indudablemente los cuestionamientos hechos

¹⁷ Texto constitucional en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁸ El premio reconoce buenas prácticas de gobiernos municipales. Es otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad de Guadalajara (UdeG) y El Colegio de la Frontera Norte: <http://premiomunicipal.org.mx>

¹⁹ Los gobernadores son elegidos por seis años, lo que asegura cierta continuidad, mientras que el cargo de los alcaldes dura tres, período que no permite las grandes modificaciones que requieren consolidación, y sólo podrán ser reelegidos a partir de 2018.

—específicamente a los municipios— sobre sus capacidades y la eficiencia política-técnica mostrada en su desempeño tienen validez, pero cabría preguntarnos si estas carencias son únicamente el resultado de la falta de habilidad o profesionalismo de autoridades y funcionarios o más bien se inscriben en un marco de restricciones dentro del mismo diseño institucional de nuestro federalismo”.

Afortunadamente, existen planteamientos y propuestas para avanzar en una agenda de transformación del municipio mexicano y convertirlo en un ente promotor del bienestar, la justicia y el buen gobierno en su acción diaria. Algunas ideas van de la elección de regidurías por distritos para promover la visión territorial y la rendición de cuentas, hasta la renovación del pacto federal con un espíritu cooperativo y subsidiario, pasando por la creación del *administrador municipal* (o *city manager*) para profesionalizar la operación de los servicios públicos y separarla de la pugna por la representación política.

Pese a que la realidad plural y las aspiraciones democráticas hacen muy difícil la operación de esquemas centralistas, actualmente se debaten las definiciones esenciales del pacto federal que nos regirá en el siglo XXI y, de paso, su impacto en los gobiernos municipales, que siguen siendo el eslabón más débil del federalismo mexicano, según afirman acertadamente Enrique Cabrero y David Arellano.²⁰

LOS MUNICIPIOS MEXICANOS ANTE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PREVENCIÓN

El marco constitucional

Hasta hace pocos años, los gobiernos municipales tuvieron cabal carta blanca en materia de seguridad pública. Efectivamente, el Acuerdo que crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, publicado el 26 de abril de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), lleva a cabo una acción transformadora respecto de la seguridad pública en México.

²⁰ Especialistas del CIDE.

La reelección de los presidentes municipales a partir de 2018

El 4 de diciembre de 2013, el Congreso de la Unión reformó el Artículo 115 constitucional para poner fin a 80 años de no-reelección de los presidentes municipales y asignar a los estados la responsabilidad de ratificar esta medida. Los diputados federales y alcaldes elegidos en 2015 podrán ser reelegidos en 2018.

Antes de la reforma, México era el único país latinoamericano en que los ciudadanos no podían sancionar o ratificar a sus representantes locales mediante el voto. En los municipios, esta imposibilidad desincentivaba la realización de proyectos de gran alcance, que significaba emprender obras o reformas políticas cuyos frutos cosecharía el siguiente gobierno.

La no reelección afectaba la continuidad de las políticas, pero también la profesionalización de la gestión local al impedir la acumulación de capital humano y favorecer la corrupción.

En lo que concierne a la prevención de la violencia, este paso hacia la profundización de la democracia local es visto como una oportunidad, ya que las políticas de seguridad ciudadana se fortalecen con la continuidad del esfuerzo de un equipo municipal comprometido con objetivos de largo alcance y con la participación activa de los ciudadanos.

Notablemente, en ese momento se consideraba que los partícipes en esa Coordinación eran “las dependencias que tengan a su cargo, directa o indirectamente, asuntos relacionados con la seguridad pública, como son las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, así como las procuradurías de justicia de los Estados (...)”;²¹ lo que dejaba de lado las instituciones municipales encargadas de la seguridad preventiva; es decir, el acuerdo presidencial no consideraba las policías preventivas municipales

²¹ Segundo Acuerdo, por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

entes responsables de la seguridad en México. Sin embargo, ocho meses después, una nueva administración federal, mediante la reforma del Artículo 21 constitucional, cambia la política pública e integra, por primera vez en el sistema jurídico mexicano, un sistema nacional en el que los tres niveles de gobierno deben coordinarse. Se concibe la seguridad como una función concurrente, transformando la visión limitada que hasta entonces consideraba la seguridad como responsabilidad exclusiva de las procuradurías General, del Distrito Federal y de los Estados (Mercado, 2013).

Con esa legislatura, los gobiernos municipales pueden emitir su propio *bando de policía y gobierno*; tienen a su cargo la seguridad pública, la policía preventiva y de tránsito; y la policía preventiva está al mando del alcalde, regulada por la Ley estatal de la materia y acata órdenes del gobernador sólo en casos específicos. Se trata de una función que en la realidad implica una estrecha cercanía con la población y conocimiento del territorio, así como destrezas y capacidades específicas para realizar una intervención oportuna capaz de inhibir y contener los hechos delictivos, y promover la convivencia entre la comunidad.

La seguridad pública pasa, de este modo, a ser responsabilidad y deber de los tres órdenes de gobierno:

(...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la Ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Art. 21 Constitución).

Desde la prevención, la seguridad pública es una función de Estado para la que deben coordinar-

se los tres órdenes de gobierno, que actuarán con profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos para operar instituciones sólidas y confiables; deben formular políticas públicas preventivas y la forma en que habrá de desarrollarse la participación comunitaria en la evaluación de éstas.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”²².

Consecuencia de esta norma, la policía se reafirma como un medio importante de la estrategia de prevención en sus tres dimensiones: especial, general y social. Es en la prevención social de la violencia que la participación del municipio —por su natural cercanía con los habitantes de su territorio— adquiere una relevancia que, en la acción directa, no tienen ni la Federación ni las Entidades.

Las estrategias de prevención municipales también han evolucionado, desde un enfoque que se concentraba en la esfera penal o criminológica, a ser analizada y atendida desde una visión más amplia y multidisciplinaria que antes de 2009 no había sido sistemática.

Prospectiva

Pese a los vaivenes institucionales y la pugna por el mando de la policía local, los gobiernos municipales juegan un papel determinante en la generación de condiciones favorables para el bienestar comunitario, la prevención social del delito y el avance democrático en su conjunto. Para adelantar eficazmente en la prevención de la violencia y el delito es necesario reconstruir la confianza mutua entre autoridades, policía y población del municipio. Esto implica un proceso de mediano y largo plazos como el que propone la segunda parte de esta guía.

²² Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

COLABORACIÓN INTERMUNICIPAL

Es necesario proponer estrategias de cooperación entre dos o más municipios en materia de prevención social de la violencia y de la delincuencia. A pesar de sus grandes diferencias, muchas de las localidades y municipios mexicanos comparten realidades, especialmente en esta materia.

Es común encontrar en el discurso político y la norma mexicana la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno como principio de intervención, aunque en realidad la coordinación con los municipios no se consigue sistemática ni fácilmente.

Ante el escenario de crisis fiscal de muchos gobiernos locales y los abundantes programas de austeridad local, una de las estrategias capaces de promover el desarrollo integral de las ciudades es la intermunicipalidad. Sin embargo, entre los municipios mexicanos no es frecuente la colaboración, y menos aún la planeación regional.

Esto es especialmente grave en las ciudades que rebasan los límites municipales, donde el acelerado crecimiento y expansión territorial no ha sido acompañado de un crecimiento paralelo de los servicios urbanos y programas de protección. El panorama es alarmante si se estima que en 2030 el país llegará a 212 millones de personas, que se concentrarán mayormente en 20 ciudades de más de un millón de habitantes (ONU-Hábitat – Sedesol, 2011).

Este es el escenario que enfrentan los municipios-ciudades: si bien ofrecen mayores niveles de calidad de vida, también hacen frente a más y mayores problemas. Por ejemplo, las ciudades del valle de México no cuentan hoy con las capacidades suficientes para proporcionar servicios públicos en la cantidad y calidad necesarias a todos sus habitantes (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006), incluyendo la seguridad pública y la prevención social de la violencia y de la delincuencia.

Esquemas de colaboración entre municipios

Por la gran diversidad entre ciudades y regiones de México deben adoptarse, según cada caso, es-

quemas que garanticen las mejores condiciones de asociación para obtener óptimos resultados de la generación, ejecución, seguimiento, evaluación y consolidación de los planes y proyectos de prevención de la violencia. Para ello, se debe distinguir entre:

- **Zonas conurbadas:** espacios territoriales de continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población.
- **Zonas metropolitanas:** espacios territoriales con influencia dominante de un centro de población. Las áreas metropolitanas pueden también ser definidas como “un área económica y social única, continua, fragmentada artificialmente por fronteras municipales y en ocasiones estatales” (Ramírez de la Cruz, 2012).
- **Asociaciones de municipios o intermunicipalidades:** pertenezcan o no a la misma entidad federativa, surgen como respuesta a uno o varios problemas comunes entre municipios vecinos, que establecen objetivos de acuerdo con convenios de colaboración u otros instrumentos jurídicos de cooperación. En este modelo nos concentraremos a continuación.

Según la Sedesol, la intermunicipalidad es la “unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos, para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones.” Para otros, “la asociación municipal es un acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta” (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006). “El modelo intermunicipal consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y en los que se sienta la legitimidad política” (Tecco y Bressan, 2000).

En resumen: independientemente de la forma en que los municipios puedan o deseen establecer asociaciones de trabajo conjunto para la prevención, se tendrá que tomar en cuenta el origen de la intermunicipalización. Puede provenir del propio crecimiento de la mancha urbana, de un proceso de

industrialización o de otro fenómeno. También se deberá establecer si este conjunto de ciudades funcionan de forma aislada o generan un sistema.

Marco jurídico

Las reformas de 1983 y 1999 del Artículo 115 de la Constitución otorgaron a los municipios facultades de coordinación y asociación para la prestación de los servicios públicos de su competencia. “Los municipios conurbados pueden obtener beneficios económicos, administrativos y sociales en los servicios policiales” (Salazar Cantú, Polendo Garza e Ibarra Salazar, 2011. Ramírez de la Cruz, 2012).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pone en claro las bases de la coordinación entre los municipios para llevar a cabo acciones conjuntas de prevención de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, ciertas legislaciones estatales aún frenan o limitan el asociacionismo. Existen entidades federativas cuya legislación es considerada de *alto perfil* para el asociacionismo: Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Nayarit, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur y Colima. Otras tienen un *bajo perfil*: Hidalgo, Yucatán y Quintana Roo. Los otros 20 estados tienen preceptos que de una u otra forma restringen, limitan o condicionan la autonomía de los gobiernos municipales para asociarse o coordinarse con otros, de su propio estado y de otras entidades (Carrera Hernández, 2005).

La coordinación intermunicipal para la prevención de la violencia y la delincuencia

Los lugares que propician la convivencia y generan cohesión social no pueden ser cercados por fronteras municipales, que comúnmente se traspasan; es decir, los ciudadanos conviven y comparten problemas y beneficios originados en un municipio y desarrollados o aplicados en otros, lo que hace del interés general lo que se haga o deje de hacer en municipios limítrofes que comparten servicios.

Existen ciudades cada vez más cercanas territorialmente y que comparten los problemas de violencia y delincuencia. Ello puede derivarse de:

1. Áreas periurbanizadas resultado de la migración rural-urbana y que comienzan a compartir características con otras ciudades, generalmente desarrolladas de forma irregular.
2. La migración de las áreas centrales de las ciudades hacia la periferia, o *migraciones intraurbanas*, generadas por diversas causas; entre otras, la especulación inmobiliaria; la industrialización de las ciudades; el fraccionamiento inadecuado del suelo (multiplicación de las urbanizaciones); intereses de los propios municipios; políticas impulsadas por los estados o la Federación; una expansión urbana inmoderada, la existencia de múltiples polos de actividad económica en la conurbación y el agotamiento e insuficiencia de las redes de servicios públicos y del sistema vial, entre otras.

La multiplicidad de formas de la realidad mexicana dificulta establecer una metodología única para generar estrategias de prevención intermunicipales. Para ello, habría que analizar sus características geográficas, sociales, culturales, económicas, históricas y políticas (Hernández Licona, 2007). De identificar estas características dependerá la convocatoria de los actores sociales —institucionales y civiles— para generar participativamente un diagnóstico de seguridad. Así pues, “en cuanto al logro de mayor cohesión social, la superación de dualidades e inequidades socio-territoriales y la mejora de calidad ambiental en un área metropolitana, constituye en sí mismo un objetivo si se pretende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan en ella” (Tecco y Bressan, 2000).

Elementos indispensables para el trabajo coordinado entre municipios

- **Voluntad política:** las autoridades municipales deben considerar como requisito central de su política pública la prevención de la violencia y la delincuencia (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006), independientemente de su filiación partidista, y adoptar una visión supratemporal de su administración cuyo eje rector sea el bienestar ciudadano.

- **Heterogeneidad de los municipios:** identificar las características económicas, sociales y culturales que prevalecen o son comunes en la región.
- **Principio de equidad:** de acuerdo con sus características y posibilidades, tanto económicas como administrativas, los municipios podrán aportar recursos para el fin común.
- **Solución de problemas comunes:** focalizar los problemas comunes del conjunto de municipios. Se trata de evitar que algún municipio desvíe sus intereses hacia la solución de un problema distinto y simule que se resolvió de manera colateral.
- **Reglas de actuación conjunta:** pueden derivar de un convenio de colaboración, ya sea entre municipios de una misma entidad, o bien, agotando los requisitos normativos, entre municipios de distintas entidades, de manera que queden claros los actores y sus atribuciones, así como los objetivos comunes y líneas de acción que habrán de conducir la política preventiva.
- **Coordinación intermunicipal:** en los casos de las zonas metropolitanas o conurbadas, es imprescindible el trabajo en conjunto bajo una visión que integre, respete y operacionalice las propuestas de los municipios participantes.

Retos que deberá superar la colaboración intermunicipal: la permanencia

La permanencia de los instrumentos de planeación es uno de los grandes retos de la política preventiva intermunicipal. Puede lograrse incorporando la ciudadanía organizada en comités o grupos de trabajo en la evaluación del plan preventivo.

Otra forma de lograr la permanencia es conducir la planeación regional al mediano y largo plazos; es decir, procurando que las acciones propuestas trasciendan los periodos de gestión gubernamental. En manos de la ciudadanía, estas políticas pueden conseguir la continuidad.

La prevención social de la violencia y la delincuencia puede y debe formar parte de un nuevo regionalismo. La propuesta, más allá del *metropolitanismo* o del *conurbanismo*, apuesta por sencillas asociaciones intermunicipales que efectiva-

mente trabajen en conjunto independientemente de la forma en que se asocien. “[El] nuevo regionalismo no busca la formación de nuevos gobiernos metropolitanos o regionales, ni fomenta la competencia entre ciudades, sino que propone crear estructuras de decisión y redes plurales que favorezcan la colaboración entre los gobiernos locales de manera *ad hoc* para cada región y servicio” (Ramírez de la Cruz, 2012).

Seguimiento y evaluación

Los resultados y la consolidación de los programas intermunicipales deben evaluarse periódicamente para continuar, fortalecer o modificar las acciones emprendidas; incluso, de ser necesario, se debe replantear la posibilidad del trabajo conjunto. Para ello, deberá tomarse en cuenta al menos los siguientes rubros:

1. Modificación de las condiciones de seguridad: obtener evidencia del efecto de la

coordinación intermunicipal en materia de seguridad en las zonas o regiones a que se destinan las acciones.

2. Optimización de acciones municipales: la medición permite demostrar el valor agregado de la intervención coordinada debido al intercambio de buenas prácticas, el fortalecimiento de acciones y estrategias, el incremento de las capacidades del personal, y la potencialización de recursos, entre otros beneficios.
3. Identificación de acciones de prevención a cargo de la población de la zona como proyectos conjuntos entre municipios: tiene impacto en el sentido de pertenencia y cohesión social regional.
4. Proyectos con presupuesto conjunto, recursos personales y materiales comunes, y planes de prevención regionales alineados a los locales, lo que demostraría la consolidación de la cooperación entre municipios.



Vecinos discutiendo su plan de recuperación barrial en Cuautla, Morelos.

4. RECURSOS GUBERNAMENTALES PARA LA PREVENCIÓN

Para llevar a cabo una estrategia de prevención de la violencia, el municipio requiere de recursos que le permitan materializar las políticas públicas en proyectos y acciones locales. En muchos países, la mayor parte de estos recursos están centralizados; México no es la excepción: el Gobierno Federal es el que financia en gran parte estas medidas.

Existen tres tipos de recursos federales destinados exclusivamente a atender las causas de la violencia social, promover la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad ciudadana, y formalizar e institucionalizar canales para evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de seguridad:

Tipo	Origen	Operador	Monto global 2013*	Demarcaciones beneficiarias (2013)**
Subsemun (subsidio)	Federal	Municipio	\$ 944	251
Programa Nacional (subsidio)	Federal	Estado	\$ 2500	32
FASP (fondo)	Estado	Estado	\$ 402	32

* Millones de pesos.
** Número: municipios, delegaciones del Distrito Federal. estados.

DESCRIPCIÓN DE LOS RECURSOS

El cuadro describe brevemente los recursos, objetivos, líneas estratégicas, acciones o prioridades de los programas a que están asociados los recursos.

Subsemun

Subsidio dirigido, selectivo y anual. Se rige por Reglas de Operación y un catálogo de proyectos del cual cada municipio selecciona el que sea de su interés. Se formaliza mediante un acuerdo entre el Secretariado Ejecutivo del SNSP y el municipio.

Objetivos:

- Fortalecer el desempeño de las funciones en materia de seguridad pública.
- Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública.
- Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública.
- Promover una política preventiva.
- Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito.
- Participación ciudadana.

Líneas estratégicas:

- Grupos vulnerables.
- Contraloría social.
- Estudios que permitan detectar los factores de la violencia.

Fondos del Programa Nacional

Para llevar a la práctica la Ley General, la Secretaría de Gobernación emitió el Programa Nacional

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se constituye con recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal para la seguridad pública, destinados a:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Equipamiento de policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (PRONAPRED), que representa una cantidad en el 2013 de 2,500 millones de pesos.

Acciones.

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia a partir de las causas de las conductas antisociales, y de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación a las acciones de la Comisión Intersecretarial.
- Crear y desarrollar instrumentos y procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que favorecen la comisión de delitos.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de delitos.
- Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas (Gobierno Federal, PND, 2013:108-109).

Prioridades:

- Por grupos poblacionales: juventudes.
- Por tipo de violencia: social institucional, familiar y de género.
- Por ciudades, zonas y regiones: ciudades con alta y mediana conflictividad delictiva y social, zonas turísticas y conurbaciones.
- De participación ciudadana: integrar a la ciudadanía en los procesos de adopción e implementación de decisiones.
- Por factor de riesgo: medir, detectar y prevenir factores precursores o detonadores de distintos tipos de violencia o factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión comunitaria.

LOS LÍMITES DE ESTOS RECURSOS

La experiencia en la ejecución de los programas y el ejercicio de los recursos federales ha venido modificando positivamente la visión que los funcionarios públicos tienen de la prevención al atender las causas estructurales de las violencias. Aún así, subsisten problemas que afectan la sustentabilidad y continuidad de los programas en el ámbito local. Estos son algunos de ellos:

- Los tiempos de los procesos sociales trascienden los tres años de la administración local, por lo que cada cambio de gobierno estatal, y especialmente municipal, significa comenzar de nuevo. Se pierde el resultado del trabajo, no es posible mantener los compromisos contraídos con las organizaciones sociales y los ciudadanos. Se pierde gran parte de los recursos invertidos y el capital humano acumulado por los funcionarios públicos relacionados directamente con la prevención.
- La prevención social de la violencia y la delincuencia es relativamente nueva en la agenda municipal, por lo que los ayuntamientos no cuentan necesariamente con los equipos técnicos ni con el área de prevención necesaria para implementar estas acciones.
- Regularmente, otras instancias —como el DIF, desarrollo social o el instituto de las mujeres— terminan haciéndose con los recursos sin comprender su vocación, que es atender las causas de la violencia sin un enfoque asistencial.
- Las burocracias que gestionan los recursos federales destinados a los municipios suelen entregarlos en el segundo semestre, lo que imprime un retraso en la contratación, diseño e implementación de los proyectos, que tienen que ejecutarse antes de que termi-

ne el año fiscal, en diciembre. Para conseguir algún impacto en procesos sociales generalmente lentos, el municipio deberá adoptar estrategias creativas para avanzar en las acciones antes de recibir el recurso.

- Se observan en algunos municipios la utilización de recursos para atender la misma problemática sin que exista una coordinación y planificación entre ellos.
- En la mayor parte de los casos no existe un monitoreo exhaustivo y una evaluación adecuada de la forma en cómo se ejecutan estos recursos, desconociéndose su eficacia e impacto real en la comunidad. Situación que debiese ser revertida tanto por parte del organismo federal como por parte de los equipos técnicos locales.

En síntesis: es necesario comprender que una adecuada política de prevención demanda un enfoque integral de financiamiento, no una yuxtaposición de proyectos. Por ende, es imprescindible avanzar en la consolidación de modelos de funcionamiento que articulen los tres niveles de gobierno, pero también que den cuenta de sus limitaciones. A la vez es imperativo avanzar en una mayor supervisión y evaluación de las iniciativas implementadas, a fin de consolidar aprendizaje y formas efectivas de actuación.



Niños y jóvenes realizando mural participativo en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) en Villahermosa, Tabasco.

Fortalecimiento a los Municipios (FORTAMUN)

En materia de Seguridad Pública todos los municipios mexicanos cuentan, desde el año de 1998, con recursos adicionales a su gasto corriente para realizar funciones policiales, pues la Ley de Coordinación Fiscal estableció transferencias condicionadas que se entregan mensualmente a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y se distribuye por número de habitantes.

En los primeros años estos recursos se ocuparon para incrementar la capacidad de inversión y la promoción del desarrollo. Actualmente la mayoría de los municipios dedican un porcentaje muy significativo del recurso al pago de salarios de policías y a la operación de tareas de seguridad pública.

El monto global de dichos recursos ha crecido de forma sostenida por arriba de la inflación, pues pasaron de \$6,733 millones de pesos en 1998 a poco más de \$54,250 millones de pesos en 2013. En la siguiente tabla sólo se hace alusión a la evolución del presupuesto del FORTAMUN desde 2008 a la actualidad.

Recursos federales enviados a los municipios a través de FORTAMUN. 2008 a 2014

Ejercicio	Monto
2008	\$ 39,251,456,045
2009	\$40,874,524,482
2010	\$42,417,895,139
2011	\$47,618,041,992
2012	\$50,732,781,559
2013	\$54,413,838,110
TOTAL	\$275,308,537,327

SEGURIDAD CIUDADANA: UN MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES MÁS SEGURAS



Ciudadanos analizan un mapa de seguridad de su colonia en el municipio de Cuautla, Morelos.

Las políticas de seguridad ciudadana deben ir acompañadas de adecuadas políticas sociales y políticas de transformación urbana. Sin estos complementos es difícil conseguir la integralidad que demanda el abordaje de la violencia y la criminalidad. En este sentido la implementación de políticas de seguridad ciudadana apuntan directamente al fortalecimiento de la cohesión social y a la instalación de una cultura de la prevención donde todos los actores son llamados a ser parte de este proceso.

Por otra parte, la experiencia internacional ha evidenciado que implementar políticas o programas de prevención desde los gobiernos locales demanda establecer una serie de etapas, herramientas y recursos que garantizan el éxito y que por tanto deben ser conocidas por parte de los equipos de seguridad.

En esta sección el lector encontrará un primer capítulo dedicado a la vinculación entre seguridad ciudadana y la cohesión social. Después un capítulo dedicado a la descripción y análisis de las etapas, tiempos y requisitos que debe poseer todo programa de prevención local.

5. POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y COHESIÓN SOCIAL

Una vez establecida la situación general de la seguridad pública en México, esta segunda parte se refiere a las condiciones necesarias para construir una estrategia de seguridad ciudadana y prevención social del delito y la violencia desde los gobiernos locales. Retoma las experiencias exitosas de diversas ciudades latinoamericanas, así como las orientaciones del modelo de prevención local desarrollado por el programa *Ciudades más seguras* (*Safer Cities*) de la ONU y la *Guía latinoamericana* (ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado de Chile). Ofrece elementos conceptuales y prácticos para definir una política integral de seguridad ciudadana. Tiene en cuenta las prácticas mexicanas de los últimos años en ciudades con niveles de criminalidad dispares, y adapta las lecciones internacionales al contexto mexicano.

El fracaso de las sucesivas políticas de mano dura en América Latina permitió entender que el fenómeno de la criminalidad no se puede reducir desde sus síntomas sin atender sus causas. La violencia es multicausal; depende de un conjunto de variables sociales, económicas, culturales, familiares, individuales y situacionales que influyen en su aparición y desarrollo. Por ello, se sostiene que las personas son más o menos susceptibles de usar la violencia cuando son expuestas a *factores de riesgo*:

- *Individuales*: consumo problemático de alcohol y drogas; violencia intrafamiliar, precariedad educativa, problemas de salud mental, incapacidades laborales.
- *Socio-espaciales*: segregación socio-espacial, marginación, brechas en el acceso a

servicios e infraestructura básica, deterioro del entorno, etcétera.

- *Estructurales*: inequidad en el acceso a servicios sociales y trabajo; desigualdad de ingresos, exclusión social, discriminación, desconfianza en las instituciones y en los demás, falta de legitimidad de las instituciones del Estado.

A estos factores de riesgo se contraponen los *factores de contención o de protección* que permitirían reducir la propensión de las personas a usar la violencia como medio para acceder a mejores condiciones de vida. Por ejemplo, a escala individual, los valores del niño pueden ser afectados por patrones de comportamiento que favorecen el uso de la fuerza para resolver conflictos, pero la exposición a otros esquemas de comportamiento reducirá la posibilidad de que elija la violencia en sus relaciones con otras personas. Lo mismo sucede con los factores socio-espaciales o estructurales, aunque las políticas necesarias para contrarrestarlos sean de mayor envergadura y costo.

Hace poco se obtuvo la evidencia de que el brote de violencia que vive América Latina no es ni pasajero ni externo, sino intrínseco y consustancial de las deficiencias de un modelo político y económico que acentúa las exclusiones sociales. A ello se debe que el impacto a largo plazo de las políticas de prevención de la violencia esté condicionado en menor o mayor medida por el éxito de las políticas sociales y económicas que buscan el desarrollo, la equidad y el bienestar.

Una sociedad cohesiva es aquella donde las personas están protegidas contra los riesgos para la vida, confían en sus vecinos y en las instituciones estatales y pueden trabajar para alcanzar un futuro mejor para ellos mismos y sus familias. Fomentar la cohesión social significa luchar por una mayor inclusión y más participación ciudadana, y crear oportunidades para la movilidad ascendente. Es el pegamento que mantiene unida a la sociedad.”²³

La cohesión social es un concepto central para las políticas de prevención de la violencia, ya que determina los niveles de conflictividad social por atender.

Según el Programa para la Cohesión Social en América Latina, de la Unión Europea, “la cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad”.²⁴

En 2010, la CEPAL definió la cohesión social como “la capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano (pertenencia)”. La definición tiene tres dimensiones:

- Distancias o brechas sociales: déficit en las condiciones materiales de vida que experimentan grupos y comunidades privados del acceso a sus derechos básicos, incluyendo empleo, ingreso, protección social, educación, salud, consumo y servicios básicos.
- Mecanismos de inclusión – exclusión o capacidad institucional: acciones, políticas y fenómenos sociales que repercuten en la estructura de oportunidades y en los procesos y resultados de inclusión – exclusión.
- Sentido de pertenencia o apoyo ciudadano: se refiere a las percepciones que conducen a la adhesión al sistema político y al ordenamiento socioeconómico, que a su vez expresan la confianza de la sociedad en la reducción de brechas sociales.

Toda política de prevención de la violencia debe tener entre sus objetivos la cohesión social para situarse en las causas y mecanismos estructurales que alimentan la conflictividad social.

SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN SOCIAL

El concepto *seguridad ciudadana* es utilizado en América Latina principalmente para describir una nueva forma de abordar la seguridad, mucho más amplia que el tradicional concepto de seguridad pública. No se refiere a la mera ausencia de agresión o temor, sino a la certeza del respeto a la integridad física, psicológica y social de cada individuo. Por lo tanto, implica necesariamente una visión del desarrollo humano basada en el reconocimiento y valoración de los anhelos y aspiraciones de cada habitante de la urbe.

De esta forma, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la seguridad ciudadana tiene como principal significado no temer una agresión violenta, saber respetar la integridad física, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad es una creación cultural que, hoy en día, implica una forma igualitaria de sociabilidad, en un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998:128).

Las políticas de seguridad ciudadana fortalecen la democracia al volver a poner en el centro de las estrategias a los municipios y sus habitantes, y al buscar la gestión participativa y la corresponsabilidad de la seguridad mediante un proceso colectivo que permite actuar sobre las causas de la violencia. Además, por el carácter multicausal de ésta, adopta una perspectiva intersectorial e intrasistémica que fortalece la coordinación entre las autoridades de la ciudad y sus actores civiles y privados.

La seguridad ciudadana se vincula a las políticas de cohesión social por sus tres dimensiones: inclusión social, capital social y movilidad social. La inclusión social se refiere a la capacidad de todos los ciudadanos para participar en igualdad de condiciones en la vida económica, social y política, incluyendo la posibilidad de que las perso-

nas estén protegidas cuando más lo necesiten. El capital social se refiere a la confianza de las personas en las instituciones, además del sentido de pertenencia a una sociedad. La movilidad social se refiere a la igualdad de oportunidades para progresar en la escala social (OCDE, 2012).

La seguridad ciudadana refuerza la cohesión social cuando aborda las vulnerabilidades de los grupos sociales urbanos marginados o excluidos y contribuye a disminuir las brechas sociales. Por otra parte, frena la progresiva degradación del sentimiento de solidaridad, reciprocidad, identidad, confianza de los ciudadanos en sus instituciones. En efecto, la violencia afecta la gobernabilidad de las instituciones y la confianza de una sociedad, y desemboca en un descontento social respecto del desempeño del modelo democrático. Los ciudadanos, exasperados por la incapacidad del Estado para protegerlos y proveerles los niveles de bienestar que consideran dignos, han dejado de creer en sus instituciones (poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial). Estas instituciones confirman su pérdida de legitimidad con repetidos actos de corrupción y faltas en sus obligaciones de transparencia, trato equitativo e inclusión ciudadana.

A su vez, el enfoque preventivo fortalece las instituciones democráticas y la defensa de los derechos de los ciudadanos a través de la participación y la corresponsabilidad.

El énfasis en la coproducción de seguridad

“La incorporación del ciudadano a la seguridad permite hablar ya no de una producción de seguridad por parte de los agentes estatales, sino de la necesidad de coproducir la seguridad entre todos los actores involucrados. La coproducción se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local como las instituciones de la sociedad civil, del sector privado y los habitantes involucrados participen en forma responsable en la construcción de una ciudad más segura y enfrenten eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad de todo tipo. La coproducción se basa en el hecho que la seguridad es responsabilidad de todos y no sólo del sistema de justicia criminal.

“Este postulado deriva (tanto) de la multicausalidad de la criminalidad y de los

comportamientos antisociales como de la necesidad de una respuesta multisectorial, coordinada e integrada” (Ruiz *et al.* 2007:20).

Énfasis en las prevenciones

Las políticas de prevención social de la violencia constituyen un complemento indispensable de las políticas sociales, y contribuyen a la cohesión social atacando las causas de su deterioro con tres niveles de intervención:

- *Primario*, destinado al conjunto de la población con programas diferenciados por edad, género, grupos sociales, temáticas.
- *Secundario*, apuntando a los grupos más expuestos a padecer o protagonizar situaciones de violencia y delincuencia, y de riesgo.
- *Terciario*, que atienden a las personas en conflicto con la ley o aquellas que ya están insertos en círculos de violencia y delincuencia.

En función de la seguridad ciudadana y de la cohesión social, estos niveles de intervención se pueden traducir en:

La **prevención primaria**, se encarna en políticas universalistas que permiten el acceso equitativo de todos a los servicios mínimos de salud, educación y seguridad social. Se acompañan generalmente de inversiones en equipamiento e infraestructura social que permiten corregir las desigualdades de acceso en el territorio, y de estrategias de discriminación positiva hacia los grupos que la universalidad no logra incluir. Estas políticas no son de responsabilidad exclusiva de los departamentos de prevención o de seguridad ciudadana sino de todos los departamentos del municipio. También incluyen políticas de generación de habilidades (parentales, de resiliencia, de autocontrol, de resolución de conflictos, etc.) y campañas globales de sensibilización sobre diversos temas.

La **prevención secundaria**, tiene que ver con los procesos de exclusión social que endurecen los factores de riesgo para ciertos grupos y los mantienen en condiciones de vulnerabilidad o

²³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). *Perspectivas de desarrollo mundial 2012: Cohesión social en un mundo cambiante*. París, 2012.

²⁴ EUROSOCIAL - <http://www.eurosocioal-ii.eu/eurosocioal/que-hacemos/cohesion-social/>

exclusión (jóvenes marginados, indígenas, barrios críticos, familias monoparentales pobres, etc.). El propósito de la prevención secundaria, desde la lógica de la cohesión, es generar procesos de acompañamiento que les brinde reconocimiento, inclusión, sentimiento de pertenencia y disminuya las brechas sociales que los afectan. En materia de seguridad, se trata de abordar y reducir factores de riesgo que puedan conducir a la comisión de conductas violentas o delictivas. Estos procesos son conducidos principalmente por los agentes de prevención del municipio en conjunto con los actores locales.

La **prevención terciaria**, busca la inclusión de los grupos o individuos que han estado en conflicto con la ley o están insertos en círculos de violencia y delitos. Haber cometido un delito no puede privar al individuo de su derecho a la prevención; que evite la reincidencia, por ejemplo, de los ex convictos, de los jóvenes delincuentes primerizos, los hombres violentos con su pareja, los consumidores problemáticos de droga, etc. Por ello, las políticas de prevención en este nivel deben considerar penas alternativas, sobre todo en el caso de los jóvenes, y la reinserción al mercado laboral y a la sociedad de los ex-convictos.

En adicción a la prevención social de la violencia se suele recurrir a acciones complementarias que han sido efectivas en otros ámbitos.

La **prevención situacional o ambiental** atañe a las características físicas o ambientales que propician la violencia. Se basa en el principio de que la vigilancia natural de los espacios a cargo de los mismos vecinos permite obstruir la comisión de delitos al reducir las oportunidades de los delincuentes potenciales. A la vez, pone énfasis en las circunstancias ambientales que favorecen la perpetración de delitos (falta de alumbrado, callejones sin salida, terrenos baldíos, espacios deteriorados, etc.). La prevención situacional se articula con las políticas urbanas de mejoramiento de la infraestructura básica y los espacios públicos y barrios, y es esencialmente disuasoria, pero solamente adquiere fuerza mayor cuando se articula con el actuar comunitario.

La **prevención comunitaria** incluye medidas de prevención social y situacional poniendo

énfasis en la participación activa de los actores de la comunidad local y su *responsabilización* (derechos y deberes) al incorporar a todos los actores locales pertinentes en procesos participativos. Con ello, permite:

- mejorar sus niveles de confianza y reconocimiento mutuo (solidaridad y pertenencia);
- profundizar los procesos de descentralización y fortalecer las instituciones locales; y,
- reforzar a la ciudadanía por el ejercicio de sus derechos, entre ellos, el derecho a la seguridad pública.

Sobre este proceso comunitario se edifican las bases de confianza y reconocimiento de la diversidad de intereses; se corrigen las percepciones erróneas y las sensaciones de miedo, y se incrementa la solidaridad y unidad entre los actores, la comprensión de sus problemas y el consenso en visiones compartidas sobre su futuro en el territorio. Como resultado del proceso se fortalece el sentimiento de pertenencia y responsabilidad.

En conclusión: es necesario atender de manera integral las múltiples causas de la violencia, atacando sus raíces y actuando en diferentes niveles —individuales, interpersonales, socio espaciales, estructurales—, que a menudo se interrelacionan.

El éxito de las políticas de seguridad ciudadana depende en gran medida de una visión territorial del fenómeno de la violencia y sus mecanismos de reproducción. Comprender que las violencias se expresan y arraigan en el territorio, en las relaciones sociales y la cultura, representa un cambio de enfoque en el fenómeno, abordaje que permite entender su evolución, comportamiento, efectos y las circunstancias que le dan origen. Una adecuada política de prevención y cohesión debe considerar los procesos culturales, sociales, urbanos y económicos que modifican de fondo la manera en que las personas se relacionan entre sí, así como la manera de vincularse con su ambiente físico y natural. Por ello es necesaria la participación activa de los actores locales en la formulación de diagnósticos participativos: la información existente no basta para analizar los determinantes de la violencia y de la cohesión social local.

El municipio, coordinador de la política de seguridad ciudadana

El municipio es el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de la población, y cuenta con las atribuciones, herramientas y recursos de política urbana, social y cultural que lo hacen competente para abordar la cohesión social y la convivencia pacífica. Por tanto, es necesario reconocer y fortalecer su presencia a la cabeza de las políticas de seguridad ciudadana, toda vez que este orden de gobierno es el que permite diseñar soluciones ad hoc y conducir acciones participativas y de proximidad.

El conocimiento de las necesidades locales, los sectores geográficos más vulnerables y de mayor inseguridad, los actores clave (asociaciones, ONG, empresas, iglesias), y la coordinación con los otros órdenes de gobierno, confieren al gobierno local los elementos necesarios para consolidar la ciudadanía y democracia con la implementación de un plan de cohesión social y prevención del delito. El compromiso activo de los actores clave locales será fundamental para el éxito del proceso.

No obstante, el municipio comparte con el estado y la Federación ciertas competencias necesarias al ejecutar una estrategia de cohesión social y seguridad ciudadana. Por ejemplo, para hacer efectivos los derechos ciudadanos se deberá involucrar a las instituciones y organizaciones competentes en materia de justicia, educación, derechos humanos, policía, etc., con competencias estatales y federales. En este proceso, quizá sea necesario acentuar los procesos de descentralización del Estado surgidos en años anteriores, pero cuyos resultados se han visto limitados por la corrupción, la incapacidad técnica, la brevedad de los períodos de gobierno, deficiencias en recursos humanos, el voluntarismo político y, en general, la falta de visión de largo plazo que suele entorpecer la gestión municipal.

También es central que el municipio establezca una coordinación intersectorial efectiva entre todas sus dependencias (salud, educación, desarrollo social, etc.). Esto implica una fuerte orientación intrainstitucional en el municipio indispensable para ser efectiva y exitosa la implementación de la política de seguridad.



Promotores municipales en la clausura de curso de mediación en Aguascalientes, Ags.

6. PROGRAMA DE PREVENCIÓN LOCAL:
ETAPAS, TIEMPOS Y REQUISITOS

Este capítulo se refiere a las etapas de una política de seguridad ciudadana centrada en una perspectiva de cohesión social para la prevención de la violencia y la criminalidad desde el ámbito local. Cada una de estas etapas es fundamental para que la política funcione adecuadamente; por ello deben ser cuidadosamente atendidas.

PRIMERA ETAPA:
LIDERAZGO Y VISIÓN MUNICIPAL

El gobierno local es quien mejor conoce los problemas de los sectores sociales de su territorio, y potencialmente el mejor facilitador de la participación ciudadana, por su cercanía con las organizaciones sociales y vecinales; por ende, puede inducir el surgimiento de redes y articular las instituciones del Estado y los habitantes del municipio. No obstante, este papel es sólo potencial hasta que adquiere la capacidad de difundir una visión que responda a las exigencias de convivencia de los ciudadanos, trabajar intersectorialmente en la prevención local, implementar políticas sociales coherentes con los objetivos de prevención y cohesión, y concebir la prevención integral con un equipo técnico adecuado.

Liderazgo del presidente municipal

El liderazgo municipal es el proceso de influir sobre otros con el propósito de ejecutar una tarea compartida (Chávez y Quintana, 2001:36). En el ámbito preventivo, se traduce en la instalación de

la prevención social en la agenda local y ciudadana, por la voluntad política, el compromiso y el liderazgo de un responsable local. Éste deberá convertirse en el principal promotor de una visión compartida que dirija la política local en la materia. El líder político —generalmente el presidente municipal— debe ser capaz de difundir una visión de la seguridad apoyado y asesorado por un equipo técnico; juntos, serán el motor de una política local concertada de prevención sustentable en el tiempo.

Por tanto, el líder municipal deberá proyectar acciones de corto, mediano y largo plazos aun cuando éstas no se ejecuten durante su mandato. Al mismo tiempo, debe generar confianza y credibilidad. Para ello, deberá demostrar transparencia en su gestión municipal, ser capaz de captar las inquietudes de los ciudadanos y de resolver los problemas con la comunidad y no sólo para la comunidad.

Generar y difundir una visión

La visión es el enfoque inicial con que se construirá la política de prevención. Consiste en imaginar cómo crecer, vivir y trabajar en un lugar seguro, donde las personas puedan librarse del miedo, la violencia, la victimización, la intolerancia y, por consiguiente, convivir (ONU-Hábitat y UAH, 2009:36).

Por tanto, la visión debe ser compartida; es decir, aceptada e interiorizada progresivamente por todos los actores del proceso, ya que el enfoque común asegurará que los actores locales se

apropien de la política de seguridad ciudadana y participen comprometidos en las diversas etapas del proceso.

Muchos municipios no acostumbran trabajar con el enfoque intersectorial y participativo, por lo que se deberá eliminar progresivamente resistencias e inercias, cambiar los estilos administrativos burocráticos, multiplicar y reorientar acciones, y compartir los espacios de decisión con la ciudadanía, para no entorpecer la operatividad de la visión de la seguridad ciudadana. Por ello, una tarea previa es generar conciencia, en los diferentes actores, de la necesidad de asumir nuevos estilos de trabajo conjunto en favor de alcanzar los efectos previstos en la política de prevención.

Para poder sustentar el proceso, la visión debe incorporar al menos tres elementos:

- **La dimensión intersectorial.** El líder municipal debe generar y proponer una política local de prevención, y plasmarla en acciones concretas que aborden integralmente las múltiples causas de la delincuencia y violencia. De ahí la importancia de considerar el trabajo intersectorial de las diversas dependencias municipales, de los estados y la Federación. Es fundamental crear una instancia formal en la estructura orgánica municipal, cercana al presidente municipal, encargada de coordinar a todos los actores de la política de prevención.
- **La coherencia de la misión con otras políticas sociales.** La visión que se realice debe considerar la integración de políticas

²⁵ El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es una institución pública mexicana de asistencia social fundada en 1977, que se ocupa de asegurar el bienestar de las familias y grupos vulnerables.

locales, ya que como se vio en la primera parte de esta Guía, el acceso a la salud, educación pública, vivienda, equipamiento y espacios públicos para la convivencia, cultura, deporte, transporte eficiente y seguro, etc., contribuyen a la prevención al fortalecer los factores de protección de las personas.

Esta visión será doblemente valorada si es capaz de corregir algunos efectos perversos que pueden producir una deficiente instrumentación de las políticas locales, como la discriminación y expulsión en la escuela o la construcción de viviendas aisladas que han generado barrios *criminógenos* por la carencia de servicios y de urbanismo adecuados.

• **El abordaje integral de las violencias y la delincuencia.** Generar una visión incluyente y una cultura de prevención a nivel local significa abordar de manera integral las diversas causas de las inseguridades y la violencia. Aun cuando, como veremos más adelante, por efectos técnicos y presupuestarios se prioricen algunas áreas de trabajo, la visión debe plasmar la interrelación de todas ellas. Ello implica tratar en el contexto local todos los factores causales que explican una forma de violencia y de delincuencia identificada. Por ejemplo, al abordar el problema de las pandillas violentas de jóvenes es necesario trabajar con las familias de donde provienen y al mismo tiempo el barrio de origen de la pandilla. Limitarse a trabajar sólo con los jóvenes pandilleros sin tratar el contexto familiar y barrial conduciría, en el mejor de los casos, a pacificarlos manteniendo en el medio local el riesgo de que surjan otros pandilleros.

El **principio de integralidad** refuerza la necesidad de que el gobierno local y su equipo técnico aborden la prevención en forma **intersectorial** y con los **múltiples actores** de la sociedad civil que pueden focalizar algunas de las causas de la violencia y de la delincuencia.

SEGUNDA ETAPA: CONSTITUCIÓN DE EQUIPOS TÉCNICOS LOCALES DE PREVENCIÓN

Para implementar una política preventiva efectiva, es indispensable contar con un equipo técnico especializado en prevención dentro del municipio. No tenerlo equivaldría a crear una política de salud sin médicos ni enfermeras. No obstante, al contrario de lo que ocurre en otros campos profesionales, la figura de los agentes de prevención no ha adquirido un currículum internacional universalmente reconocido y validado. En el caso mexicano, casi todos los encargados locales de prevención tienen menos de cinco años trabajando, por lo que es necesario reforzar los equipos con profesionales especializados.

El equipo técnico de prevención municipal formula e implementa la visión de las autoridades locales en materia de prevención, realiza los diagnósticos necesarios con los actores locales y coordina a las áreas del gobierno y los actores locales en terreno, asimismo monitorea y evalúa el conjunto de tareas, programas y proyectos. Después de la autoridad local, es este equipo técnico el que garantiza la seriedad, pertinencia y continuidad de la política de la prevención, la presenta a los beneficiarios y al conjunto de los actores locales y la pone en práctica con ellos.

La eficacia del equipo técnico municipal depende de cinco aspectos: su composición, estabilidad, ubicación en la estructura orgánica municipal y relación con los organismos de seguridad pública, su formación continua y, sobre todo, sus funciones específicas.

La composición del equipo técnico

Este organismo local tiene dos componentes fundamentales: un coordinador y los miembros técnicos.

El coordinador del equipo esencialmente articula las prácticas de los agentes de prevención manteniendo un estrecho vínculo con el líder municipal y las diversas áreas participantes: policía, educación, salud, obras públicas, transporte, urbanismo, servicios urbanos, cultura, deporte, etcétera.

Los miembros del equipo técnico coordinan a su vez los proyectos o programas. Según el organigrama administrativo, serán responsables

Competencias del coordinador

- Compromiso con la realidad local.
- Militante de la coproducción de seguridad.
- Gestor de la complejidad urbana, conocedor de su diversidad y de los actores intervinientes.
- Coordinación de actores a través de una *cooperación inteligente*.
- Entendimiento de la seguridad y sus distintas formas de prevención. Con conocimiento del contexto político y con un enfoque de trabajo transversal y holístico.
- Capacidad de lidiar con la complejidad de la intervención urbana y la coproducción de seguridad, hábil para el trabajo en equipo y en redes (ONU-Hábitat, 2009:38).

de áreas geográficas de intervención; por ejemplo, barrios, colonias, polígonos o delegaciones, o bien encargados de programas como servicios para jóvenes, equidad de género, atención a zonas vulnerables, violencia escolar, o víctimas; prevención de adicciones, reinserción social de ex-convictos, solución de conflictos, etcétera.

Dentro de sus especificidades, cada municipio elegirá su modelo de intervención. Sin embargo, tener un responsable por territorio permite una mayor integralidad de la intervención que una lógica sectorialista.

El papel del coordinador es esencial, ya que de su capacidad de gestión de los equipos dependerá la solidez y eficacia de la política de prevención. Sus tareas consisten en iniciar los procesos necesarios, empezando por formular por consenso el plan de seguridad municipal y dirigir, coordinar y estimular los programas y proyectos, asegurando que sean ejecutados de manera coherente con la visión del municipio y de los actores locales.

La cercanía y la confianza política del líder municipal en el coordinador son fundamentales para evitar que su trabajo de coordinación se diluya o no sea correspondido. Debe tenerse en cuenta que la inserción de un equipo técnico de prevención en la estructura municipal es algo nuevo, que

irrumpe en la inercia de las tradicionales líneas de mando, jerarquías, actividades y metas de las instancias de la administración que coordinará.

Al mismo tiempo, es fundamental que la función del coordinador sea ejercida por una persona comprometida con la prevención de la delincuencia y no por un operador político. Su dinamismo, convicción, proactividad, credibilidad y, sobre todo, su capacidad de trabajar con equipos multidisciplinarios, de contribuir a formarlos y de relacionarse con las diversas áreas de trabajo del municipio y con los actores locales de la comunidad son cualidades esenciales de este *manager de seguridad*.

El equipo técnico debe integrarse con un grupo multidisciplinario de agentes de prevención, complementarios en términos de género y edad, y con una comprensión integral de los problemas de las comunidades. Sería un error apoyarse sobre un solo agente dinámico y carismático, que no se daría abasto y se trasformaría rápidamente en proveedor de contratos de actividades de prevención para consultores ajenos a la dinámica de la ciudad y sin gran posibilidad de supervisar esos trabajos.

La composición individual de este equipo varía según la disponibilidad de los recursos, las necesidades del municipio y los problemas por abordar en materia de prevención. La fórmula más común es la de un núcleo central, alrededor del coordinador, compuesto de un número limitado de personas (de tres a 15, dependiendo del tamaño del municipio y de la necesidad de proyectos y programas). Este núcleo contrata agentes especializados en cada área programática, coordina gente de otras áreas municipales que trabajan en los problemas de prevención o supervisa ONG o instituciones que asumen tareas especializadas de prevención en el territorio del municipio.

Esta fórmula flexible permite —en particular en el contexto mexicano, donde no se consiguen fácilmente fondos para la contratación de agentes en forma permanente— un crecimiento o decrecimiento de los equipos técnicos en función de las necesidades. Sin embargo, esta fórmula se enfrenta a la dificultad administrativa de conseguir recursos a tiempo, porque los ritmos gubernamentales para la prevención no suelen coincidir con los de los proyectos y programas.

La cuestión de los recursos es muy importante, pues las capacidades de operación del equipo técnico dependen en buena medida de la disposición de fondos. Dada la dificultad de crear nuevos espacios dentro de la administración municipal, debida a la política de recorte del gasto público, resulta muy importante ubicar los fondos de operación del equipo en los Programas Operativos Anuales²⁶ (POAs); es decir, afianzar los recursos presupuestales.

La estabilidad del equipo técnico

El primer gran riesgo para los agentes de los equipos técnicos es la inestabilidad ligada a los cambios políticos y al legítimo derecho de los funcionarios de hacer carrera. Los tres años de los mandatos municipales no garantizan la continuidad de la política de prevención, y aun cuando se logra un grado importante de continuidad entre una autoridad local y otra, la permanencia de los equipos no está asegurada. Algunos alcaldes negocian la continuidad con base en los buenos resultados, otros buscan fórmulas que hacen depender estos equipos de una institución neutral —como un instituto de planificación municipal, un observatorio o una instancia federal— para garantizar una mayor continuidad.

La discontinuidad hace perder no sólo las escasas competencias adquiridas en el mercado, sino también formas de trabajo transversal y “capacidad de salir del propio ámbito para reflexionar sobre el sentido de la respectiva praxis, respeto a objetivos comunes y transversales” (Red URB-AL, 2007:51). Asimismo, decepciona profundamente a los agentes locales y a los destinatarios de los programas, lo que se traduce en el descrédito del liderazgo municipal.

La integración organizativa en el aparato municipal

La ubicación del equipo técnico en el aparato administrativo es esencial. Existen diversas fórmulas. La primera es crear un área de prevención que

²⁶ El Programa Operativo Anual (POA) es el plan presupuestal del municipio para el año siguiente y es de estricto cumplimiento. Aunque la norma exige gastos nominalizados en partidas que son contempladas dentro de la Ley.

dependa directamente del presidente municipal o de una dependencia social, o bien insertar el equipo técnico en el área de seguridad pública, lo que en la práctica significa hacerlo depender del jefe de la policía.

Esta última fórmula presenta serios riesgos porque, en la mayoría de los casos, subordina la acción preventiva y los recursos destinados a implementarla a las exigencias policiales. Un jefe policial normalmente preferirá mejorar el equipamiento que invertir en la prevención. Hay excepciones, pero son una ínfima minoría. Siempre existe el riesgo que un jefe policial carismático sea removido de su puesto.

La formación continua del equipo técnico

Esta cuestión comprende dos problemas: los contenidos de las capacitaciones de los miembros del equipo técnico y la oferta de formación. Es decir, formar en qué, para qué y cómo. La investigación comparativa de URB-AL en 2006 sobre la formación de ejecutivos encargados de políticas de seguridad evidenciaba varios campos de formación habituales tanto en América Latina como en Europa.

- En cuanto a los contenidos, existen distintos niveles conceptuales y temáticos que debería manejar el equipo técnico, entre ellas:
- Procesos de seguridad, prevención y etimología del delito: políticas penales, comportamientos delictuales, crimen organizado y modelos policiales, enfoques de prevención, fuentes de información confiables y el problema de las cárceles.
- Contexto espacial y social de la ciudad: la comprensión de los espacios públicos, planes de desarrollo urbano, etcétera.
- Otros temas de seguridad ciudadana y cohesión social comunitaria, como la situación de los jóvenes y las mujeres, el estado de los barrios vulnerables, la reintegración de ex-convictos, las migraciones y el impacto del crimen organizado (URB-AL, 2007:49), las identidades y subjetividades, los temas de la confianza, la pertenencia, etc (CEPAL: 2007).

La formación también está determinada por la carencia de centros de formación enraizados en cada ciudad o región y la presencia predominante de dos tipos de formadores externos. Por una parte están las universidades o centros especializados que pueden otorgar una formación teórica tradicional bajo la forma de magisterio, diplomados o cursos especializados, pero con limitadas experiencias prácticas y metodológicas de prevención. Por otra, están los grupos de ONG o consultores que tienen experiencia de terreno que pueden traspasar a los equipos técnicos, o por lo menos reflexionar con ellos sobre su propia experiencia.

Una alianza con estos dos tipos de instituciones constituye actualmente la mejor formación externa porque mezcla lo teórico con lo práctico y otorga certificaciones útiles para la carrera de los agentes de prevención.

Finalmente, un importante medio para capacitar es la pasantía inter-ciudades que sigue el modelo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), que agrupa más de 300 ciudades y organiza regularmente seminarios temáticos con intercambio de buenas experiencias. Esto permite a los equipos técnicos de diferentes ciudades una reflexión directa y provechosa sobre su experiencia. Sería deseable una organización similar en México en un futuro próximo.

Papeles específicos del equipo técnico

Los agentes de prevención cumplen diferentes funciones. La primera es coordinar el trabajo relacionado con los programas y proyectos de seguridad ciudadana para asegurar su eficacia y coherencia. Este papel a veces se extiende en el terreno a los diferentes actores locales que actúan en el territorio, sean del propio municipio o de la sociedad civil. Por ejemplo, en Aguascalientes, los responsables de los barrios más vulnerables se reúnen semanalmente con los representantes de las instituciones gubernamentales que intervienen en su área y coordinan con ellos las actividades.

En otras experiencias internacionales, los agentes de prevención participan en equipos territoriales coordinados, en los que su función es evi-

denciar las necesidades de prevención de riesgos existentes y futuros; por ejemplo, el impacto de la localización de las empresas sobre el mercado de trabajo juvenil.

Un segundo papel esencial es el monitoreo de los proyectos y programas, que supone definir con precisión desde el principio una estrategia de seguimiento que permita demostrar los avances de los proyectos e identificar oportunamente las deficiencias, obstáculos y necesidad de ajuste de la ejecución.

Una tercera función es sensibilizar, formar y organizar la comunicación en torno a la prevención y la seguridad. Generalmente es un papel que cumple el coordinador del equipo técnico o de un programa específico. Esta tarea implica formar enlaces relacionados de manera directa con los públicos a los cuales se dirige la información. Por ejemplo, si el municipio implementa un programa educativo alrededor de los grafitis, es importante asegurar una buena estrategia de comunicación dirigida a la prensa, a los vecinos de la zona, a los jóvenes y educadores y sobre todo al público, que puede ser reactivo a este tipo de iniciativas.

Un cuarto papel, no menos importante, es administrar las situaciones de crisis que se producen frecuentemente en un proceso de seguridad ciudadana. El equipo técnico debe estar en condición de analizar rápidamente una situación crítica, verificar su impacto político-social y proponer soluciones, que a menudo implican resolver conflictos. Por ejemplo, la realización de un diagnóstico participativo puede enfrentarse en algunos territorios a situaciones imprevistas, como el descubrimiento de graves abusos de menores, o a obstáculos generados por el crimen organizado. En estas ocasiones hay que analizar y proponer respuestas adecuadas. En el caso de abusos de menores, es necesario constituir un equipo de emergencia que lo dirija hacia los servicios sociales apropiados. El diagnóstico debe ser reorientado mediante talleres con jóvenes pandilleros o de expertos y especialistas. Por ello, el coordinador como gestor de crisis es fundamental, así como su habilidad para tomar decisiones oportunamente.

**TERCERA ETAPA:
INTEGRAR LA COMUNIDAD
A LA COPRODUCCIÓN
DE LA SEGURIDAD
Y ENFRENTAR LOS DESAFÍOS
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los funcionarios municipales responsables de integrar a los ciudadanos y sus organizaciones a las tareas de prevención y seguridad tienen una misión compleja, porque la participación en materia de seguridad expone los temores y reticencias de la población, limitando que ésta gestione ciertos rubros específicos, mismos que deben ser atendidos por expertos y el Estado.

Además, existe una cierta apatía y desconfianza ciudadana hacia los cuerpos de seguridad, por la percepción negativa que de la policía se comparte en México y las malas experiencias propias de una relación marcada por el conflicto y la tensión.

En general, los responsables de la prevención encuentran cuatro concepciones de la seguridad entre los ciudadanos y sus organizaciones, a saber:

- La seguridad punitiva. Conocida como el “gobernar a través del crimen” (Simon, 2012), conduce al populismo penal practicado por muchos gobiernos de la región.
- La seguridad privada. Los vecinos, respondiendo a una percepción de inseguridad, a un sentimiento de indefensión, miedo y desconfianza hacia las autoridades, recurren a servicios privados de seguridad, privatizan los espacios públicos a través de condominios o calles cerradas, y se aíslan de su entorno con muros, casetas de vigilancia y control rígido de entradas y salidas de las calles.
- Excepcionalmente, el rechazo a las instituciones de seguridad pública y la adopción de esquemas locales de autogobierno fuera de la legalidad, como sucedió en ciertas zonas del país como Michoacán o Guerrero. En estos casos, los ciudadanos o las comunidades se organizan para crear sus propios cuerpos de seguridad o cierto tipo de *policía comunitaria*. Se trata de situaciones complejas en que, por un lado, las comunidades

responden a un vacío de gobierno aunque sus acciones violen las leyes; por otro, se enfrentan a grupos criminales violentos, por lo que desarmarlos pasa por negociaciones conciliatorias muy difíciles.

- Seguridad ciudadana, como se describe en esta Guía.

Identificar la sociedad civil:
sus organizaciones y movimientos

Para fomentar la participación, el equipo técnico de prevención debe contar con el mapa de todos los actores de la sociedad civil presentes en el territorio, identificando los que son clave o estratégicos para la coproducción de la seguridad. Ahora bien, no basta con identificar las organizaciones de la sociedad civil (OSC): para poder establecer estrategias de colaboración y de coproducción de seguridad sin cometer errores que cierran las puertas a los actores más importantes, hay que conocer su naturaleza sociológica, su lógica de funcionamiento y los fundamentos que guían sus acciones.

Identificar los distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil se compone de un variado, complejo, diverso y heterogéneo universo de asociaciones y movimientos sociales; es por esta razón que puede ser útil usar una tipología de organizaciones, y en cada tipo señalar los actores que pueden ser relevantes para la coproducción de la seguridad.

Problema	Ejemplos de aportes de las OSC
Adicciones	Atención en centros especializados a personas que sufren adicciones para su rehabilitación. Trabajo en las escuelas y centros laborales para prevenir el consumo problemático de drogas.
Población penitenciaria	Fianzas, defensa jurídica y programas de reintegración social.
Víctimas de la violencia	Asistencia psicológica y jurídica especializada por edad, género y secuelas por tipo de delito.
Corrupción en instituciones de seguridad	Investigación e impulso a proyectos de contraloría social. Incidencia en la opinión pública sobre los casos de corrupción.
Acceso a la justicia	Asistencia jurídica, promoción de reformas y leyes.
Grupos excluidos	Creación de formas de justicia alternativa con el municipio (mediación comunitaria, justicia restaurativa, mediación escolar).
Violencia de género	Programas de reinserción social, económica, educativa. Promoción de derechos de la mujer, asistencia a víctimas y reeducación de agresores, capacitación de monitoras de barrios contra la violencia familiar.

A. Asociaciones de carácter económico-gremial
Se conforman como sindicatos, clubes empresariales, asociaciones profesionales. De todos estos actores, los empresarios, las asociaciones de médicos, abogados y notarios son las que más conviene tomar en consideración, ya que, por ser los más notorios, son víctimas con mayor frecuencia de secuestro, extorsión y pago de piso. Por ello, como ha pasado en algunas ciudades como Ciudad Juárez y Tijuana, se agrupan y se movilizan para presionar a las autoridades y proponer medidas de seguridad.

B. Asociaciones políticas formales
En estricto sentido, los partidos son componentes del sistema político, pero, al tener una función de representación ciudadana, tienen un pie en la sociedad civil. Durante las distintas fases de la implementación de la política de seguridad, y en especial en el diagnóstico, es importante invitar a los miembros del cabildo que representan a los partidos, para responder a sus inquietudes, incorporar sus propuestas y alcanzar una mayor legitimidad y respaldo de los programas de prevención al interior del gobierno municipal.

C. Asociaciones de matriz religiosa
Son muy importantes para la prevención, ya que amortiguan y mitigan el sufrimiento, la soledad y la desesperanza que se vive en las zonas tocadas por la violencia. A la vez, prestan servicios y apoyo a los grupos más vulnerables, como los jóvenes y las mujeres.

Estudios recientes demuestran la importancia de la dimensión espiritual promovida por algunas organizaciones religiosas para el fortalecimiento de la subjetividad, resiliencia y capacidad para sobrellevar secuelas de distintas índoles. La espiritualidad resulta, por tanto, uno de los factores protectores de mayor importancia para el trabajo con población altamente vulnerada: presos de alta seguridad, drogodependientes, depresivos críticos, etcétera.

D. Organizaciones civiles
Este universo se conforma con tres tipos de asociaciones:

- asociaciones y movimientos sociales;
- organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad; y,
- asociaciones de asistencia privada.

Con un común denominador: son “libres y voluntarias, compuestas de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado” (Olvera, 2001, 37). Las organizaciones civiles de seguridad nacen en la medida en que crece la inseguridad y la impunidad en el país; por ejemplo, México Unido contra la Delincuencia, México SOS, Las Madres de Juárez, Iluminemos México, etc. Aunque son organizaciones nacionales, puede existir una representación en el municipio o una organización local de víctimas que sea parte de alguna organización nacional, por lo que es importante identificarlas, hacer contacto con ellas y buscar canales de colaboración.²⁷

La mayoría de las asociaciones de los grupos 2 y 3 están legalmente constituidas, son no lucrativas, de servicios a terceros, además prestan servicios educativos, de salud, asistencia, promoción social y otros, dirigidos a sectores vulnerables. La tabla anterior ilustra los modos en que las OSC pueden responder a determinados problemas.

²⁷ Estas organizaciones, en general, cumplen un importante papel de análisis estadísticos y evaluación de las políticas federales, asimismo de denuncia y movilización, por lo que su trabajo puede servir a los equipos técnicos de prevención en la fase de diagnóstico previo y/o en la definición de los impactos a nivel municipal de algunos de los temas, no así para el trabajo directo en las comunidades.

E. Asociaciones de tipo cultural
En nuestro continente existe una fuerte tradición de construir herramientas culturales que implican una profunda pedagogía y toma de conciencia sobre los grupos oprimidos: asociaciones musicales, de baile, teatrales y artísticas en general, grupos de defensa del patrimonio histórico, de recuperación de tradiciones culturales, etc. Estos instrumentos son de gran relevancia; por ejemplo, el *teatro del oprimido*, como todas las herramientas derivadas de la pedagogía de la liberación y la psicología comunitaria latinoamericana. Las asociaciones de tipo cultural permiten, al mismo tiempo, expresar simbólicamente miedos o sensaciones de inseguridad muy arraigadas en comunidades víctimas de la violencia. Existen excelentes experiencias de colectivos de cine comunitario en Perú, Colombia y Argentina.

F. Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional
Se organizan en clubes y ligas deportivas y representan un buen vehículo para trabajar con los jóvenes y crear un entorno social capaz de alejar este sector de la vagancia y las pandillas, al acompañarlos en su actividad cultural o deportiva. Las actividades deportivas por lo general demandan, al mismo tiempo, la recuperación o conservación de los espacios comunitarios donde se desarrollan sus actividades que, bien gestionados, pueden atraer una mejor iluminación, nuevos comercios, espacios de encuentro intergeneracional, etcétera.

Diversos estudios demuestran que el deporte, la recreación y la cultura no sólo contribuyen al buen estado físico, sino también al bienestar mental y a la interacción social de los niños, niñas y adolescentes. Por su parte, el deporte promueve la igualdad entre las personas, aumenta la autoestima, mejora el aprendizaje y el rendimiento académico, reduce el stress y la depresión, previene el tabaquismo y el consumo de drogas ilícitas. Las actividades socioculturales permiten el enriquecimiento del individuo en el seno de la sociedad y potencia la amistad entre los seres humanos contribuyendo a mejorar la relación, el conocimiento y las expresiones personales (UNICEF – CEDAL, 2010:5).

G. Asociaciones de tipo urbano-gremial

Son “asociaciones de vecinos de algún barrio, de un edificio o un conjunto de ellos, hasta grupos populares urbanos con frecuencia como demandantes de servicios o de terrenos. Estas asociaciones y movimientos son importantes en tanto constituyen uno de los primeros pisos para la acción colectiva, crean espacios públicos primarios y se convierten en interlocutores privilegiados en el diseño, ejecución y vigilancia de las políticas públicas” (Olvera, 2001:39).

Como organizaciones de autorrepresentación y de corte vecinal, este tipo de OSC son clave para el trabajo en barrios y colonias, y tienen que ser consultadas e invitadas a colaborar en los estudios, diagnósticos y acciones que se quiera efectuar en las áreas de prevención del municipio incorporadas en la visión del programa.

H. Movimientos y asociaciones por preferencia sexual e identidad de género

Son organizaciones dedicadas a defender los derechos de las comunidades con preferencias sexuales diversas. Tienen un alto potencial de cabildeo (*lobby*) político. Sus intereses deben ser considerados, sobre todo, porque en numerosos casos son víctimas de discriminaciones de todo tipo y de crímenes pasionales.

I. Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas

Estas asociaciones, conformadas con miembros de una misma ascendencia indígena, suelen asumir un papel de representación y gobierno con bases consensuales, y pueden apelar a sus usos y costumbres para autogobernarse, ocasionalmente asumiendo la seguridad y estableciendo policías comunitarias o grupos de autodefensa que operan en paralelo con las policías municipales y estatales.

Tres tipos de actores deben ser tomados en cuenta de manera especial al definir los estudios y diagnósticos del plan municipal de prevención de la violencia y el delito: los periodistas, los líderes de plataformas virtuales, que forman verdaderas comunidades en torno a estos temas, y el sector académico.

Los **medios de comunicación** construyen la percepción de inseguridad, dan seguimiento a

Respuesta comunitaria ante el crimen: El caso exitoso de Cherán

Cherán es uno de los 113 municipios del estado de Michoacán. Cuenta con 18,191 habitantes y es parte de una región conformada mayoritariamente por purépechas. Como otros de la región purépecha, ha sido acosado por grupos criminales que secuestran, extorsionan, se apropian de tierras y propiedades y se apoderan de los gobiernos locales. En una situación de violencia crítica, los pobladores se movilizaron contra los grupos criminales, detuvieron a un grupo y lo entregaron al Ministerio Público. La incertidumbre de la acción llevó a instalar en la calle 200 altares y fogatas, que se transformaron en cocinas comunitarias y facilitaron la restauración de los vínculos comunitarios. La primera acción de la organización que ahí surgió fue pedir la destitución de la policía municipal, coludida con el crimen organizado, y armar su propia policía comunitaria. Después gestionó ante el gobierno estatal la autorización de la elección de sus autoridades por usos y costumbres. Hoy, gobierna el municipio un Consejo Mayor de Gobierno y siete Consejos Operativos. El Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 suscita una amplia participación de los pobladores y da prioridad al fortalecimiento del tejido social.

los eventos relacionados con la acción criminal, cuentan con sus propias fuentes de información y son víctimas de grupos criminales cuando son amenazados, secuestrados, extorsionados, asesinados.²⁸ Esta posición los convierte en aliados importantes para apoyar y difundir las acciones de prevención del municipio.

En lo que concierne a las **tecnologías de la información**, encontramos a ciudadanos y organizaciones que usan Facebook, Twitter y otros para denunciar sitios de venta de drogas, lugares peligrosos, secuestros, extorsiones o robos. El caso más ejemplar es el muro de Facebook *Valor por*

²⁸ En México en 2102 fueron asesinados más periodistas que en Irak. <http://estepais.com/site/?p=27504>

Tamaulipas, fundado en 2012 para alertar a la población acerca de situaciones de riesgo como los enfrentamientos entre grupos rivales o de éstos contra el Ejército, frecuentes en las calles de las principales ciudades tamaulipecas. Desapareció porque los narcotraficantes ofrecieron una recompensa de 600 mil pesos por identificar al administrador del sitio electrónico. Al momento de su desaparición, la red contaba con 214,850 seguidores en Facebook y 33,481 en Twitter, magnitudes sensiblemente mayores que las de otras redes sociales regionales.

Algunas **universidades y OSC** empiezan a abrir áreas de estudio de la violencia y a realizar investigaciones sobre las causas sociales, económicas y políticas de las dinámicas de la violencia, por lo que los investigadores son elemento clave a invitar en los equipos técnicos de prevención.

El lado oscuro de la sociedad civil: el capital social negativo

Para construir el mapa de actores es necesario tomar en cuenta que no todas las asociaciones formales o informales persiguen fines positivos para el resto de la sociedad. De la noción de *capital social*, definida de diferentes maneras según otros tantos enfoques²⁹, se desprende la existencia de un *capital social perverso*, concepto clave para entender el complejo entramado relacional que imponen algunas agrupaciones delictivas.

Podría decirse que el capital social negativo son las redes, contactos y asociaciones que están al servicio de las actividades ilegales o particulares, y que por ello favorecen el conflicto. En el mismo sentido, asociaciones cuyos fines son aparentemente positivos pueden tener efectos perversos, como la exclusión de los extraños, demandas excesivas sobre los integrantes del grupo, restricciones de la libertad individual y normas sociales niveladoras hacia abajo.

Los grupos de interés que detentan el control de algún recurso o área de la vida social, los sindicatos politizados, los grupos de delincuentes, las familias mafiosas, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico, las pandillas, los círculos de prostitución y apuestas, etc., que también son

²⁹ En el glosario de esta guía se propone una definición de capital social.

asociaciones más o menos formales, deben identificarse en el mapa de actores para poder delinear estrategias, programas, proyectos y acciones que permitan la coproducción de seguridad.

Espacios de participación ciudadana

Los consejos y observatorios de seguridad ciudadana son espacios formales de participación ciudadana en materia de seguridad.

Los consejos están diseñados institucionalmente para ser espacios que conducen la participación ciudadana a la formulación de políticas públicas y de seguimiento del funcionamiento de las instituciones. Operan como agentes de la mejora institucional y contraloría social.

Aparte de estas organizaciones formales, en cada proyecto sectorial (jóvenes, escuela, violencia de género, barrios, etc.) debería existir algún tipo de alianza entre los actores interesados en la seguridad, o comprometidos con ella, y los encargados del equipo técnico de prevención.

El equipo técnico de prevención debe saber si existen mecanismos institucionales de participación a los que puede recurrir la o el presidente municipal. Por ejemplo, en el Distrito Federal se realiza cada año una consulta ciudadana para establecer una parte del presupuesto de manera participativa; de esta forma los vecinos definen la inversión en obras según sus problemas y necesidades, con lo cual pueden contribuir a la seguridad y la prevención del delito (luminarias, recuperación de espacios públicos, etc.). En este caso, la Asamblea Legislativa convoca a la consulta ciudadana y el Instituto Electoral del Distrito Federal la organiza³⁰.

Responsabilizar

Cualquiera que sea el tipo de organización de la sociedad civil o instituciones estatales o municipales que participe en el proceso de coproducción de seguridad, lo que mejor caracteriza la participación no es la consulta y el compartir decisiones, sino asumir la responsabilidad de ciertas tareas. Por ejemplo, si una organización barrial participa en la recuperación de espacios públicos aban-

³⁰ http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2451

donados o deteriorados, no sólo participa decidiendo el uso del espacio público renovado, sino comparte la responsabilidad de mantenerlo y de aplicar las normas consensuadas sobre sus usos.

Lo que distingue la participación en la co-producción de seguridad de otras modalidades de intervención ciudadana o intersectorial de los departamentos estatales es que todos los actores se hacen responsables de los planes de acción, desde su diseño hasta su ejecución y consolidación, lo que facilita la apropiación del proyecto y del espacio por la comunidad.

**CUARTA ETAPA:
EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO**

El diagnóstico es el momento en que se identifican, estudian y analizan los problemas, necesidades, prioridades y características del territorio sobre el cual se va a intervenir. Es una lectura colectiva de la realidad sobre la que se actuará, combinando la información disponible sobre el territorio, la percepción y el conocimiento de quienes lo habitan (URB-AI, 2012).

El diagnóstico cumple varias funciones básicas

La primera es asegurar un conocimiento de la realidad local, de las manifestaciones de inseguridad y al mismo tiempo de las causas de éstas. Si se quiere abordar un problema se debe conocer su dimensión, características y causas. Que el diagnóstico sea realizado con los actores locales garantiza un mejor conocimiento de los problemas de que deriva la inseguridad y de su impacto sobre la población. Donde el miedo y la subjetividad son altos se debe cuidar que la información recabada sea actual, confiable, apropiada, clara y reconocida por la población local: ello permitirá formular con precisión prioridades y planes de acción.

Generar consensos entre líderes, actores locales, instituciones públicas, organizaciones privadas y miembros de la comunidad constituye el segundo objetivo fundamental del diagnóstico participativo. Asume como desafío no sólo conocer la inseguridad, sino discernir los problemas subyacentes, cuya solución lleva a construir un

Preguntas básicas al comenzar

¿Existe un diagnóstico serio y actualizado que refleje la opinión y la percepción de los habitantes en materia de seguridad, sobre el cual se apoyan las acciones preventivas del municipio?

¿Las prioridades de la población están claramente definidas?

¿Hay capacidad en el municipio y el equipo técnico para realizar un diagnóstico participativo?

¿Los actores locales interesados en la seguridad están participando en el diagnóstico?

¿Jóvenes, mujeres y representantes de las comunidades de las zonas más desfavorecidas están presentes en la formulación e implementación del diagnóstico?

interés común que debería permitir después definir los ejes estratégicos del plan de seguridad. Por eso, deben estar presentes en este diagnóstico los principales actores locales, que tienen opiniones distintas y son de orígenes sociales diversos, para confrontar sus puntos de vista sobre la inseguridad y sus causas, y buscar consensos mínimos para atacarla. Es por eso también que un diagnóstico participativo no puede hacerse en pocos días o semanas: requiere de tiempo suficiente para llegar a las causas de los problemas y para que el consenso empiece a madurar.

La colección de información no sólo permite identificar las manifestaciones y causas de la inseguridad, sino también evaluar y comprender los impactos positivos y negativos de las políticas y acciones vigentes frente a ella, ya sean de control o de prevención. Hay que subrayar que las respuestas represivas o preventivas no siempre son adecuadas, por lo que las acciones, sobre todo las de prevención, deben ser evaluadas por su impacto y comparadas con experiencias similares en otros lugares para verificar su pertinencia.

El diagnóstico participativo debe evidenciar los recursos, además, tradiciones y energías locales sobre los que se construirá algunos de los ejes estratégicos. Los usos y formas de organiza-

Tipos de diagnósticos de la inseguridad

El diagnóstico científico propuesto por el Centro Nacional de Prevención es un ejercicio que apunta a analizar el tejido social de una ciudad, su desarrollo histórico y los factores institucionales y socioeconómicos que explican la inseguridad y sus manifestaciones. Este ejercicio académico requiere de un largo período de estudio y de expertos en la historia social de la ciudad y de sus características, pero no contribuye directamente a la realización de un plan de seguridad, sino a la comprensión de la inseguridad y de sus factores causales, estructurales y coyunturales, para facilitar la definición de una estrategia de largo plazo.

El diagnóstico operacional realizado por un consultor, sin participación de la comunidad, permite detectar los problemas de inseguridad y sus manifestaciones sin llegar a sus causas profundas ni involucrar a las comunidades locales. Es un instrumento útil y complementario del diagnóstico participativo que permite entender aspectos que requieren mayor especialización, como un estudio de las colonias críticas o de problemas como abusos sexuales, etcétera.

El diagnóstico participativo implica directamente a los actores locales y los equipos técnicos del municipio, y permite profundizar el conocimiento de la inseguridad, su impacto sobre los diversos sectores sociales y, sobre todo, generar un consenso sobre prioridades, causalidades y responsabilidades ciudadanas. Permite también una interacción entre actores sobre el tema de la inseguridad y el camino a recorrer. No excluye el soporte de un consultor que prepare y acompañe este proceso con el equipo técnico local.

Una experiencia exitosa en México, en esta línea, es la coordinada por Clara Jusidman y la asociación Incide Social que ha desarrollado un metodología para el diagnóstico territorial de las causas sociales de las violencias, metodología que debe ser tomada en cuenta como una refererencia en los diagnósticos científicos.

ción social, como las fiestas simbólicas y carnavales, son parte del capital social de una ciudad. Como sabemos, las asociaciones que los organizan pueden ser punto de partida de un trabajo comunitario preventivo.

Otro objetivo del diagnóstico es identificar los asuntos y áreas prioritarias en materia de seguridad, de acuerdo con la opinión de la mayoría de la población. Para construir confianza, es fundamental partir de las prioridades locales y no sólo del punto de vista de las autoridades.

El tipo de información necesaria para el diagnóstico

Un diagnóstico requiere recolectar información actualizada y útil “al propósito de reflejar apropiada y oportunamente la envergadura y características de victimización a manos de la delincuencia y la violencia, los factores de protección y de riesgo locales y los comportamientos que pueden acentuar estos factores” (ONU-Hábitat, 2009:46). Para ello, esta información debe:

- Provenir de fuentes confiables y accesibles, sean oficiales (policía, tribunales, instituciones públicas de salud y educación, estadísticas, etc.) o de la sociedad civil, centros académicos, empresas de seguridad privada o grupos de habitantes.
- Permitir el análisis de la evolución de los fenómenos de inseguridad verificados (extorsiones, robos a personas, etc.) y no limitarse a una suma de hechos aislados o esporádicos.
- Reflejar la opinión de los diversos segmentos de la ciudad y ser presentada en forma didáctica. La percepción de la inseguridad es diferente entre comerciantes y habitantes de barrios vulnerables; entre hombres jóvenes adolescentes y mujeres jóvenes de colonias críticas; entre policías y simples ciudadanos; entre miembros de minorías étnicas o sexuales y de la mayoría, etcétera.
- Ser suficientes para contribuir a una elaboración de estrategias locales de prevención del problema que interesa resolver; por ejemplo, abatir la inseguridad entre jóvenes o la violencia de género.

Los alcances temáticos

Es indispensable determinar el alcance temático antes de iniciar el diagnóstico. En función de los temas que abordan, prevalecen dos tipos de diagnóstico.

- a. Los que apuntan a la realización de un plan de seguridad ciudadana de la ciudad, y
- b. los que se focalizan en un aspecto de la inseguridad y la prevención. Por ejemplo, los jóvenes en riesgo o las colonias críticas o vulnerables.

Varias cuestiones son imprescindibles al formular un plan de seguridad, como la envergadura de la victimización o el impacto de los factores de riesgo y protección más importantes. La selección de las que se habrá de incluir al formular un plan de seguridad municipal se hace considerando varios criterios:

- La situación y las prioridades del gobierno local y las de la población. Son prioritarios los problemas que los sectores sociales del área en estudio consideran situaciones de victimización intolerables y que afectan su calidad de vida.
- El tipo de victimización y victimarios en la zona estudiada.
- Los factores de riesgo y protección que prevalecen en el entorno local, reconociendo implícitamente que no es una sola la causa de la criminalidad.
- Donde el temor a la inseguridad juega un papel importante y tiene un impacto en los comportamientos de la población, conviene caracterizar a través del diagnóstico los tipos y grados de temor en el municipio y sus variaciones significativas en función de los sectores sociales o residenciales.
- Donde la relación entre policía y comunidad es problemática y genera desconfianza de la mayoría de la población por corrupción, ineficiencia o abusos, este fenómeno tiene que ser abordado en el diagnóstico.

El alcance territorial

Los límites territoriales de un diagnóstico derivan de la realidad de la victimización y del origen de los victimarios; de la subjetividad y del consecuente sentido de pertenencia de los habitantes. No es muy útil realizar un diagnóstico participativo en las zonas de residencia de los sectores más acomodados porque enseñaría poco, salvo si se trata de conocer la percepción del temor o del actuar policial. Sin embargo, en este tipo de vecindarios existen opiniones, necesidades, visiones e incluso recursos y actores que deben ser tomados en cuenta. Los contrastes entre los vecindarios más acomodados y los de menos recursos pueden generar en éstos sentimientos de inferioridad o prejuicios y discriminación en aquéllos. En ambos casos, son asuntos que se debe atender y tomar en cuenta en la medida que indican problemas de cohesión social que pueden objetivarse como riesgos de violencia y amenazas a la convivencia pacífica.

Se incluye generalmente los barrios o colonias de menor ingreso y en ocasiones las áreas residenciales de clase media, los barrios deteriorados y los terrenos abandonados; las colonias con pandillas violentas, los espacios públicos —que pueden estar en zonas más acomodadas o más pobres, y que incluyen los transportes públicos—; los centros históricos, las zonas comerciales, las áreas destinadas a actividades específicas y que caracterizan la ciudad —puertos, mercados principales y característicos; zonas industriales, áreas turísticas, zonas donde predominan escuelas, calles de prostitución, etc. — Lo importante es definir desde el principio los límites territoriales del área de intervención y evidenciar las razones que los justifican para la estrategia de prevención.

Focalizar las áreas más pobres no significa considerar que los pobres son los únicos actores de la delincuencia, sino reconocer, por una parte, que son víctimas de la violencia en muchos aspectos de su vida cotidiana, lo que agrava sus condiciones de vida; y, por la otra, que en las zonas residenciales acomodadas los delitos son más bien *de cuello blanco* que un diagnóstico participativo no permite poner en evidencia y cuya prevención está fuera del alcance de las autoridades locales o de la comunidad. Por ejemplo, la evasión fiscal, el

Marcha exploratoria

Consiste en reunir un grupo de alrededor de 10 personas, heterogéneas o seleccionadas por edad, género, interés común, etc. según lo que se quiere analizar de una sola zona geográfica. El grupo analizará los lugares de mayor peligro, y la victimización o temor según su percepción, a través de entrevistas grupales o individuales, encuestas, dibujos, fotografías, collages etc. Una vez identificadas, estas zonas son recorridas durante diversos momentos del día, jornadas distintas (laborales, fin de semana, etc.) y se verifica con el grupo la validez de su percepción. Después se dibuja un mapa de los lugares efectivamente fuente de peligro y victimización. Luego se invita a las autoridades locales o nacionales competentes a recorrer los mismos espacios con el grupo y ver qué soluciones pueden aportar a los problemas verificados (ONU-Hábitat, 2009:47).

engaño de algunos empresarios o el cibercrimen se combaten y previenen a través de organismos que controlan la transparencia o el fraude fiscal, las organizaciones de defensa del consumidor o la autorregulación.

Las áreas dominadas por organizaciones perversas como las del narcotráfico ofrecen serias dificultades al realizar un diagnóstico participativo. Se recomienda contar con consultores —de preferencia OSC— con experiencia y dominio del tema al planificar el diagnóstico, y organizar talleres con jóvenes o mujeres con las precauciones debidas.

Si el diagnóstico es monotemático y focalizado —por ejemplo, en la violencia juvenil—, el alcance territorial incluirá las colonias donde actúan las pandillas y los espacios, públicos o privados, donde los jóvenes son víctimas o autores de violencia. Igualmente se analizará los espacios y experiencias de prevención con jóvenes. Si el foco está en la violencia doméstica, hay que elegir áreas a modo de muestras transversales de los distintos sectores sociales, lo que permitirá evaluar la prevalencia y los impactos de la violencia de

género, y al mismo tiempo se focalizará sobre las iniciativas de prevención dirigidas a las mujeres víctimas, el empoderamiento de sus organizaciones y la rehabilitación de los victimarios en estas mismas áreas.

Cómo hacer un diagnóstico

Para empezar, se necesita constituir el grupo guía; es decir, el equipo que va a dirigir el diagnóstico. Si se trata de un diagnóstico participativo destinado a formular un plan de seguridad municipal, esta función corresponde al equipo técnico de prevención o parte de éste. Podría convenir hacerse ayudar de un equipo consultor especializado, cuando exista el financiamiento para hacerlo. Este grupo guía contribuye también a definir, junto con la población, el espacio territorial y el alcance temático del diagnóstico.

Enseguida se identifican a los actores locales que deberían participar en el diagnóstico y las eventuales acciones preparatorias para el buen funcionamiento del plan. Luego, se diseñan las etapas del diagnóstico y los instrumentos que se va a utilizar para realizarlo.

La fase preparatoria

Durante la fase preparatoria, que consiste en explicar a los actores qué es un diagnóstico participativo de seguridad, sus alcances e instrumentos, pueden surgir divergencias, a veces muy fuertes, entre los participantes. Es el momento de construir una perspectiva de convivencia y colaboración. Generalmente, las principales contradicciones surgen alrededor de tres grandes cuestiones: la violencia juvenil, el uso de los espacios públicos y la violencia de género.

La fase preparatoria, con o sin apoyo de consultores especializados, dura de dos a tres días en que los participantes aprenden a descubrir los problemas de inseguridad desde el punto de vista propio y el de otros sectores sociales. En un primer diálogo, por ejemplo, los adultos tienden a estigmatizar los comportamientos juveniles (violencia, grafiti, tatuajes, pandillas o comportamientos sexuales, etc.) para luego aprender a descubrir su significación. Los habitantes de barrios residenciales acomodados descubren la realidad de los barrios pobres y el modo en que viven la inseguri-

dad y las crisis de sus jóvenes. El conjunto de participantes empieza a discernir las condiciones del trabajo policial en un contexto carente de significado de su función de servicio. A veces las autoridades locales descubren, a través del testimonio de dirigentes barriales o de jóvenes, la existencia de violencias que no sospechaban y sus impactos en los barrios más pobres.

Por esto, los encuentros de la fase preparatoria crean un clima de diálogo con una dimensión emocional y social muy útil para corroborar o redefinir las dimensiones físicas y simbólicas del territorio seleccionado por el grupo guía. Estos ejercicios de acercamiento progresivos entre los grupos poblacionales permiten crear confianza y empatía entre los habitantes, y ello permite una mayor colaboración y cohesión social.

La segunda fase

Consiste en inducir a los actores locales a realizar segmentos del diagnóstico guiados por los equipos técnicos, o consultores con un papel complementario. Por ejemplo, si la fase preparatoria identifica cuatro prioridades: jóvenes, violencia de género, barrios vulnerables y espacios públicos, se agrupa a los actores en cuatro contingentes, cada uno presidido por la instancia que más se relacio-

na con el problema (por ejemplo, el área de planificación podría ocuparse de los espacios públicos). Los grupos profundizan en cada materia y formulan en hasta dos o tres meses un diagnóstico y las correspondientes líneas de acción preventiva. Luego se resumen estos resultados en un informe que indica los principales problemas y líneas de trabajo visualizadas.

La experiencia ha mostrado que en este estadio no todos los municipios ni los equipos técnicos tienen la capacidad o el tiempo para realizar un informe que, además de cumplir con las exigencias del Subsemun, resulte bien elaborado y coherente. Puede convenir que los consultores apoyen el trabajo de síntesis y redacción de estos informes.

Diagnóstico directo

Para la fase de diagnóstico directo se utiliza toda la información existente (estadística, policía, académica, evaluaciones previas, etc.), complementada con el trabajo directo con los sectores sociales a través de grupos focales, consultas temáticas, marchas exploratorias, mapas perceptuales, talleres, etcétera.

El informe sobre cada prioridad debería incluir los factores de riesgo y de protección para cada gran tema prioritario, además de elaborar una descripción detallada de cómo se manifiestan

Manifestaciones	Factores de riesgo	Contextualización
Juveniles	Escuelas que expulsan y/o mediocres Carencia de escuelas de recuperación Violencias escolares no abordas Pandillas violentas Presencia de asociaciones perversas que cooptan a jóvenes	Relación municipio – juventudes Presencia o carencia de una política escolar y de disminución de la violencia escolar Posibilidad de generar escuelas de recuperación o fomento a la permanencia en la escuela Carencia de política cultural y de deporte monitoreado para los jóvenes o hacia las pandillas Ausencia de políticas de contención frente al narco
Género	Violencia intrafamiliar Violencia en lugares públicos y trabajo Cultura machista ampliamente difundida Homofobia	Carencia de organizaciones femeninas que dialoguen con el municipio No reconocimiento del municipio a las organizaciones de mujeres o intento de cooptación Carencia de políticas de género en general y en particular en los espacios públicos o de protección de víctimas Ausencia de política frente a minorías sexuales
Consumo problemático de drogas	Nivel alto de consumo de alcohol Consumo de drogas ilícitas entre sectores juveniles Consumo de drogas peligrosas entre sectores pobres y juveniles Carencia de habilidades frente al consumo de drogas Manejo vehicular con exceso de alcohol	Identificación de sectores (género, edad, clase social) más vulnerables Identificación de fomentos al consumo irresponsable Ausencia de políticas de generación de habilidades diversificadas en función de las características sociales, de género o de edad. Exceso de establecimientos de venta de alcohol sin control Carencia de espacios de rehabilitación

dichos temas en el territorio, para lo cual pueden servir de orientación las preguntas e indicaciones sugeridas en la columna de “contextualización” que se muestra en la tabla anterior:

Factores de protección comunitarios

Son elementos positivos del capital social, la memoria colectiva, la identidad local, el dinamismo y la cohesión social de una comunidad. Las principales expresiones de estos factores son:

- eventos simbólicos (fiestas, carnaval, etc.) que contribuyen a la identidad y cohesión social;
- espacios públicos significativos a los que todos tienen acceso (malecón, parques seguros, centros históricos bien mantenidos), con presencia de organizaciones de la sociedad civil muy activas;
- servicios urbanos de calidad para todos;
- organizaciones autónomas de mujeres, jóvenes;
- prácticas de prevención vigentes eficaces;
- policía de proximidad eficaz y legitimada;
- ofertas laborales interesantes para jóvenes;

- organizaciones territoriales y formales acostumbradas a dialogar en forma no clientelar con las autoridades;
- espacios de recreación y deportes monitoreados para jóvenes;
- centros de refugio para mujeres víctimas de la violencia;
- centros académicos conectados con la comunidad;
- escuelas con sistema de apoyo para estudiantes;
- iniciativas vigentes en materia de justicia alternativa (mediación comunitaria, mediación escolar, justicia restaurativa, etc.);
- empresarios conectados con el municipio en materia de seguridad y prevención;
- sistemas privados de seguridad transparentes y eficaces;
- espacios reservados para minorías sexuales.

Cuando termina el diagnóstico: el informe final

Tres criterios definen el fin del diagnóstico, que habrá que actualizar regularmente a través de la evaluación de los proyectos o, de la información

producida por un observatorio de la violencia, si existe.

- Primer criterio: que haya suficiente información para construir el plan de seguridad con prioridades y alcances temáticos y territoriales definidos.
- Segundo criterio: que se visualice un consenso suficiente para poder avanzar en definiciones de programas y proyectos.
- Tercer criterio: que haya un informe final sintético accesible para todos, por lo menos mediante la Internet, aprobado por la autoridad municipal y presentado en asamblea a los actores locales para que lo aprueben.

Es muy útil que a partir de los resultados del informe se formule **una línea de base** que marque con claridad la situación inicial o punto de partida del trabajo de prevención. La línea de base, construida con indicadores precisos, permitirá medir avances en el desarrollo de los trabajos y a ella se deberá acudir constantemente para monitorear y evaluar el proyecto de que se trate. Asimismo es importante que desde la línea de base se identifiquen los posibles riesgos capaces de afectar o dilatar los trabajos.

QUINTA ETAPA: ELABORACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS

El papel del municipio en la generación de estrategias de prevención se restringe a un territorio de menores dimensiones, y se apoya en el equipo técnico de prevención que, a su vez, podrá contar con un conjunto de equipos que le garanticen tanto una mayor inserción como una mayor comprensión y conocimiento de las dinámicas locales.

En términos técnicos, la proximidad con el territorio asegura a los municipios la posibilidad de lograr diagnósticos focalizados. Así, el municipio tendrá una capacidad privilegiada para actuar en la dimensión primaria de la prevención, tanto situacional —a través de intervenciones urbanas y/o comunitarias que promuevan la articulación y participación de los ciudadanos— como social impulsando políticas, programas y acciones que favorezcan la convivencia y el bienestar

de las comunidades (Acero, Miraglia y Pazinato, 2012:12).

El diseño de la estrategia apunta a concretar, en un camino preciso pero flexible, las posibles respuestas a los desafíos identificados con el diagnóstico y consensuarlas con los principales actores locales. Incluye un programa y proyectos en proporción de los recursos humanos y financieros disponibles y las competencias de los distintos actores y coaliciones (ONU-Hábitat y UAH, 2009:70).

La estrategia local debe ser entendida como una forma de abordar los problemas desde una perspectiva participativa y de coproducción de seguridad. En efecto, se espera que no sólo las instituciones públicas tengan algo que decir al respecto, sino también los actores sociales y los ciudadanos del sector, ya que el objetivo es mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas por alguna violencia o delincuencia específica mediante la construcción y adopción de propuestas que fortalecerán la comunidad y mejorarán su calidad de vida y convivencia disminuyendo los factores que generan violencia o delincuencia. Se inscribe así en una perspectiva de ciudad que intenta hacer prevalecer la cohesión social.

Otro aspecto que importa considerar al elaborar una estrategia de carácter local, es que ésta puede ser modificada, de manera responsable, en cualquier momento según la contingencia, considerando los recursos humanos y económicos disponibles, los logros esperados y efectivos; las dificultades, fracasos y resultados de las intervenciones, o a la luz del monitoreo y de una evaluación seria.

Condiciones de una estrategia de prevención del delito y violencia a nivel municipal

Algunos elementos son clave en el momento de elaborar la estrategia. Varían dependiendo del enfoque —la visión con que se quiera abordar el o los problemas identificados con el diagnóstico. Es pertinente mencionar que una estrategia pensada desde la cohesión social del sector, territorio o colonia debe contener algunos factores característicos esenciales:

1. Participación y representatividad de distintos actores, en particular de los jóvenes y grupos minoritarios comúnmente no considerados. El objetivo es generar participación, interacción y compromiso de todos los habitantes del territorio.
2. Pertinencia de las políticas por implementar, teniendo en cuenta los recursos disponibles, y las fortalezas del territorio, así como las carencias y debilidades. La adopción de buenas prácticas ayuda a formular ideas y metodologías de intervención, pero deben ser adecuadas a las particularidades y el contexto del territorio donde se espera aplicarlas. De la misma forma, es importante centrarse en ejes temáticos realizables y realistas, y no proponer cuestiones a sabiendas de que no podrán ejecutarse, o no podrán alcanzar sus objetivos.
3. Capacidad de los grupos de trabajo: es imprescindible asegurarse de que podrán responder a los desafíos asumidos. Hay que cerciorarse de que el equipo de trabajo que dirigirá la estrategia corresponde a un equipo local, domina las metodologías de trabajo, cuenta con la experiencia suficiente para ejecutar la estrategia, y podrá relacionarse con los vecinos para solucionar los problemas que eventualmente surjan.
4. Finalmente, la estrategia debe visualizar las potencialidades del territorio —aunque sean ampliamente superadas por carencias y aspectos negativos—, ya que es importante mostrar y demostrar que pueden ser rescatadas y dinamizadas. Evidenciar los aspectos positivos ayuda a cambiar las percepciones iniciales o contrarrestar el escepticismo hacia la prevención social y el trabajo con la ciudadanía.

Una mirada histórica al devenir del territorio es siempre muy necesaria, pues ayuda a comprender elementos que pudieron influir en la situación de criminalidad o inseguridad actual. Por ejemplo, la pérdida de fuentes de empleo o de una vocación económica determinada; la inserción de migrantes o de grupos con identidades diferentes, la construcción de obras viales que aíslan el territorio, etc. En el caso de Villahermosa, Tabasco, por

ejemplo, la violencia y la criminalidad aumentaron cuando los pobladores de las zonas que sufren inundaciones recurrentes por el desbordamiento de los ríos se insertaron en barrios existentes sin consulta ni preparación previa.

Bases para una estrategia

Un trabajo patrocinado por la Fondation Docteur Philippe-Pinel y el CIPC en 2004 sostiene que la fase de formulación es compleja porque requiere de acuerdos en aspectos como tiempos y modalidades para abordar las prioridades derivadas del diagnóstico. Igualmente, es necesario consensuar las posibilidades de acción mediante el ordenamiento de los recursos y del presupuesto en un plan de acción. Además es imprescindible contar con el líder del municipio y el consejo municipal, ya que los ciudadanos esperan que el gobierno local sea garante del bien común, capaz de movilizar a los socios estratégicos: actores sociales, económicos y comunitarios, así como a la ciudadanía.

Proceso de formulación de una estrategia local

Tres pasos clave en el proceso de formulación de una estrategia: identificar prioridades, conformar grupos de trabajo y establecer compromisos.

Prioridades y ejes estratégicos

Una vez realizado el diagnóstico y establecida la línea de base, se analiza la información. El municipio debe liderar un proceso que consiste en invitar a todos los socios y la ciudadanía a discutir los problemas prioritarios por atender. Evidentemente, las prioridades serán múltiples; por ello, según su pertinencia, deben agruparse en lo que comúnmente se conoce como *ejes estratégicos*. Así, por ejemplo, todas las prioridades de atención a problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes —ya sea por infracción de la ley penal o normativas vigentes, o por vulneración de derechos de los menores de edad— pueden agruparse en un eje estratégico llamado *infancia y adolescencia*, que se ocupará de abordar todas las disfuncionalidades correspondientes a este grupo según el diagnóstico.

Cada eje estratégico se lleva a cabo asignándole objetivos estratégicos y específicos que permitan definir las metas por alcanzar. Los objetivos son, por definición, descripciones precisas y concisas de lo que se pretende alcanzar con la intervención que se está planeando o ejecutando. Están orientados a determinar la *meta* que se quiere lograr en un período establecido (ONU-Hábitat y UAH, 2009:75).

Es importante asegurar que las metas que se pretenden lograr con la estrategia incluyan resultados esperados y efectos de cambio de las condiciones iniciales del territorio; y de que incluyan, en la medida de lo posible, los impactos³¹ por lograr. Esta recomendación es oportuna: existe una tendencia generalizadas a evaluar las metas sin prestar atención a los efectos de las acciones del proyecto sobre la situación inicial.

Grupos de trabajo

Una vez identificadas y consensuadas las prioridades, y formulados los ejes estratégicos, es necesario formar grupos de trabajo que desarrollen un plan de acción para el abordaje del objetivo estratégico y de los objetivos específicos.

Como se sabe, es necesario vincular la sociedad civil organizada con el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias, los grupos de trabajo incluidos. De esta manera se busca consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía (Acero, Miraglia y Pazinato, 2012:24) empoderando a todos los actores en las acciones futuras, lo que garantiza el compromiso en el trabajo y la participación.

Una vez que los grupos de trabajo han consensuado y discutido por un periodo considerable las acciones por concretar, considerando los tiempos y recursos disponibles, llega el momento crucial: la implementación. Es importante que los grupos —cada uno responsable de un eje estratégico— puedan coordinar la ejecución de las acciones, que no pueden traslaparse ni ser incoherentes con las acciones correspondientes a otros ejes estratégicos.

Establecer compromisos

Una vez formado el grupo de trabajo que desarrollará y propondrá actividades para todos los ejes estratégicos, es necesario validarlos con el municipio, las instituciones que apoyarán el proceso y la ciudadanía. Para ello existen diversas metodologías; sin embargo, la técnica denominada *grupos focales* y la presentación pública del trabajo y las propuestas son usualmente buenas validadoras de este proceso, sin olvidar los comentarios técnicos de las instituciones.

En esta fase, el papel del líder resulta muy valioso y motivador para los actores en dos momentos cruciales:

- Por una parte, el presidente municipal puede facilitar un acuerdo que se formalice progresivamente y desemboque en un compromiso con el cabildo entero. Este acuerdo constituye la base sobre la que el equipo técnico y los grupos de trabajo organizarán sus planes de acción.
- Por otra parte, el alcalde puede, mediante un programa mediático de alto perfil, asignar a la estrategia y los actores una legitimidad pública y una base sólida para sus actividades subsiguientes. Los actores asumen así sus compromisos frente a la comunidad. Es también un buen momento para firmar públicamente un primer documento de trabajo “Política local de prevención para la seguridad ciudadana” (ONU-Hábitat y UAH, 2009:77).

Estrategia de sostenibilidad

Son sostenibles los programas capaces de perdurar en el tiempo, independientemente de la administración en turno o de la continuidad de quienes los hayan gestado. Por eso, antes de ejecutar una estrategia es necesario velar, por lo menos, por su sostenibilidad sociopolítica y financiera. De ahí la importancia de establecer compromisos formales que trasciendan la buena voluntad de las partes y se constituyan en normas con carácter vinculatorio ante los cambios de la autoridad.

LAS ETAPAS DE UN PROCESO CIUDADES MÁS SEGURAS

El Programa *Ciudades más Seguras* (Safer Cities) lanzado por ONU-Hábitat en 1996 es una de las iniciativas a nivel mundial más relevantes para la implementación de políticas de seguridad integrales. Lanzado inicialmente en África, pero luego mundialmente difundido, *Ciudades más Seguras* adopta un enfoque holístico, integrado y multi-sectorial para mejorar la habitabilidad de las ciudades y la calidad de vida de todos los residentes urbanos, basándose en la confianza de la buena gobernanza urbana, planificación y gestión que pueden contribuir significativamente a mejorar la seguridad de los barrios.

Actualmente la evaluación de los procesos de *Ciudades más Seguras* en diversos países durante un periodo de 16 años ha permitido distinguir etapas que se verifican también en otras ciudades que siguieron procesos análogos.³²

Hay una fase que se considera la *etapa cero*, previa al inicio de estos procesos: es el periodo de las acciones preventivas dispersas y desarticuladas, generalmente subordinadas a una estrategia represiva o solamente disuasiva. Estas iniciativas de prevención abordan varios campos sin un plan coherente ni coordinado. Es una fase de picoteo que, si bien puede tener efecto local puntual, tiene poco impacto en el mediano y largo plazos porque no se transforma en políticas públicas. Ha sucedido así en ciudades que, después de varias experiencias de este tipo, consideran que la prevención social tiene poco efecto y por ende la abandonan. En estos casos, la carencia no está en la prevención sino en la ausencia de un plan consensuado de prevención, y en la incapacidad de evaluar correctamente los tiempos y formas de la prevención y sus impactos, o en la falta de voluntad política.

Las tres etapas

En las ciudades que comienzan un proceso *Ciudades más seguras* a partir de un plan global de seguridad, y en particular de prevención social, se pueden identificar tres etapas.

La primera es el periodo de dos a cuatro años durante el cual el municipio, sus equipos técnicos y los actores locales participan en una fase de aprendizaje del enfoque y de los instrumentos, como el diagnóstico participativo, la formulación de los ejes estratégicos del plan de acción, la realización de alianzas con actores locales, la práctica del monitoreo, la política de comunicación y la formación permanente.

Esta fase es fundamental porque condiciona el éxito de todo el proceso. Los criterios de evaluación de esta fase son el grado en que los actores locales y equipos técnicos dominan los instrumentos; la calidad del liderazgo local y su capacidad para difundir su visión, así como la pertinencia y calidad de la gestión de los programas o proyectos implementados. En efecto, la calidad de las alianzas desarrolladas durante esta fase son determinantes para la continuidad y la lucidez con que se identifican y construyen los ejes estratégicos y, por ende, la adhesión de la población a la estrategia. Durante esta fase no es evidente que la delincuencia baje en forma notable: se dan algunos resultados que pueden ser espectaculares en el corto plazo, pero no necesariamente permanentes.

Una segunda fase de consolidación se caracteriza por los logros en materia de cohesión social, de calidad de vida, de cultura de la prevención y de baja de la delincuencia. En esta fase es particularmente relevante la adquisición de una cultura de prevención por parte de los actores locales; es decir, de una capacidad que permite a las comunidades locales enfrentar con su municipio los problemas de criminalidad y su evolución desarrollando las alianzas necesarias y los planes estratégicos de prevención sin esperar respuestas del gobierno.

El éxito en esta fase se mide por la capacidad de la ciudad misma de enfrentar con lucidez nuevas expresiones de violencia sabiendo que su fuerza radica en su capacidad de implementar actividades preventivas en colaboración con las autoridades, la policía y con los principales actores locales. La evaluación de esta fase debe utilizar criterios como la cohesión social, el empoderamiento comunitario, la calidad de vida, particularmente la de los sectores desfavorecidos.

En el caso mexicano, el pasaje de la etapa uno a la dos es determinante, teniendo en cuenta los tiempos de la autoridad municipal. La falta de

³¹ En la medida en que los impactos de cualquier proyecto conllevan cambios profundos en los valores, los comportamientos, el simbolismo y la cultura de los participantes del mismo, es muy difícil evaluarlos en procesos de corto y mediano plazos.

³² El estudio se realizó en 2012 y 2013. Será publicado como informe de trabajo para el Foro de Medellín.

continuidad de los equipos y la tendencia a partir de cero sin considerar lo adquirido son problemas serios, por lo que la transición a la segunda fase debe ser preparada, ya sea mediante alianzas con actores locales y la política de comunicación, o por medio de acuerdos políticos explícitos que incluyan, entre otros elementos, la continuidad de la mayoría de los equipos técnicos y de los programas más significativos.

Una tercera fase, que en términos cronológicos puede coincidir con la segunda, corresponde a la expansión de un proceso exitoso de una ciudad principal hacia otras mediante el intercambio de experiencias, la colaboración estrecha y la adaptación de las lecciones de la primera ciudad en las otras. El resultado de esta fase es una política nacional de seguridad urbana que se transforma progresivamente en prácticas del conjunto de ciudades y no deriva de una sola decisión gubernamental. Es el desafío que enfrenta, por ejemplo, un país como Colombia, que ha logrado que sus dos

principales ciudades —Bogotá y Medellín— desarrollen eficaces políticas de prevención pero no ha logrado todavía que se adapten y se consoliden en los otros grandes centros urbanos del país.

Instrumentos e indicadores para el diagnóstico

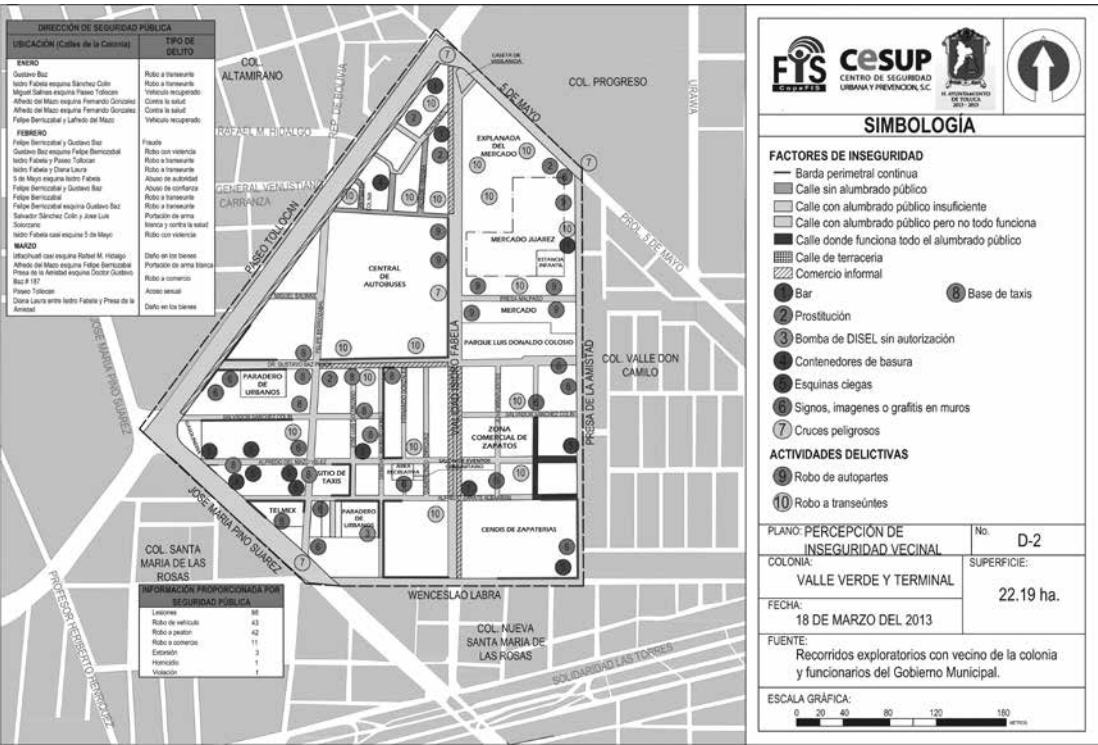
A continuación se presenta una lista detallada de alguna de las herramientas metodológicas e indicadores más útiles para la elaboración del diagnóstico participativo. La elección y utilización de estas herramientas debe ser discutida por el equipo responsable del diagnóstico según las posibilidades y características del territorio. Sin embargo, independiente de las herramientas que se utilicen siempre se deben asumir en su implementación los principios de participación, representatividad, rigurosidad metodológica, devolución oportuna de la información, confidencialidad, entre otros.

Instrumentos e indicadores

Instrumentos de investigación	Mapas	Indicadores e índices
Análisis de datos policiales	Mapa de participantes por sectores	Línea de base
Análisis de estadísticas oficiales	Mapa de temor	Tasa de homicidios
Análisis de prensa	Mapa de victimización	Tasa de victimización (por tipo de delito)
Análisis de actores	Mapa de hot spot	Indicadores cuantitativos
Análisis de buenas prácticas	Mapa de denuncias	Indicadores cualitativos
Encuesta Indicadores de tendencia	Mapa de espacios deteriorados y terrenos baldíos.	Frecuencia de denuncias
Autoreporte	Mapa de venta y distribución de drogas	Cifra negra
Encuesta de victimización		Indicadores de gestión
Entrevistas en profundidad		Indicador de respuesta policial
Grupos focales		Índice de confianza en la policía
Grupos de discusión		Índice de confianza en la justicia
Grupos de trabajo temático		Índice de temor
Consulta comunitaria		
Marcha exploratoria		
Mapas perceptuales		
Evaluación de impacto		

Objetos de observación e instrumentos de levantamiento de información

Objeto de observación	Fuente o metodología
Delitos	• Denuncia de la población. • Encuestas de victimización. • Autoreporte
Temor o inseguridad	• Encuestas de percepción. • Estudios cualitativos.
Factores de riesgos	• Enfoque epidemiológico estadísticos con técnicas cuantitativas o cualitativas.
Victimarios	• Estadísticas de detenidos. • Estudios en población penal. • Autorreporte.
Territorios inseguros o violentos	• Mapas parlantes. • Marchas exploratorias.
Efectos en la sociedad	• Estudios cualitativos o cuantitativos para medir gobernabilidad, costo del delito, magnitud de la violencia, zonas afectadas, etc.
Programas y acción de las instituciones	• Estudios o evaluaciones para medir impacto de las intervenciones, indicadores de gestión, relación con la comunidad, etc.



Mapa de percepción de la inseguridad elaborado con vecinos en Toluca, Estado de México.

LA PREVENCIÓN EN TERRITORIOS



Jóvenes realizan mural participativo, con motivos de la cultura totonaca, en la barda perimetral del Centro de Readaptación Social Mixto, con recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) en Papantla, Ver.

Un elemento central en las políticas de Seguridad Ciudadana es su estrecho vínculo con las características, recursos, proceso y problemática del territorio. Sin esta mirada se corre el riesgo de elaborar políticas alejadas de las necesidades reales de las comunidades y sin una suficiente validación y participación de la ciudadanía, requisito indispensable para el éxito.

La dimensión territorial de la seguridad ciudadana implica asumir la ciudad como un espacio de conquista y derecho en donde se construye la vida social y se distribuyen los factores de riesgo y protección que configuran las dinámicas de seguridad.

En esta sección el lector encontrará un primer capítulo dedicado a la importancia de los espacios públicos en la construcción de ciudadanía, cohesión social y prevención de las violencias y delitos. Y luego un capítulo donde se ofrecen orientaciones para implementar una cultura de prevención en los territorios, lo cual implica fortalecer la identidad local, estrechar los vínculos y relaciones sociales y ser capaces de desarrollar proyectos en común.

7. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

ESPACIO PÚBLICO Y SEGURIDAD EN LAS CIUDADES

Una ciudad se hace real porque existen ciudadanos que la habitan, la realizan y la actualizan.

Mario Coyula Cowley

En el escenario global de creciente concentración de la población en ámbitos urbanos, los modelos urbanísticos actuales, anclados en la lógica mercantil de acrecentamiento de las ganancias, se alejan cada vez más del concepto y significado de ciudad, materializándose en la polarización espacial, la multiplicación de centros urbanos pensados más como polos de consumo que como espacios de concurrencia generadores de sentido, la construcción de conjuntos habitacionales en las periferias baldías y huérfanos de todo lo que una ciudad simboliza: acceso a servicios básicos, intercambio cultural, oportunidad de empleo, opciones educativas, pertenencia a redes sociales y de solidaridad, comunicación y conectividad adecuadas, entre otras.

Las que conocemos como ciudades tradicionales son consecuencia del uso que de ellas hace la población que las habita y que estructura una mezcla infinita de destinos, hitos, simbolismos, grupos y actores que se constituyen en relaciones sociales, políticas, culturales y espaciales que generan sentido de pertenencia, construyen ciudadanía y derechos. Al contrario, los modelos urbanísticos y arquitectónicos que hoy padecemos atentan contra el derecho ciudadano al uso de la ciudad como bien público y se objetivan

como espacios precursores de las violencias y la inseguridad.

El urbanismo actual genera fundamentalmente tres tipos de territorios:

1. La *ciudad gueto* o de condominios cerrados, generalmente inserta en la ciudad existente, destinada a grupos sociales de ingresos medios, medios altos y altos. Espacios amurallados donde se ofrecen servicios del mayor confort *intramuros*, pero escasos servicios de proximidad, que inducen el uso del automóvil. Se promueven como la Meca de la seguridad y el aislamiento del resto de la ciudad y de sus problemas.
2. La *ciudad extendida*, hecha de grandes proyectos de vivienda social construidos en medio de la nada, a largas distancias de la ciudad existente, con viviendas minúsculas, de mala calidad, caracterizadas por una carencia total de servicios y espacios de concurrencia, pensadas como dormitorios, con elevados riesgos ambientales y sociales y con una carencia total de servicios públicos y acceso físico al entorno urbano existente.
3. La *ciudad autoconstruida*, la que produce la construcción social del hábitat, es en buena medida el proceso de consolidación y mejora de asentamientos irregulares derivados de la invasión de tierras. Generalmente se aprecian en las afueras de las ciudades, en una “periferia más cercana” que la ciudad extendida, pero que igualmente exhibe las grandes carencias de servicios adecuados.

Concentra a los grupos sociales de bajos recursos que quedan fuera de la oferta privada o pública de vivienda y que no reciben apoyo de casi ningún tipo para su desarrollo. Es un tipo de ciudad con un trazado en muchos casos deficiente, improvisado, con pocos espacios públicos de calidad, donde concurren grupos de inmigrantes de diversas regiones del país, lo que resta identidad y estabilidad al asentamiento y propicia el anonimato y la violencia.

Estos tipos de ciudades tienen en común una arquitectura que no genera sentido ni identidad, privilegia la motorización, induce la segregación social, omite el espacio público como bien común y lugar de socialización, caldo de cultivo de la inseguridad y violencia.

Este tipo de urbanización polarizada y de expansionismo horizontal acrecienta la negatividad del aislamiento, crea segregación social y espacial, deshace redes de solidaridad e identidad, restringe la accesibilidad económica y física a la ciudad y sus servicios a los grupos con menores ingresos; privatiza, como lo plantea Jordi Borja:

Los nuevos territorios urbanos son espacios diseñados más bien para la movilidad que para la inserción, más bien para la vida en *gueto* que para la integración ciudadana. Todo conduce a que el ciudadano se comporte como un cliente, como un usuario de la ciudad; es decir, que se comporte y use la ciudad según su solvencia. Los bienes y servicios urbanos tienden a la mercantilización y a la monetarización del ejercicio de la ciudadanía (Borja, 2005:44).

Desde 2007, ONU-Hábitat advertía que las carencias de la planificación, diseño y gestión urbanos han incrementado la formación de espacios que ponen en riesgo a la ciudadanía y la propiedad privada, aumentando las probabilidades de comisión de delitos. La urgente necesidad de encontrar soluciones a la creciente inseguridad en las ciudades ha generado conciencia sobre la importancia de mitigar o eliminar los factores urbanos que propician las violencias, incluyendo los elementos inherentes a la ciudad en sí misma y a su complejidad,

calidad, diversidad y seguridad (Jusidman, Rubalcava, Cabrera, 2011).

Desde esta perspectiva, la planeación y gestión urbana deben ser comprendidas integralmente e incluir la multiplicidad de factores y actores que permiten la vuelta a un urbanismo generador de espacios con dimensión social, de uso común, con movilidad peatonal, servicios de calidad, usos mixtos y equipamientos diversos capaces de facilitar la *re-apropiación* de la ciudad por la ciudadanía y garantizar el derecho a la seguridad en el espacio público.

Para ello será necesario poner en marcha acciones intersectoriales concertadas y coordinadas entre todos los actores que intervienen en la ciudad, incluyendo los privados, capaces de crear un equilibrio entre los intereses del mercado y de los ciudadanos.

Las y los expertos en materia de urbanismo, arquitectura y gestión urbana han emitido recomendaciones derivadas de estudios del impacto que el ambiente urbano en las ciudades ejerce sobre la constitución de la violencia y la inseguridad³³ (Jacobs, 1973). Estas recomendaciones atienden al fortalecimiento de la cohesión social, la ciudadanía, la convivencia, los derechos y la co-producción de seguridad ciudadana, apuntando a

- Una reinterpretación y vuelta a la *ciudad pública*, no privatizada, a partir del diseño de espacios de concurrencia, producción de sentido de pertenencia e identidades.
- La compactación y redensificación del espacio urbano, como formas de aprovechar de manera sustentable los recursos no renovables y mejorar la calidad de vida y competitividad en las ciudades: transporte público fluido, vialidad, agua potable, recolección y disposición de desechos, electricidad, entre otros.
- La introducción del concepto de vivienda digna en todas sus funciones, como hábitat humano, más allá de los valores del mercado y de las necesidades de dormitorio de personas.

³³ Ver *Guía de Verificación* “Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y en la seguridad de las personas”, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim y Secretaría de Gobernación, 2011).

- Un diseño urbano y arquitectónico que permita la vigilancia natural y colectiva del espacio público mediante el control de los factores ambientales que afectan la seguridad: visibilidad en los proyectos de obras y equipamientos, mezcla de usos, utilización masiva de los espacios públicos y su mantenimiento, combinación de alturas y densidades de habitantes por hectárea para permitir el reconocimiento de habitantes y transeúntes.
- La reconsideración y rediseño de las políticas de desarrollo urbano en función de la seguridad y mitigación de las violencias.
- La revisión de la estructura y competencias de las autoridades municipales y del desarrollo urbano para fortalecer su capacidad de gestión y ordenamiento territorial y urbano.
- La planeación urbana con participación de la ciudadanía, sobre todo en lo que se refiere a la recuperación urbanística y ambiental de barrios y colonias, así como la provisión de servicios urbanos.

Este paradigma de un nuevo urbanismo más humano y vivible se acerca paulatinamente a hacer efectivo el derecho a la ciudad y, simultáneamente, a la ciudad segura. Está en sintonía con el replanteamiento de la seguridad pública como seguridad ciudadana, que con sus contenidos preventivos y participativos puede considerarse un paso importante de una estrategia que en el largo plazo satisfará el derecho a la vida sin violencia en la ciudad.

ESPACIO PÚBLICO Y GESTIÓN SOCIAL

...La arquitectura no es ciencia... Su objeto es siempre armonizar el mundo material con la vida humana... .
Alvar Aalto³⁴

Ciudad y espacio público

El espacio público es un concepto con múltiples dimensiones (Montaner, 1999). En el ámbito urbano, se define como el espacio “donde los (as)

ciudadanos (as), individualmente o en grupo, desarrollan sus actividades de ocio, encuentro, relación y donde es evidente con mayor claridad la pluralidad de expresiones culturales, religiosas, lingüísticas, etc. que manifiestan las diferentes formas y estilos de vida. Es el lugar básico donde la convivencia adquiere su máxima expresión y donde, a la vez, se manifiesta de manera más patente el conflicto y la diferencia. Es un escenario complejo, donde las interacciones sociales y la expresión de los diversos intereses de las personas y grupos establecen, construyen, modelan y transforman la identidad citadina” (Arnaudo, 2007:15).

El espacio público implica la circulación o traslados a los lugares donde se producen los intercambios e encuentros sociales, que se dan en la red vial, de transporte, edificios públicos, espacios abiertos, plazas, parques, jardines, áreas deportivas, etc., así como en restaurantes, cafés, centros comerciales, clubes, antros, etcétera, donde está generalmente privatizado el uso público (Aramburu, 2008).

Pese a todo, los espacios estrictamente públicos no son tan accesibles y de uso libre por las disposiciones legales que restringen sus usos. Por ejemplo, en la mayoría no se permite el libre comercio y menos el ambulante o comercio informal. También se observa que el acceso a muchos espacios públicos se restringe según ciertas horas, como ocurre con el enrejamiento de muchos parques, con la finalidad de expulsar a posibles vagabundos que pueden pernoctar en el lugar.

El espacio público es el escenario donde se materializa de manera más evidente el pensar y actuar político, del que pueden abstraerse por lo menos tres visiones de la participación:

1. El Estado toma decisiones de manera arbitraria, sin consulta previa, de acuerdo con la lógica de su estructura de poder.
2. El espacio público posibilita procesos de entendimiento y la gestación de una voluntad y una opinión política democráticas.
3. La publicidad y la comunicación ocupan lugares preponderantes como mecanismos de ponderación del disenso o el consenso, y la sociedad civil juega un papel importante en la definición de la agenda política local.

³⁴ En “Humanización de la arquitectura” Transcrito en Tedeschi, 1978:72-73.

En definitiva, es en el equilibrio de las fuerzas entre sociedad civil y Estado que se definen los niveles de participación, desde su ausencia hasta procesos efectivos de democracia participativa. Las tendencias contemporáneas del espacio público van en el sentido de la autogestión, con mayores responsabilidades de la sociedad civil en la toma de decisiones, definición y ejecución de acciones y hasta de los presupuestos, como en el caso de los presupuestos participativos del Distrito Federal.

El espacio público es un elemento estructurante que articula, favorable o desfavorablemente, los diferentes componentes urbanos. Es el marco para el encuentro con el otro, con la posibilidad de reconocerse y donde el sentido de pertenencia se comparte y la confianza y la legitimidad se materializan. Es potencialmente el elemento que da, o daría, sentido a cualquier reordenamiento o intervención urbana de los que se pretenda obtener como usuario a un ciudadano más empático con el otro. Para lograrlo, es necesario que:

- Sea un espacio accesible, digno, seguro, confortable, atractivo, de alta calidad.
- Haga posible una importante diversidad de actividades.
- Sea significativo o genere significado y sentido de pertenencia.
- Ofrezca lugares de contemplación y tranquilidad.
- Mantenga o reviva el legado patrimonial y cultural de la ciudad y sus habitantes.

**La ciudad mexicana,
el espacio público y el usuario**

La ciudad mexicana comparte las complejidades de la ciudad contemporánea y a la vez observa diferencias derivadas de su muy particular conformación. La plaza renacentista impuesta por la colonia y su traza ortogonal fue asimilada³⁵ por la población gracias a la semejanza que guardaba con los ejes religiosos de las ciudades indígenas. Pero este esquema de crecimiento planificado se

³⁵ Peter Mastern Dunnes dice que “las tierras septentrionales plagadas de tribus bárbaras nómadas no ofrecían a los conquistadores las mismas facilidades que en el centro...”, en Altamirano-Villa (1998, pg. 45).

verá interrumpido a partir de los años 40 con la consolidación de un modelo económico industrial y una tasa de crecimiento mayor a 5%.

Este crecimiento económico supuso una gran migración interna campo-ciudad, redujo poco a poco el espacio público destinado a la vialidad, y dispuso de algunas áreas dispersas o residuales, muchas veces exigidas a los fraccionadores de terrenos por el ayuntamiento como donaciones para la instalación de equipamientos colectivos, normalmente escuelas o parques que en muchos casos no se concluyeron. Las colonias o barrios que crecieron por las invasiones de los años setentas tienen a la fecha buena parte de sus calles trazadas de manera irregular por los mismos colonos, sin pavimentar y con un equipamiento mínimo, escuelas y espacios deportivos abiertos, muchos en pésimas condiciones.

Por otra parte, la ciudad crece de manera exponencial con la promoción masiva de fraccionamientos en que la sociedad no está llamada a participar, y las inconformidades se tratan de manera individualizada o, en menor medida, con la mediación de organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, las nuevas zonas periféricas acusan elevados déficits de equipamientos —espacios públicos, tanto abiertos como cerrados— de recreación y deporte, áreas verdes, para el desarrollo cultural, salud, educación, de transporte, de aseo urbano, etc. En la medida en que la ciudad se expande, el control político y territorial disminuyen, la gobernabilidad se debilita y con ella la atención para mejorar la calidad de vida y los espacios dignos para el desarrollo personal y humano. Esta ciudad, construida alrededor de fuertes intereses económicos, en los vacíos de la democracia local debilita la gobernabilidad, llegando a hablarse de una ciudad fallida, “un conglomerado urbano en el cual el gobierno y los demás actores estratégicos de la sociedad urbana han perdido el control y su capacidad de gestión para enfrentar las problemáticas y las oportunidades sociales” (Villamil, 2013:2-3).

De este modo aumenta el temor social relacionado con el deterioro de la calidad de los espacios públicos. Por ende, es importante elegir estratégicamente las zonas que requieren atención prioritaria (barrios críticos).

Recuperación y acceso a los espacios públicos

La ciudad parece en extremo desigual e inequitativa no sólo en su forma, sino también en el hecho y el derecho de acceder a un espacio público digno. Las excepciones son las áreas urbanas con alto potencial turístico, donde se advierte un poco más de equilibrio, dado que las fuertes inversiones en los cascos históricos se permearon también a la periferia con una intención real de extender el beneficio.

Frente a la amenaza de perder el importante patrimonio cultural de las ciudades coloniales, fundamentalmente en el centro y sureste del país, se ha visto la intención de proteger y revitalizar, impulsándolos, proyectos urbanos integrales donde cuidadosamente:

- Se reconstruyeron o restauraron edificios, iglesias, conventos y cárceles prácticamente abandonadas, que fueron transformados en museos o centros de arte.
- Se convirtieron calles con tráfico vehicular en áreas peatonales.
- Se construyeron plazas y plazuelas.
- Se crearon parques para la recreación, el deporte, la cultura y para integrar nuevos espacios habitacionales.
- Se abrieron circuitos viales para dar salida al creciente tráfico y conectar e integrar los nuevos asentamientos y áreas de futuro crecimiento.

- Se generaran estratégica y discretamente espacios de estacionamiento.
- Se dotó a toda la ciudad de equipamiento complementario de salud, educación, comercio, etcétera.
- Se promovió y facilitó entre los habitantes la habilitación de usos mixtos.
- Se establecieron normas jurídicas y técnicas para el mantenimiento de edificios y el uso del espacio público, entre otras numerosas acciones.

Frente a estas ciudades favorablemente intervenidas gracias a sus riquezas patrimoniales y potencial turístico, con una firme decisión política y fuertes inversiones públicas, otras acusan atrasos considerables en los mismos aspectos.

Si bien la reglamentación vigente prevé mecanismos de participación ciudadana en la planeación o en los cambios de usos urbanos planeados y aprobados por ley, no establece adecuadamente la forma de participar. En la mayoría de los casos no se realiza como la legislación manda, manipulándose el proceso o el resultado. Por ejemplo, cuando se consulta con la población el cambio de usos de suelo, la decisión está tomada de antemano e incluso aprobado el proyecto. Por tanto, la consulta ciudadana pasa a ser solamente un procedimiento que busca legitimar, un mero requisito por cumplir.



Capacitación a líderes vecinales en el fraccionamiento Bicentenario del municipio de Centro, Tab.

8. CREACIÓN DE UNA CULTURA DE PREVENCIÓN EN TERRITORIOS LOCALES

TERRITORIOS LOCALES EN MÉXICO

En México, términos diversos se refieren al lugar donde se vive, trabaja, estudia o realizan otras actividades: barrio, colonia, pueblo, fraccionamiento, unidad habitacional o hasta polígono, término que connota la focalización de ciertos programas federales. En todos estos casos se alude a un área urbana con características determinadas que la distinguen en su entorno.

Estas unidades no se definen por su superficie, ya que pueden alcanzar la dimensión de pequeñas ciudades, como el pequeño Barrio Chino y la colonia Agrícola Oriental de la delegación Iztacalco, con una población superior a 100,000 habitantes. Tampoco se definen por su acceso a un mínimo de servicios urbanos, algún tipo de viviendas o por el nivel económico de la población que las habita.

Generalmente se reconoce y marca un barrio por su fuerte componente histórico y cultural, donde las tradiciones, la identidad y el sentido de pertenencia de sus habitantes permiten un cierto grado de cohesión social. Es en estos espacios simbólicos donde se generan relaciones directas de convivencia y muchas veces de solidaridad entre los vecinos, y generalmente se establecen las redes y normas de comportamiento que regulan la vida de la comunidad.

Al contrario, las colonias no siempre cuentan con una carga histórica y cultural importante. Si algunas tienen un pasado que las caracteriza

y proporciona identidad a sus habitantes —por ejemplo, las colonias Roma, Condesa y Escandón en el D.F— otras, más recientes, son sólo extensiones de área urbanas consolidadas y sirven de asiento a poblaciones de diversos orígenes que no se reconocen en una identidad local compartida.

Las actividades económicas de los barrios y colonias comúnmente los definen y marcan su identidad. Por ejemplo, la colonia Buenos Aires se conoce en la ciudad de México por su especialización en venta de autopartes; el barrio de La Merced por su mercado de perecederos y abarrotes, y el barrio de Tepito como un gran centro de venta de mercancías importadas ilegalmente y piratería o *fayuca*.

En resumen, los términos *barrio* y *colonia* hacen a menudo referencia a características culturales y funciones económicas cambiantes en el tiempo, mientras que *polígonos* y *unidades habitacionales* son vocablos instrumentados a partir de la necesidad del sector privado o público de delimitar territorios para intervenir en ellos.

Para esta propuesta, sin descartar la carga cultural y económica de barrios y colonias, se usa un término neutral: *territorio*, definido como el espacio de incidencia donde se dan las condiciones sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales adecuadas para iniciar un proceso social de coproducción de seguridad, que lleva a una cultura de la prevención a través de modificaciones simultáneamente urbanísticas y sociales con los habitantes y las instancias de gobierno local.

LA CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INSEGURIDAD DEL TERRITORIO

Antes de formular una política preventiva en el territorio, es necesario contextualizar la inseguridad local en función de cuatro aspectos centrales:

1. La situación específica de la seguridad en el territorio

Incluye las manifestaciones de violencia o actos delictuales o incívicos, sus causas múltiples y sus eventuales impactos tanto sobre el resto de la ciudad como sobre el territorio mismo. A este propósito, es fundamental que la inseguridad sea analizada en todas sus dimensiones y desde el punto de vista de todos los grupos sociales que comparten el territorio, incluyendo la violencia familiar, de género, de jóvenes como víctimas y victimarios, las adicciones como riesgo para la salud y fuente de violencia, particularmente el alcohol; los espacios deteriorados y criminógenos, la violencia escolar, los diversos tráficos ilícitos y formas de corrupción, etcétera.

2. La percepción de inseguridad en el territorio

La percepción de la violencia condiciona la valoración de la calidad de vida por los habitantes y su confianza en las instituciones. El imaginario colectivo local, sobre el territorio, conlleva estigmatización y exclusión de ciertos lugares o zonas percibidas como peligrosas, lo que impacta considerablemente la valorización de los suelos y casas, el mercado del trabajo, las inversiones y la inclusión de sus habitantes a la ciudad. El análisis del estigma proyectado por la población y los medios de comunicación sobre un territorio debe hacerse a través de técnicas específicas, como la psicología ambiental.

3. Radiografía socioeconómica y cultural del territorio

Esta radiografía debe incluir las características del entorno físico-ambiental, poblacional, socioeconómico, político y cultural del territorio y su re-

lación con el resto de la ciudad. Por ejemplo, un territorio puede ser del tipo *ciudad dormitorio*, o proveedor de servicios lícitos o ilícitos o espacios turísticos o de recreo o industriales, y por ende de oferta de mano de obra; o centro académico o receptor de población migrante, o una mezcla de estos aspectos.

Para desarrollar esto el equipo responsable puede ubicar en una tabla las tendencias en cada una de las dimensiones señaladas; por ejemplo, analizar cuáles son las tendencias o características respecto a la dimensión productiva, a la dimensión cultural, a la dimensión política, a la dimensión social, etcétera, así se podrá concluir una tabla resumen que dé cuenta de esta radiografía.

4. Las fortalezas del territorio

Este es un análisis de los recursos existentes en el territorio sobre el que se construirá la resiliencia frente a la inseguridad y sus causas. Debe tomar en consideración la organización de la sociedad civil, las tradiciones, los eventos o espacios simbólicos (fiestas y carnavales, lugares de encuentro privilegiados, etc.), los saberes populares, las formas de resolución de conflictos, la presencia de centros académicos, las buenas prácticas de prevención, la presencia de adultos u organizaciones sociales de referencia, etc. Se identificarán también las capacidades y potenciales que existen en el territorio en los ámbitos económico, político, social, ambiental y cultural.

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE INTERVENCIONES URBANAS INTEGRALES ENFOCADAS A PREVENIR LA VIOLENCIA Y EL DELITO

La prevención social de la violencia y el delito implica una comprensión integral de la ciudad, sus habitantes, problemas, recursos, flujos e interacciones con otros niveles territoriales. La experiencia demuestra que una política de prevención no es viable sin el desarrollo de una política social y de planificación urbana. Ambos componentes son ejes centrales de la política preventiva en tanto que permiten reconfigurar los factores de riesgo, que

producen inseguridad y violencia, fortaleciendo los factores de protección que permiten su éxito y consolidación.

Las posibilidades de éxito de las políticas preventivas se ven muy mermadas en los modelos de ciudades altamente segregadas y estructuradas exclusivamente en función de la movilidad y el intercambio de capitales, donde proliferan asentamientos incomunicados, tanto de grupos acomodados con formato de ciudadelas cerradas, como *villas miseria* en la periferia destinadas a los grupos más desfavorecidos que sufren con los altos costos de la tierra producto de la especulación urbana.

El desafío está en desarrollar políticas urbanas integrales orientadas a la prevención. La experiencia demuestra que existen al menos tres elementos que es necesario considerar al implementar estas iniciativas:

Fortalecer o reconstruir la identidad local

La identidad común es un elemento esencial para construir ciudadanía. Sin un sentido de arraigo, pertenencia o afecto es difícil generar instancias de apropiación de los espacios públicos y de la ciudad, lo cual facilita la coacción por parte de grupos criminales, grupos de interés o la apatía ciudadana expresada en el descuido y deterioro de los lugares públicos.

El equipo técnico y el líder municipal deben promover la construcción o recuperación de espacios públicos que den cuenta de la identidad local como parte de la estrategia de prevención de la violencia y el delito. Para ello es relevante incorporar un diseño participativo de los espacios mediante diversas herramientas de involucramiento de la población tanto en el diseño, renovación, consolidación o construcción. Se debe recoger siempre la visión subjetiva que los diferentes grupos de usuarios tienen de los espacios para entender las dinámicas sociales presentes en el territorio y asegurar la inclusión de todos, y en especial la de los más excluidos —jóvenes, migrantes, personas en conflicto con la ley, asociaciones de vecinos opuestos al proyecto—, que deben incorporarse al proyecto desde una etapa muy temprana e identificarse con sus objetivos y estrategia.

Este proceso es parte del objetivo de coproducción de la seguridad: la apropiación social del espacio permite la emergencia de liderazgos sociales alrededor del proyecto, el empoderamiento de la ciudadanía sobre su entorno, y el fortalecimiento de la identidad local y de los factores de protección dentro de la comunidad.

Otras instancias de generación de identidad local son el rescate de las tradiciones, fiestas, desfiles, procesiones o eventos que representan la localidad y la definen como única, lo que reafirma en sus ciudadanos la riqueza cultural, material y simbólica con que cuentan y estrecha los lazos comunitarios.

Es posible que muchos de estos acontecimientos no estén vinculados directamente a la prevención o seguridad; sin embargo, el tipo de relaciones, vínculos y recursos que ellos facilitan pueden constituirse en factores de protección y en la evidencia de que la ciudadanía puede apropiarse de los espacios públicos y construir en conjunto un proyecto en común.

Fortalecer los vínculos y relaciones sociales:

Muy vinculado con la idea anterior, otro elemento central en la intervención en territorios, en especial en aquellos vulnerados, es la generación de espacios de encuentro que permitan restablecer o fortalecer los vínculos y relaciones sociales entre sus habitantes. Esto cobra cada vez mayor relevancia en modelos de ciudad altamente segregadas y diseñadas para establecer barreras simbólicas y físicas entre grupos sociales, como ocurre en buena parte de las ciudades latinoamericanas.

Este distanciamiento de los grupos sociales es altamente rentable para algunos grupos de interés que se benefician con la privatización de la vida, la inseguridad y desconfianza en el otro y el establecimiento de un modelo aspiracional en que todos anhelan consumir productos que les garantizan un cierto estatus social; es decir, la permanencia y aceptación en determinados espacios y grupos.

Es por ello que se debe hacer una inversión considerable en esta línea y facilitar puentes reales de encuentro, que permitan superar estas dificultades y asegurar el contacto y diálogo entre realidades diversas. Así, por ejemplo, es fundamental durante

el diagnóstico garantizar espacios de conversación y diálogo entre los mundos adultos y los jóvenes, y a la vez incluir la opinión de los niños, tan válida como la de otros grupos. Al conducir un diagnóstico, el equipo técnico debe evitar juicios de valor y no excluir ciertos grupos por considerarlos no participativos o problemáticos; al contrario, su inclusión será sin duda una posibilidad de aprender de ellos y derribar prejuicios que ocasionan inseguridad y violencia.

Iniciativas innovadoras con jóvenes pandilleros, ex convictos y otros grupos demuestran que generalmente actúan de manera violenta como respuesta a una larga lista de vulneraciones y carencias en su infancia y que luego se acentuaron en medio de una realidad que los condena, los estigmatiza y los excluye. Por eso es necesario restablecer vínculos de afectividad y confianza, muy bien recibidos por estos grupos, de modo que se sientan escuchados, comprendidos y parte de la problemática.

Si en el territorio existen grupos criminales o del crimen organizado, el equipo técnico debe considerar medidas de protección que garanticen la seguridad de los ciudadanos que participan en el diagnóstico, y a la vez trabajar fuertemente en la prevención primaria para evitar que niños, niñas y adolescentes vean en estas redes criminales una posibilidad de integración, normas y afectos que no encuentran en otras instituciones. Al mismo tiempo, se deben detectar prácticas o discursos que denoten elementos de capital social negativo, que justifiquen o validen la presencia de esos grupos.

Desarrollar proyectos en común

Finalmente, un tercer elemento de gran valor para la intervención territorial orientada hacia la prevención es la capacidad del equipo técnico de facilitar la adopción de proyectos comunes a partir de los hallazgos del diagnóstico. Esto implica la capacidad de generar consensos y coordinar la implementación de equipos de trabajo en que todos los actores se sientan parte.

Un proyecto común no es la suma de iniciativas fragmentadas o la implementación de acciones específicas con distintos grupos del territorio. Un proyecto común implica establecer una ruta lógica para la materialización de un sueño colectivo. Implica abandonar los personalismos o conquistas individuales en pro de un proyecto común del que todos forman parte.

Los proyectos comunes dan cuenta de una idea integral de la ciudad que queremos, y por tanto exigen una intervención en varios ámbitos de acción: social comunitario, físico espacial, identitario cultural, institucional jurídico, económico, laboral, entre otros (ONU-Hábitat y UAH, 2010).

Esta orientación hacia la integralidad no debe confundirse con la tendencia a querer abordar todos los problemas de inmediato, que no solamente no es posible sino muchas veces contraproducente porque genera frustración o desconcierto sobre las prioridades y etapas. Los proyectos comunes, por muy ambiciosos que sean, deben implementarse en etapas y lograr victorias en el corto plazo.

LAS DIVERSAS PREVENCIONES Y SUS GRUPOS OBJETIVO



Elaboración participativa de pantalla con personajes del barrio, en el marco del Programa de Prevención Social con recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) en Papantla, Ver.

Son objeto de esta cuarta parte las formas focalizadas de abordaje de la prevención con grupos prioritarios que caracterizan —aunque con variada intensidad— el territorio, y que pueden ser clave para el éxito de la política de cohesión social y prevención de la violencia.

En los siguientes capítulos el lector encontrará orientaciones para el trabajo con cada una de estas poblaciones, podrá aprender medidas basadas en experiencias mexicanas y latinoamericanas, de modo que los equipos técnicos adquieran nuevas herramientas prácticas y conceptuales. El primer capítulo de la sección está dedicado al trabajo con jóvenes en situación de riesgo. Luego se aborda el lugar de la violencia de género y sus distintas manifestaciones, agrupada en tres tipos: la violencia doméstica contra la mujer; el acceso de las mujeres al sistema de justicia, y la trata de personas en México y en la región. En el tercer capítulo se aborda la violencia contra la infancia, su prevención y los retos de la inclusión de los niños como actores activos en la identificación y solución de sus problemas. También se refiere sucintamente a la violencia contra los adultos mayores. Finalmente, se dedica un capítulo a la prevención del consumo problemático de drogas, asumiendo una perspectiva integral tanto de las conductas de los consumidores como de la producción y tráfico de sustancias.

9. ABORDAJE DE LAS VULNERABILIDADES Y FORTALEZAS JUVENILES

JUVENTUDES: PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DELITOS

Abordar desde una perspectiva de seguridad ciudadana centrada en la cohesión social las violencias y delitos vinculados con los grupos juveniles, o juventudes, implica tener en cuenta varios aspectos relevantes.

El primero es el contexto. Es en las ciudades donde las juventudes expresan sus expectativas, frustraciones y a menudo entran en conflicto con los adultos. Es en este ámbito donde generan sus propias organizaciones, formales o informales, a veces en conflicto con la ley como en el caso de las pandillas violentas. Las principales manifestaciones sociales juveniles, ya sea de descontento, de violencia o de participación en la vida cívica son expresiones territoriales, adecuadas o no, de una demanda social de ciudad justa y de sociedad incluyente. Estas demandas requieren respuestas sociopolíticas, y es a los gobiernos locales legítimamente electos a quien, en gran medida, corresponde construir ciudades inclusivas.

Las juventudes constituyen el grupo etario de que proviene el mayor número de víctimas y victimarios de la delincuencia, lo que hace de ellas uno de los principales objetivos de las actividades preventivas. Además, sus comportamientos de riesgo ponen a menudo en peligro su propio desarrollo psicosocial y generan en el mundo adulto miedo y complejas reacciones sociales, como la estigmatización o el rechazo, que dificultan el diálogo.

Esto impide al mundo adulto entender a las juventudes, sus comportamientos de riesgo

y formas culturales de expresión. El arte en todas sus formas y las tecnologías digitales parecen medios privilegiados de comunicación entre los jóvenes, que a menudo los distinguen y separan de los adultos. Hoy, en nuestras ciudades, hay un *ellos contra nosotros* cultural y social perceptible en muchas manifestaciones juveniles y que evidencia una contradicción fundamental en la relación adultos-jóvenes. Esta relación conflictual tiene aspectos territoriales que se reflejan en el uso de los espacios públicos, pero también carencias sociales, evidentes en las múltiples formas de violencia y en las manifestaciones que ilustran las diversas expresiones de las culturas y organizaciones juveniles.

Las juventudes no son un grupo homogéneo, sino un conjunto de subgrupos divididos por sus edades (adolescentes, jóvenes adultos), género y origen, entre otros. Las vivencias de los jóvenes de los sectores vulnerados y empobrecidos a veces están marcadas por la violencia. Los entornos urbanos deteriorados y criminalizados, la violación de derechos fundamentales, la negligencia parental y la violencia familiar acumulan factores de riesgo que acentúan su vulnerabilidad (Saraví, 2004). También dividen a las juventudes las instituciones de socialización, sean las escuelas, los barrios o el acceso al trabajo, que son experiencias de integración para unos y de exclusión para otros.

Finalmente, el delito juvenil se relaciona con las formas actuales en que las juventudes se enfrentan al proceso de construcción de proyectos de vida, y las diversas presiones y motivaciones que les rodean en este proceso. Las decisiones de

vida de los jóvenes se ven condicionados y limitados por la economía neoliberal que, al fomentar el consumismo y la competencia al tiempo que genera niveles de pobreza y desigualdades abismales, coarta sus oportunidades y expectativas de vida.

Antecedentes y contextualización de la violencia juvenil

Los victimarios y las víctimas de los delitos, y en particular de los homicidios, son mayoritariamente hombres y jóvenes. Según datos del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 (PNUD, 2014), la distribución de homicidios evidencia que los grupos etarios más afectados son los jóvenes de 20 a 24 años (20%) seguido por el grupo de 25-29 años (16%), y el de 15-19 años (14%), que en total representan 50% del total de los homicidios.

La criminalidad se ha transformado en una de las principales causas de muerte de los jóvenes latinoamericanos, con sus trágicas secuelas en términos humanos, sociales y económicos. México no parece ser una excepción en esta materia: si se analizan las causas de muerte en la población juvenil, se verifica que 48% corresponden a accidentes; luego, 40% a homicidios y 12% a suicidios. Destaca el tramo de 20 a 24 años, que es el grupo etario de jóvenes que registra la mayor cantidad de fallecimientos, y el número más alto de víctimas de homicidios (Cuadro 2).

Los jóvenes son actores protagónicos de la violencia y delincuencia, y por ende, deben ser considerados actores centrales en cualquier programa de seguridad ciudadana. Pero para ello es necesario liberarse de los enfoques adultocentristas que prevalecen hoy y se expresan en particular en las siguientes concepciones:

La adolescencia y juventud como periodo preparatorio para el futuro. Se ve a los jóvenes sólo en su potencialidad futura y se considera que no están del todo capacitados para tomar decisiones, pues viven un periodo de *moratoria psicosocial*.

La adolescencia y juventud como crisis y riesgo. Se habla de la juventud como un periodo de crisis: la *edad difícil*. De aquí surge la estigmatización y criminalización de los jóvenes.

Lo problemático de estas aproximaciones es que se sustenta en una matriz cultural llamada *adultocentrismo*, que sitúa lo adulto como punto de referencia para la construcción de lo juvenil, en función del deber ser y de lo que debe hacerse para ser considerado en la sociedad, lo que dificulta una real participación y aceptación de los mundos juveniles.

En contraste a estas miradas, es necesario avanzar hacia una visión de los “Adolescentes y jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos” (Krauskopf, 2005) basada en el enfoque del derecho, en que el joven aparece como actor estratégico y garante de ciudadanía aquí y ahora.

Juventudes, los actores más desprotegidos

Los jóvenes no son sólo el segmento más expuesto a la violencia, sino también el más desprotegido, marginalizado y empobrecido. En Latinoamérica, el desempleo juvenil es notablemente mayor al promedio de desempleo general, y si observamos la calidad del trabajo, el segmento juvenil tiene una mayor ocupación en empleos precarios, inestables o sin prestaciones sociales. En México, 26% de los jóvenes de entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan³⁶ (OCDE, 2013). Las cifras evidencian

Cuadro 2. Causas de muerte en jóvenes de 15 a 29 años - 2011

Causas de muerte	15 a 19 años	%	20 a 24 años	%	25 a 29 años	%	Total	%
Accidentes	2,581	24,7	3,802	36,4	4,034	38,7	10,417	48,3
Homicidios	2,346	27,0	3,349	38,5	2,989	34,4	8,684	40,3
Suicidios	853	34,8	894	36,4	703	28,7	2,450	11,4
Total por tramo	5,780	26,8	8,045	37,3	7,726	35,8	21,551	100

³⁶ Equivalente a 7'337,520 jóvenes de 15 a 29 años. De ellos, 37.8% son mujeres. [http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20\(ESP\).pdf](http://www.oecd.org/edu/Mexico_EAG2013%20Country%20note%20(ESP).pdf)

con claridad que las expectativas de movilidad social de los jóvenes son muy escasas, en especial para los grupos de menores recursos. Esta situación es determinante en el debilitamiento de su sentido de pertenencia e identidad con la sociedad, o cohesión social, y es una de las causas que facilita el ingreso de jóvenes en actividades ilegales y violentas.

En cuanto a la maternidad, 70% de la natalidad en México corresponde a jóvenes menores de 29 años. De ellas, 0.6% es menor de 15 años; 25.5% están entre los 15 y 19 años; 40.5% entre 20 y 24 años, y 33.4% en el intervalo de 25 a 29 años. Si se compara la edad de la maternidad con los niveles de instrucción, la tabla muestra una alta concentración en las que terminaron la educación básica. Podría pensarse que la maternidad es el motivo principal para no continuar estudios (Cuadro 3).

Muchos de estos jóvenes se encuentran en una situación de doble exclusión, al estar fuera de los sistemas educativos y laborales, marginados de las posibilidades de integración social que ofrecen el consumo y el empleo, lo que los define ante todo como consumidores imperfectos y deficientes; es decir, incapaces de adaptarse a nuestro mundo. Esa incapacidad es causa determinante de la degradación de su relación con la sociedad y del exilio interno (Bauman, 1999).

Esta situación de vulnerabilidad y frustración hace este grupo más proclive a realizar actividades delictuales y violentas que, según su utilidad —por ejemplo, aportar recursos a la casa—, dejan de ser consideradas ilegales por sus autores. Comienza así la legitimación de la violencia y el delito como parte de la identidad

y la relación con el entorno, que constituye para muchos de ellos una forma, errónea, de reivindicación de la dignidad conforme con los patrones del entorno.

PREVENCIÓN EN CIUDADES DE VIOLENCIAS ENTRE JÓVENES

Establecer una estrategia de prevención social de las violencias vinculadas con los jóvenes en el ámbito de una ciudad exige una metodología que haga posible comprender los contextos particulares. Con tal fin, esta Guía propone acciones específicas para cada una de las cinco etapas fundamentales de la construcción de la política de prevención bosquejada en un capítulo anterior: visión, diagnóstico, diseño de estrategia, implementación y monitoreo y evaluación.

Visión: Para una estrategia de prevención social de las violencias con jóvenes

La visión que formule el líder municipal debe incluir un capítulo especial sobre la prevención con los jóvenes y considerar de manera integral la percepción que tienen de sí mismos y del contexto que conciben como limitante de su futuro. Esto significa, entre otras cosas, reconocer de manera especial la complejidad de su dinámica, sus formas de organización y comunicación, y las acciones que proponen, incluso cuando impliquen nuevas formas, poco convencionales, de hacer política (Reguillo, 2000). Por consiguiente, la visión acerca de los jóvenes debe ser, más que ninguna, formulada, compartida y conocida por

Cuadro 3. Natalidad en mujeres de hasta 29 años, por intervalos, según nivel de escolaridad (2012) %

Nivel de escolaridad	Menor de 15 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Sin escolaridad	8.2	2.7	2.7	3.4
Primaria incompleta	12.8	4.8	4.5	5.8
Primaria completa	44.6	22.3	17.3	18.5
Secundaria	21.0	47.0	38.7	32.0
Preparatoria	0.0	15.7	24.0	18.8
Profesional	0.0	0.9	6.0	14.8
Otra / No especificado	13.5	6.6	6.7	6.8
% del total nacional	0.4	17.8	28.3	23.3

Fuente: Elaboración propia. Datos: INEGI.

ellos para evitar el riesgo de emprender programas y acciones que no sean de su interés y, por lo tanto, no estimulen su participación.

Diagnóstico participativo con jóvenes

Para desarrollar un diagnóstico enfocado en las juventudes, es importante considerar algunos aspectos específicos:

Un primer paso para entender la situación de los jóvenes es sobrepasar las delimitaciones biológicas, pues las fronteras entre edades que establecen las estadísticas no abarcan las complejidades socioculturales, sus dinámicas y interrupciones. Asimismo, es necesario entender que los jóvenes no son un grupo homogéneo, en la medida en que sus esquemas de representación, acciones y formas de inserción son diferentes (Reguillo, 2000). El proceso de diagnóstico participativo contemplará estas particularidades en cada una de sus etapas.

Objetivos del diagnóstico específico

- Contextualizar la situación de los jóvenes en la demarcación territorial seleccionada: ciudad, delegación, zona, barrio, colonia, polígono, etcétera.
- Generar consensos mínimos con los propios jóvenes.
- Hacer que los jóvenes sean actores primordiales del diagnóstico mismo.

Etapas del diagnóstico:

- El pre-diagnóstico. La contextualización de la diversidad juvenil.

Algunas variables por identificar, usualmente: juventudes desde la perspectiva social, territorial, el sistema educativo, sus culturas y organizaciones espontáneas —pandillas— y formales —asociaciones religiosas, clubes deportivos o culturales—, el enfoque diferenciado por género, lugares de encuentro para las y los jóvenes en la demarcación territorial seleccionada, entre otros.

El diagnóstico participativo

Siguiendo la metodología ya descrita:

Paso 1: Convocatoria difundida a través de organizaciones ligadas a las juventudes y acepta-

das por ellas —ONG, iglesias— o en sectores y barrios por medio de adultos de referencia.

Paso 2: Diálogo sobre los ejes problemáticos, recursos y prioridades.

Paso 3: Análisis, informe y validación.

Focalización en problemas específicos

Algunas de las cuestiones más usuales son: jóvenes en situación de calle, consumo problemático o abusivo de drogas, presencia en redes de narcotráfico, pandillas juveniles violentas, bandas y *maras*; violencia escolar y *bullying*; explotación infantil, conflictos con la ley, entre otros.

Estos diagnósticos participativos no sólo cumplen la función de recolectar información, sino que permiten ir sumando más actores relevantes y promueven desde el principio dar a conocer la visión o perspectiva del trabajo con jóvenes.

Es preciso tener precaución desde esta etapa con la generación de falsas expectativas de los actores clave y la comunidad en general.

Diseño de la Estrategia

El diseño de la estrategia de las iniciativas en que participarán los jóvenes debe ser participativo, dando espacios para promover la inclusión de quienes serán beneficiarios. En general, las organizaciones interesadas en el trabajo de prevención de violencias con juventudes desarrollan una metodología afín a su visión, pero siempre se debe considerar el contexto local. La experiencia —tanto los éxitos como los fracasos— permite identificar una manera de trabajo adecuada en cada contexto. Es preciso generar estrategias suficientemente diversas y con equipos de trabajo diversos que puedan ir dando respuesta a contextos locales particulares.

Un riesgo común en esta materia es confundir el medio con el objetivo final de la prevención. Por ejemplo, en materia de proyectos de prevención de la violencia a través del arte urbano, puede considerarse la utilización del *grafiti* como un fin en sí mismo, olvidando los efectos reales esperados de recuperar un espacio público de manera participativa, o de revitalizar la historia local de un barrio.

La Línea Verde y el programa Convive Feliz

En 2011 se inició en la ciudad de Aguascalientes un importante proyecto de recuperación urbana llamado Línea Verde, que consiste en recuperar un corredor de 12 km por donde transcurren los ductos de Pemex, que atraviesa las colonias periféricas de la ciudad y que era tradicionalmente espacio de inseguridad.

Esta importante transformación urbana se acompañó con el programa social Convive Feliz, una iniciativa orientada a garantizar la participación ciudadana, la coproducción de seguridad y el mejoramiento de la convivencia. El proyecto se articula alrededor de cinco principios:

Integralidad: percibe la delincuencia y la violencia como resultado de varias causas. Supone la existencia de un sistema de problemas simultáneos en contextos específicos que sólo puede ser enfrentado con un sistema de soluciones.

Transversalidad: se propone dar coherencia horizontal y vertical a la suma de acciones desplegadas por cada una de las instituciones y dependencias participantes en la ejecución de estrategias para la convivencia y seguridad ciudadana.

Intersectorialidad: busca generar la cooperación de instituciones gubernamentales y sociedad civil para construir seguridad ciudadana. Supone la participación organizada e inteligente de los sectores públicos y privados, así como de organismos de la sociedad civil.

Territorialidad: se relaciona con el derecho a la ciudad. Identifica circunstancias y afinidades sociales, económicas y culturales que han debilitado el tejido social e impactado ciertos entornos, para proponer y realizar acciones puntuales.

Transparencia: la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son atributos de una sociedad democrática.

En ambas iniciativas se invita a los jóvenes a ser protagonistas de su desarrollo y se pacifica a las pandillas violentas mediante su inclusión en diferentes actividades culturales y deportivas como boxeo, fútbol, arte urbano, entre otros. Además, la comunidad se reapropia de los espacios utilizados para actos delictivos y violentos asumiendo un rol más protagónico en la coproducción de la seguridad y la convivencia intergeneracional.

Implementación

Una vez que el diagnóstico haya identificado intereses y prioridades, es necesario reforzar la participación de los jóvenes en la implementación de los proyectos pues, en general, las formas convencionales de implementar acciones para jóvenes no coinciden con los modos de comunicación y relación que ellos usan. Por ejemplo, prácticas como el lenguaje, los rituales de consumo cultural, las marcas de vestuario, deben ser tomadas en cuenta al implementar proyectos destinados a jóvenes y en ningún caso prejuzgarlas como atentatorias del orden establecido sin antes entender e interpretar su simbolismo.

En los territorios en donde existe crimen organizado o narcotráfico, es fundamental no poner en riesgo a los equipos de trabajo ni a los potenciales jóvenes participantes en el proyecto. En algunos casos, será posible establecer un diálogo para acordar espacios o lugares de trabajo *seguros* donde los grupos en conflicto con la ley en el territorio perciben que no serán afectados por el proyecto. En estos casos, siempre es recomendable presentar localmente la iniciativa como un proyecto social de mejoramiento barrial o de corte cultural.

Otra situación recurrente tiene relación con los recursos económicos, de tiempos e institucionales, con los cuales se desarrollan las estrategias de prevención social con las juventudes. En gene-

ral, no se cuenta con recursos y tiempos suficientes; por ejemplo, del Subsemun. Esta situación limita profundamente los potenciales impactos, por lo que es aconsejable establecer alianzas con otras instituciones, públicas y privadas, que permitan proyectar la iniciativa en un marco temporal mayor y disponer de más fondos.

Monitoreo y evaluación

Los jóvenes deben participar en el monitoreo y levantamiento de la información. Las evaluaciones deben incluir sus percepciones y opiniones respecto de lo que funciona y lo que no. Ellos cuentan con recursos y tiempo para retroalimentar positivamente los avances de los proyectos. También es importante la devolución de la información y de las evaluaciones realizadas.

APROXIMACIONES LOCALES DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LAS VIOLENCIAS CON JÓVENES EN MÉXICO

Identidad y cultura

La búsqueda de una identidad moviliza tanto a personas como a comunidades. Los jóvenes, por su propia naturaleza y el contexto en que se desenvuelven, están permanentemente en busca de su identidad individual o grupal, que puede objetivarse tanto dentro del *status quo* como en contraposición a éste; es decir, como forma de resistencia al orden establecido.

La reflexión en torno a la identidad de clase, grupo, barrio u otra categoría, permite justamente una mirada certera del proceso interno y colectivo de búsqueda y consolidación de una identidad.

La reflexión de los propios jóvenes es una de las formas de iniciar un proceso de transformación en los sujetos y grupos juveniles que sienten afinidad con el narcotraficante, el pandillero violento, la drogadicción. Por el contrario, el discurso adulto sobre los perjuicios de estas conductas no tendrá eficacia si no se elaboran herramientas que estimulen la reflexión sobre dichas conductas.

La cultura y el arte, entendidos como el conocimiento, la identificación y valorización de los modos en que una clectivo hace comunidad, su historia local, su alimentación, su vestimenta, sus representaciones artísticas, sus hitos, leyendas y mitos son alternativas muy interesantes y adecuadas para elaborar estrategias de prevención social de las violencias con los jóvenes.

En este punto, el *arte urbano* funciona como una herramienta adecuada para trabajar con jóvenes de barrios vulnerables y grupos juveniles en riesgo. El *graffiti*, el rap, el *Break Dance*, entre otras expresiones, son valorizados por los jóvenes y permiten lograr beneficios adicionales, como la recuperación de espacios públicos, el restablecimiento del diálogo entre adultos y jóvenes, la gestión pacífica de conflictos entre grupos juveniles, la disminución del estigma que recae sobre los jóvenes, el involucramiento de instituciones públicas y privadas en su relación con la población juvenil, el surgimiento de nuevas organizaciones juveniles pro-sociales que posibiliten la consolidación de la cultura e identidad juvenil, el emprendimiento local. En la misma medida, estas mismas organizaciones podrán transformarse en una plataforma legítima para exigir más participación de los jóvenes y sus comunidades en la toma de decisiones relevantes.

Jóvenes y territorio

El lugar en donde reside un joven es un lugar importante para él, así como para las distintas agrupaciones juveniles que se puedan identificar. Muchas veces esta relación de arraigo se transforma en un problema, sobre todo cuando se establecen rivalidades con otros grupos con los que se debe compartir el territorio. Esta es la visión de muchos jóvenes miembros de pandillas locales, que son capaces incluso de dar la vida por el barrio, entendido no sólo lo físico sino también como una construcción social. Sin embargo, esta *lealtad territorial* es indefinida y ambigua: no se trata de una defensa necesariamente comunitaria, sino excluyente del otro que lo habita. Por ello, estas rivalidades territoriales deberían ser abordadas desde la dificultad de los sujetos para comprender al otro, entender la diversidad y resolver pacíficamente los conflictos.

La construcción colectiva del espacio es el fundamento del arraigo y la identidad de sus habitantes con su territorio. Por ello, los proyectos de recuperación de espacios públicos deben hacer partícipes a la comunidad y sus jóvenes no sólo como usuarios sino como creadores del espacio. La gran mayoría de los proyectos de recuperación de espacios públicos juveniles exitosos son los que lograron hacer participar en todas sus etapas a los jóvenes. Algunos logros posibles son el mayor arraigo con el territorio, mayor sustentabilidad (cuidado y conservación), corresponsabilidad, reafirmación de la identidad, entre otros.

Emprendimiento local y nuevas formas de asociatividad

La posibilidad de que los jóvenes accedan a empleos formales es muy limitada; más aún, los que logran insertarse en empleos formales están en desventaja en relación con otros trabajadores, pues por lo general el nuevo sistema de contrataciones no incluye asistencia social, retribuciones por despido, etc. La situación del acceso al empleo es aún más dramática para los que fueron reclusos, estuvieron en pandillas, tienen un aspecto poco formal, son indígenas o campesinos. Dada esta situación, se deben establecer proyectos que apoyen los emprendimientos, sean individuales o de asociaciones, en rubros no tradicionales — Internet, recreación, turismo, nuevas tecnologías, etc. — que mejoren su estatus económico. Una iniciativa interesante en esta perspectiva es la Cooperativa del Hip Hop, con sede en Argentina.³⁷

Habilidades para la vida y el empleo

Es altamente improbable que un joven que ha desertado a temprana edad el sistema escolar, ha estado privado de libertad o que nunca ha tenido un trabajo formal, logre integrarse al mercado formal del trabajo. Por ello, la capacitación de jóvenes en oficios sigue siendo una alternativa para el ingreso al mercado laboral, pero debe abrirse a maneras distintas de entender los procesos de entrenamiento. Ser trabajador no sólo significa dominar una técnica y oficio, sino también una serie

³⁷ <http://www.cooperativadelhiphop.org/>

**Homeboy Industries.
Los Ángeles, California**

Esta iniciativa trabaja con pandilleros, muchos de los cuales han sido reclusos, que trabajan voluntariamente para imprimir un cambio en sus vidas y alejarse del mundo de las pandillas violentas. Para ello, el Programa ofrece un programa de capacitación e inserción laboral que se acompaña con formación de habilidades para la vida, educación personalizada, asistencia social y legal, remoción de tatuajes, entre otros.

Según su diagnóstico, una gran parte del fracaso del ingreso de un joven a empresas formales se debe a la falta de disciplina personal, no cumplir horarios, dificultades para resolver conflictos de manera pacífica, mal manejo de relaciones laborales, etc. Ante ello, tomaron la decisión de crear sus propias empresas sociales, donde los jóvenes beneficiarios decididos a cambiar de vida pudieran ser parte de una organización formal que les provee una remuneración, pero con el énfasis puesto en la generación de habilidades para la vida; como forma de asegurar un trabajo personal profundo que aborda no sólo la inserción económica sino también la dimensión afectiva, espiritual, interpersonal, etcétera.

Más en <http://www.homeboyindustries.org/>

de características que permiten ir desarrollando la vida personal.

Promoción de derechos y acceso a servicios

La promoción de los derechos humanos de los jóvenes ayuda a fomentar y profundizar el ejercicio de la ciudadanía plena. Así, los proyectos y estrategias deben promover los derechos de los jóvenes y evidenciar la situación de exclusión y discriminación que históricamente han padecido.

Es evidente que los movimientos sociales juveniles han logrado clarificar y establecer diversos derechos. Por ejemplo, en México, desde

una perspectiva diferente, con otro modo de intervenir en la vida pública y reclamar derechos. Las reivindicaciones actuales pueden ser las mismas de épocas anteriores pero la forma de reivindicarlas es diferente y esos nuevos modos deben analizarse e incorporarse a las estrategias de trabajo con jóvenes.

El movimiento juvenil Yo soy 132, surgido en el contexto electoral mexicano de 2012 para exigir la transparencia de los medios de comunicación, es un ejemplo que ilustra cómo, desde formas menos tradicionales de demandar, los jóvenes están buscando espacios para realizarse.

Yo soy 132 se define como “[...] un movimiento estudiantil y social, político, apartidista, pacífico, autónomo, anti-neoliberal, independiente de los partidos, candidatos y organizaciones que responden a un programa electoral; un movimiento democrático donde la toma de decisiones

emana de sus asambleas locales y generales, que ha trascendido la coyuntura electoral y seguirá organizándose y luchando para transformar profundamente a México...”³⁸

Las reivindicaciones iniciales de transparencia de los medios se fueron profundizando y radicalizando, hasta llegar a abarcar seis puntos fundamentales: democratización de los medios; cambios en el modelo educativo y en el modelo económico neoliberal; cambios en el sistema de seguridad nacional; transformación política y vinculación con movimientos sociales, y derecho a la salud.

El acceso a servicios también se relaciona con la mayor posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos. Por ello, los jóvenes que tienen menos posibilidades de acceder a los servicios van a requerir de programas e iniciativas que posibiliten la disminución de brechas sociales.



Graffiti realizado por jóvenes, premiado en concurso y expuesto en el Centro Integral de Prevención Social (CIPRES) en el municipio de Querétaro, Qro.

10. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El adecuado manejo del problema de la violencia de género es uno de los mayores desafíos que enfrentan los equipos técnicos de prevención (ETP) en el desempeño de su trabajo. Se trata de una de las manifestaciones más importante de la violencia social, y por tanto se requiere claridad sobre su magnitud y alcance, sensibilidad y formación profesional para poder analizar cómo se vive y se reproduce en la ciudad. Sólo así es posible diseñar estrategias que posibiliten el cambio de los patrones de comportamiento violentos y ayuden a transformar las relaciones sociales y las instituciones para contar con una ciudad libre de violencia.

Hay que resaltar que, en muchos casos, los ETP han sido limitados o rebasados por una tarea que requiere de una coordinación con cada una de las secretarías y direcciones municipales para asegurar que exista el enfoque de género en los programas y proyectos gubernamentales y se cuente con la información derivada de las investigaciones, estudios y diagnósticos para, de manera integral y transversal, diseñar las políticas de prevención de las diversas violencias en los ámbitos público y privado.

Este capítulo abordará algunas de las manifestaciones de la violencia de género: la violencia familiar, la prostitución forzada y la trata de personas. Éstas han crecido en México y, si bien se estructuran como negocios criminales que rebasan el ámbito local y se vinculan con bandas internacionales, están dentro del alcance del municipio, que puede tomar medidas de seguridad, normativas y administrativas para combatir ambos delitos. Finalmente, aborda el acceso a la justicia porque, si bien los municipios tienen facultades limitadas en este campo, es necesario que los equipos técnicos de prevención establezcan estrategias para

dar a conocer los derechos y para que las víctimas logren acceder a una justicia efectiva.

La primera parte de este capítulo muestra la magnitud de las violencias, y posteriormente establece las líneas de acción que pueden desarrollar los ETP, ordenándolas de acuerdo con el tipo de prevención —primaria, secundaria y terciaria— y definiendo de manera indicativa las acciones que pueden impulsarse desde cada área de gobierno y con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Finalmente, expone los problemas de la trata y la prostitución, y el acceso de las mujeres a la justicia, que requieren acciones particulares del gobierno local coordinadamente con los gobiernos estatal y federal.

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Las violencias que viven las mujeres tienen manifestaciones diversas: física, emocional, económica o sexual. La Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia, marco jurídico que tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a través de diversos mecanismos, considera que las mujeres mexicanas viven situaciones de violencia con las siguientes modalidades: violencia laboral y docente, patrimonial, en la comunidad, institucional y feminicida.³⁹

³⁹ La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se refiere con este término a la que considera “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, y la conforman el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, lo cual en ocasiones culmina en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”

³⁸ *La Jornada*, 28 de julio de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/28/politica/005n1pol>

La información existente deriva de instrumentos estadísticos que dan cuenta del fenómeno desde 2003, cuando el INEGI y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) elaboran la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, última versión 2011). El objetivo de este instrumento ha sido recopilar y sistematizar información relacionada con los diferentes tipos de violencia vividos por mujeres mexicanas de 15 y más años en diversos ámbitos: hogar, escuela, trabajo, sociedad; así como las consecuencias físicas y emocionales de la violencia en el hogar por parte del cónyuge. La ENDIREH permite conocer la prevalencia, frecuencia y magnitud de los diversos tipos y modalidades de violencia vividos por las mujeres mexicanas tanto a nivel nacional, como por entidad federativa y localidad.

La ENDIREH 2011 señala que, en México la *violencia de pareja* es la forma más común de agresión contra las mujeres: 46 de cada 100 mujeres de 15 años y más han sido víctimas de algún incidente de violencia (emocional, económica, física o sexual) por parte de su novio, compañero o esposo. La entidad federativa con mayor prevalencia de violencia de pareja a lo largo de la relación es el Estado de México con 56.9%. Le siguen Nayarit (53.7%), Sonora (53.7%), el Distrito Federal (51.9%) y Colima (50.2%). La entidad federativa con menor prevalencia de violencia de pareja es Chiapas, con 29.8%.

En cuanto a la *violencia emocional*, 4 de cada 10 mujeres en México (42%) han sido humilladas, menospreciadas, encerradas, les han destruido sus pertenencias o las del hogar; han sido vigiladas o la pareja las ha amenazado con irse, correrlas de la casa o quitarle a sus hijos; amenazadas con algún arma o con matarlas o matarse.

En lo que atañe a la violencia económica, 37.5% de las mujeres estudiadas han recibido reclamos por parte de su pareja por la forma en que gastan el dinero, les han prohibido trabajar o estudiar, o les han quitado dinero o bienes.

En el caso de la violencia física, 13 de cada 100 mujeres en México (13.5%) han sido golpeadas, amarradas, pateadas o agredidas con un arma por sus parejas. Un porcentaje menor (7.3%) ha vivido violencia sexual; esto es, se les ha exigido u obligado a tener relaciones sexuales, o las han

obligado a realizar actos sexuales con los que no están de acuerdo.

En relación con la *discriminación de tipo laboral*, 21% de las mujeres mexicanas trabajadoras han vivido algún incidente de discriminación en su lugar de trabajo. En este mismo rubro y en situación de *embarazo* sólo 5 de cada 100 mujeres vivieron dicha discriminación.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Los ETP deben saber a qué instancias de gobierno municipal, estatal o federal corresponde atender a los sectores vulnerables, para definir la o las maneras de coordinarse con cada una de ellas. A continuación se exponen las posibles líneas de acción que debe impulsar el ETP, ordenadas según el ámbito de gobierno y de acuerdo con los tipos de prevención a que corresponden —primaria, secundaria y terciaria.

Es pertinente aclarar que las líneas de acción son tentativas, ya que su ejecución depende de que cuenten con el respaldo de la autoridad local, y ésta con las atribuciones, equipo y financiamiento para ejecutarlas.

En materia de prevención primaria, dirigida a grupos de la población en general con el fin de reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección, las principales líneas de acción van desde campañas informativas contra la violencia hacia la mujer, programas educativos en las escuelas, medidas de discriminación positiva en la ciudad, entre otras que el lector encontrará en la tabla “Materia de prevención primaria”, de la página siguiente.

En materia de prevención secundaria, destinada a evitar conductas precursoras de la violencia y discriminación hacia mujeres y minorías sexuales en situación de alto riesgo, se sugieren acciones más focalizadas que van desde campañas específicas para estas poblaciones a la creación de mejores mecanismos de denuncia y protección, el lector podrá encontrar en la tabla llamada “materia de prevención secundaria” mayores acciones en esta línea.

Materia de prevención primaria	
Sector	Líneas de acción
Desarrollo Social, Desarrollo Integral de la Familia DIF	Proporcionar a los encargados de los programas de prevención talleres de sensibilización y capacitación sobre violencia de género, hacia las mujeres, niñas y niños. Elaborar el catálogo de servicios que proporcionan las áreas social y de salud para orientar a la población sobre ellos. Elaborar y/o difundir manuales, materiales educativos y audiovisuales para promover la igualdad, la seguridad de las mujeres, niñas, niños y la no discriminación.
Salud	Relacionar las clínicas, hospitales y centros de salud públicos y privados para participar en las campañas y programas de prevención contra la violencia. Sensibilizar al personal hospitalario sobre la necesidad de denunciar a las víctimas de violencia contra las mujeres.
Educación	Promover en las escuelas y centros escolares campañas de información en salud reproductiva con perspectiva de género y derechos humanos para ayudar a eliminar la discriminación de jóvenes embarazadas y madres jóvenes.
Seguridad Pública	Elaborar mapas de riesgo de los grupos vulnerables para establecer estrategias y acciones preventivas. Constituir un consejo de seguridad ciudadana en el municipio o una asociación de varios municipios colindantes donde las mujeres representen al menos 50%. Impulsar la coordinación de los tres ámbitos de gobierno para intercambiar información y bases de datos relativas a la violencia contra los grupos vulnerables. Impulsar en la Secretaría de Seguridad Pública la constitución de la unidad especializada de atención a la violencia contra la mujer. Impulsar la capacitación de policías y funcionarios públicos con perspectiva de género y derechos. Impulsar y/o elaborar manuales.
Obras y Servicios Públicos	Impulsar la participación de mujeres en el diseño de los planes de desarrollo urbano para que cuenten con la perspectiva de género y para que los servicios públicos consideren los factores de riesgo y protección.
Trabajo y Economía	Impulsar, apoyar, diseñar acciones que prevengan la discriminación, segregación ocupacional, acoso y hostigamiento sexual, despido por embarazo y cualquier tipo de maltrato psíquico, social o físico en el ámbito laboral.
Transporte	Promover la creación de medios de movilidad urbana confiables (autobuses nuevos, taxis para mujeres, espacios reservados en metrobuses o metro) y alternativos (bicicleta), así como vialidades adaptadas y seguras. Promover el diseño de paraderos para mujeres seguros, iluminados, señalizados y vigilados por la policía. Promover el mapa de riesgo y de mayor frecuencia de violencia en el transporte y paraderos, y establecer los sitios de mayor riesgo para los grupos vulnerables por ausencia de transporte.
Desarrollo Urbano y Ecología	Impulsar estudios de desarrollo urbano y ambiental con perspectiva de género para considerar los factores de riesgo para los grupos vulnerables. Establecer los mapas de riesgo para identificar los sitios donde deben hacerse cambios urbanos.
Cultura, Deporte y Juventud	Fomentar acciones deportivas, culturales, recreativas y artísticas que fomenten valores cívicos como la tolerancia, la paz, el respeto a la ley. Impulsar y difundir proyectos de teatro, musicales, audiovisuales que tengan como tema la violencia hacia los grupos vulnerables. Diseñar, apoyar, impulsar proyectos culturales para la reapropiación del espacio en desuso, como teatros ambulantes, salones de baile, cines al aire libre, entre otros. Vincularse con casas de cultura, centros recreativos y deportivos locales a fin de apoyar actividades encaminadas a difundir una cultura de la paz y la solución pacífica de los conflictos.
Instituto de la Mujer	Impulsar, diseñar y ayudar a difundir campañas de prevención y denuncia de la violencia de género y contra las mujeres. Establecer mecanismos para que la perspectiva de género esté presente en las políticas públicas y en las estrategias y proyectos municipales.

Sector	Líneas de acción
Comunicación	Ayudar a difundir las investigaciones y estudios sobre violencia de género y contra las mujeres para que se utilicen en todas las dependencias del gobierno.
	Ayudar al Instituto de las Mujeres para fortalecer los Albergues de protección a mujeres víctimas de la violencia.
	Diseñar y/o promover campañas de sensibilización sobre los efectos de la violencia en sus diversas modalidades.
	Difundir los programas dirigidos a la prevención para que la población pueda acceder a ellos.
	Sensibilizar al área de comunicación para que interactúe con los medios para que utilicen un lenguaje no sexista y de no violencia hacia las mujeres.
	Promover y apoyar la creación de documentales y cortometrajes que difundan el derecho a una vida libre de violencia, la cohesión social y la importancia de la denuncia.

Materia de prevención secundaria

Sector	Líneas de acción
Desarrollo Social, Desarrollo Integral de la Familia DIF	Iniciar la acción preventiva desde el primer día de encarcelamiento y no esperar la salida de la cárcel para buscar una reintegración.
	Apoyar los programas dirigidos a la reinserción social de jóvenes y mujeres en reclusión.
	Apoyar todo programa que tenga relación con mujeres y juventud y que trabaje en la reinserción social de ex pandilleros.
	Reforzar la organización de talleres, charlas y prácticas de cultura de la paz y de solución pacífica de conflictos incluyendo, donde sea posible, prácticas como meditación, yoga, entre otras actividades orientadas al desarrollo de la dimensión espiritual de las convictas.
	Impulsar la generación de oportunidades de trabajo y desarrollo artístico y vocacional en las cárceles y reformatorios.
	Impulsar la generación de alianzas estratégicas con empresarios para que brinden oportunidades laborales dentro y fuera de la cárcel.
	Promover mecanismos de instrucción y apoyo para las familias de los victimarios que faciliten la reinserción de éstos en la sociedad.
Salud	Relacionar las clínicas, hospitales y centros de salud públicos y privados para atender de manera oportuna a las víctimas de la violencia.
Educación	Impulsar programas educativos y de atención a mujeres y jóvenes en reclusión.
Seguridad Pública	Ayudar a crear programas de apoyo para la reinserción social de mujeres en reclusión.
Obras y Servicios Públicos	Incorporar temporalmente a ex-reclusas en labores de mantenimiento de obras públicas.
Económico	Desarrollar, entre otras, ofertas de trabajo y capacitación para miembros de pandillas, que signifiquen una opción para utilizar su tiempo, les brinden una remuneración y fomenten la relación con las instituciones y con los empleados que les brindaron dichas ofertas.
Cultura, Deporte y Juventud	Instrumentar la creación de opciones alternativas, como trabajo comunitario, para la reinserción de los infractores en el tejido social.
	Impulsar actividades deportivas y culturales en reclusorios como medio para superar los comportamientos violentos de las reclusas.
	Identificar, impulsar y proponer el establecimiento de centros de atención multiagenciales para víctimas de violencia, como casas de justicia, unidades de mediación y solución pacífica de conflictos, y comisarías de la familia y de la mujer.
Comunicación	Difundir campañas para combatir la estigmatización de mujeres y jóvenes ex-reclusos.

Materia de prevención terciaria

Sector	Líneas de acción
Desarrollo Social, Desarrollo Integral de la Familia DIF	Impulsar la creación de centros de atención psicológica para atender grupos vulnerables y en condiciones de riesgo, especialmente para mujeres que han sido víctimas de la violencia.
Salud	Relacionar las clínicas, hospitales y centros de salud públicos y privados para atender de manera oportuna a las víctimas de la violencia.
Educación	Ayudar a las escuelas para que cuenten con protocolos para atender a víctimas y victimarios de la violencia escolar e integrarlos a la vida escolar.
Seguridad Pública	Contar con programas y acciones para evitar la violencia contra adolescentes embarazadas.
	Promover la atención y talleres de rehabilitación de hombres violentos.
	Proporcionar trabajo temporal a mujeres salidas de centros de reclusión para ayudarles en su reinserción social y comunitaria.
Económico	Ayudar a las áreas económicas del gobierno para que cuenten con propuestas de capacitación y empleo para ex-reclusas, y de reinserción a la vida familiar y comunitaria en mejores condiciones.
Instituto de la Mujer	Promover la instauración de conversatorios familiares que brinden información y todo tipo de apoyo a niñas, niños y jóvenes víctimas de la violencia, así como a sus familias, con el fin de fomentar su integración tanto familiar como comunitaria.
Comunicación	Ayudar al Instituto de las Mujeres para atender psicológicamente a víctimas y victimarias.
	Realizar campañas de sensibilización para la inclusión de ex convictas a la sociedad y a las fuentes de trabajo.

TRATA DE PERSONAS Y PROSTITUCIÓN FORZADA

Entre 1.2 y 1.4 millones de personas, en su gran mayoría mujeres y niñas, son sometidas cada año en todo el mundo a la esclavitud sexual que procura a los explotadores 35 mil millones de dólares. Son compradas, vendidas y revendidas como materia prima de una industria, como residuos sociales, como trofeos y ofrendas (Cacho, 2010:15. Siddharth Kara, 2009:38).

Este crimen se comete en todo el territorio de la República mexicana. Se estima que el número mínimo de víctimas de la explotación sexual comercial, explotación laboral o el tráfico de órganos, tejidos y sus componentes se eleva a 20 mil personas cada año, lo que representa una tasa aproximada de 16 víctimas por cada 100 mil habitantes.

En México, sólo en 2004, 13 mil niñas mexicanas fueron explotadas sexualmente por connacionales. Entre 2000 y 2008, la apertura de casas de *masaje asiático*, legales en México, un negocio prácticamente inexistente antes de ese periodo, se incrementó en 300%. El diagnóstico *Human Tra-*

fficking Assesment Tool, realizado en México por la American Bar Association (ABA), detectó 47 bandas dedicadas a la trata de personas con fines sexuales y laborales (ABA, 2010). Las entidades de mayor riesgo son el Distrito Federal, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala y Quintana Roo⁴⁰.

El turismo sexual infantil se presenta en sitios como Acapulco y Cancún, y ciudades de la frontera norte como Tijuana y Ciudad Juárez. En 2012, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) identificó 287 investigaciones realizadas en el país respecto de la trata de personas. Esta cifra debe ponerse en contexto, ya que únicamente en 18 entidades de las 32 que integran la República mexicana se iniciaron averiguaciones previas por el delito de trata y, de ellas, seis concentran 80 por ciento de los casos.

Son marcos legales para enfrentar este flagelo las constituciones locales, las leyes para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y de violencia contra las mujeres;

⁴⁰ <http://tratadepersonas.com/la-trata-en-mexico/>

Estos instrumentos jurídicos disponen que:

- a) “Por ‘Trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará ‘trata de personas’ incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por ‘niño’ se entenderá toda persona menor de 18 años...” (ONU, 2000:3)

las leyes de igualdad entre mujeres y hombres, las leyes de no discriminación, y los códigos penales.

En el tipo penal debemos distinguir las acciones, los medios y los fines de explotación como elementos que configuran el delito, asumiendo que, en la mayor parte de los casos, el consentimiento de la víctima es irrelevante, ya que, si se analiza el contexto en el que se da este consentimiento, se llega a la conclusión de que dicha exteriorización de voluntad carece de valor y que la defensa basada en él no es válida.

La trata de personas y su prevención municipal

En la prevención de la trata de personas por parte de los gobiernos municipales los funcionarios deben asumir un pensamiento global y acciones locales, reconociendo los actores internacionales, nacionales y locales, así como su nivel de incidencia. La captación, transporte, traslado, acogida y recepción de personas, en muchas ocasiones, se debe a que los controles son débiles por la pérdida del control territorial del estado.

La connivencia entre agentes gubernamentales y proxenetes o bandas de criminales es un factor conocido. Esta complicidad se da muchas veces entre el Ayuntamiento y los actores mediante

la expedición de licencias municipales a los denominados *giros negros* o *giros restringidos*. Cualquier acción gubernamental en materia de prevención, sanción y combate de la trata de personas debe tener en consideración este hecho y tomar las precauciones necesarias.

La debida diligencia para detectar y eliminar la participación o complicidad del sector público en este delito debe ser un componente de su acción. Los funcionarios de quienes se sospeche que están implicados deberán ser sometidos a investigación y proceso (ONU, 2002).

Abordar la demanda

En materia de prevención, un primer factor por considerar es la demanda. Las estrategias que apunten a prevenir la trata de personas deberán tener en cuenta que es una de las causas fundamentales (ONU, 2002:4). Por tanto, los programas y las políticas tendrán que analizar los factores que crean el mercado de servicios de comercio sexual y el trabajo en condiciones de explotación. Los municipios tienen la obligación de implementar medidas legislativas, educativas, sociales y culturales para desalentar la demanda que propicia esta explotación (LGPSDTP, 2012:101).

Es de destacar que un problema de esta magnitud debe afrontarse no sólo desde el ámbito de la política criminal o de las normas de derecho administrativo, sino también mediante la construcción y concepción de políticas públicas serias, que den prelación a la política social (Ripoll, 2010:2).

Focalizar las vulnerabilidades

El diseño de una política preventiva requiere de tomar en cuenta las causas de vulnerabilidad de las víctimas y revisar el papel de los actores estatales y no estatales comprometidos con el combate de la trata de personas. Es necesario responder a la pregunta ¿qué es lo que convierte en vulnerables a las personas en un determinado espacio geográfico?

También es cierto que hablar de la vulnerabilidad de las víctimas a la trata sexual y laboral puede implicar una trampa. La ineficacia de los Estados al garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el origen de tal vulnerabilidad, que en la mayoría de los casos se atribuye a las personas:

...Si aceptamos, cultural, emocional y políticamente que ‘ninguna mujer nace para puta,’ (y) que las migraciones son producto de la restricción y violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales, encontraremos a los responsables de la privación sistemática de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y dejaremos de considerarlas como males ancestrales contra los que nada puede hacerse, y de responsabilizar a las víctimas por las violaciones a las que son sometidas... (Chávez, 2013:11).

Identificar las causas de la vulnerabilidad de las víctimas es un ejercicio previo indispensable para diseñar una verdadera política preventiva basada en factores económicos, sociales, culturales, psicológicos. Las circunstancias locales —altas tasas de desempleo, bajos niveles educativos, conflictos armados, ineficiencia del sistema judicial y una economía débil— son factores que inciden en la vulnerabilidad de las personas y las convierten en víctimas de este ilícito.

Toda política de prevención que se genere bajo la perspectiva de la vulnerabilidad producirá mejores efectos porque tendrá como norte los derechos humanos de las víctimas o potenciales víctimas. Así, el impacto que generará este tipo de políticas es la disminución de los riesgos en el ambiente y la disminución del maltrato de los derechos y la dignidad humana (Ripoll, 2010).

El centro de toda labor de prevención y combate de la trata son las personas. Los *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas* (ONU, 2002) establecen como principio superior los derechos humanos. En este sentido, los Estados —en este caso, el nivel municipal— tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir este delito.

Los municipios deben asegurar que las acciones consideren los factores que aumenten la vulnerabilidad a la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas. Por ello, sus programas deben ofrecer el acceso a distintas maneras de ganarse la vida: educación básica, capacitación y alfabetización, especialmente a mujeres y otros grupos en desventaja.

Uno de los componentes de la prevención son las campañas dirigidas a la población en general, con miras a promover una mayor conciencia de los peligros que entraña la trata de personas, dando a conocer las complejas circunstancias que la rodean y las razones por las cuales una persona puede adoptar decisiones peligrosas.

Contribución de la acción e inteligencia policial

Para que la prevención sea efectiva es necesario dar más capacidad a los agentes del orden para detener y enjuiciar a quienes participan en la trata de personas. También es imprescindible verificar que esos agentes cumplan a su vez las obligaciones que la ley les impone.

Es muy importante que los actores de la prevención sostengan una visión unívoca del problema: no es raro que entiendan de diferente forma el fenómeno de la trata: para algunos sectores es un problema de seguridad estatal, mientras que para otros es un problema de derechos humanos.

Mediante un proceso de coordinación de políticas los actores, estatales o no, deben ajustar su comportamiento a un punto equidistante entre esos dos ejes.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSDTP, 2012) atribuye una serie de principios, acciones y obligaciones a los municipios en materia de prevención de trata de personas, que el equipo técnico puede ahondar.

Una atribución que la Ley les otorga es crear mecanismos y asignar recursos para que las instituciones policiales desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva. También establece que los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia y así cumplir de mejor manera sus responsabilidades.

Prevención situacional

En lo que concierne a la dimensión ambiental, los ayuntamientos podrán supervisar los negocios que puedan ser propicios para la comisión de este delito, realizando inspecciones en agencias de modelaje o artísticas, salas de masaje, bares, cantinas, hoteles, cines, servicios de internet, baños públicos y otros. De igual forma, para autorizar la operación de los negocios que presten el servicio de Internet, deberán contar con filtros parentales y defensas contra intromisiones no deseadas (LGPSEDTP, 2012:104).

En relación con los medios de comunicación impresos y electrónicos (Internet), los municipios deben monitorear la publicidad que ofrecen a fin de detectar posibles enganchadores de trata.

Otro mecanismo de prevención en que participa la policía municipal es en la alerta de búsqueda inmediata (Alerta Amber, Protocolo Alba) de cualquier persona desaparecida, en la cual se coordina con diversas instancias gubernamentales y civiles.

Las actividades que los municipios realicen deben tomar en cuenta las necesidades particulares de su localidad, y atender de manera especial a las comunidades aisladas y las zonas urbanas más vulnerables a la trata.

Los gobiernos locales deberán realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales, de bienestar y sensibilización de la población sobre el problema en todas sus manifestaciones (LGPSDTP, 2012:107).

El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Por la magnitud, complejidad y alcance de este delito, el factor decisivo de la prevención sigue siendo el trabajo conjunto de los sectores público y privado y la participación de la sociedad civil. Para que los gobiernos y la sociedad civil se comprometan en esta tarea deben alcanzar una gran sensibilidad al problema, que se traduzca en conocerlo y reconocerlo para poder hacer recomendaciones y prescribir acciones efectivas en el propósito de disminuir su impacto y apuntar a la erradicación de este flagelo (Ripoll, 2010).

La Ley establece que se debe otorgar estímulos a las asociaciones civiles que se dediquen a la prevención del delito y a la atención, protección y asistencia a víctimas y sus familias. También establece que los municipios promoverán la participación de la sociedad en la prevención de este delito y en la atención, protección y asistencia a las víctimas y sus familias. También prevé el apoyo de particulares al financiamiento de estas actividades. De igual manera, dispone que se concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan en estos propósitos (LGPSDTP, 2012:107).

Evaluación de los programas de prevención

Es recomendable que los municipios construyan indicadores para evaluar la aplicación y los resultados de los programas de prevención. La Ley establece que las autoridades municipales responsables de la materia se reunirán periódicamente para analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del programa, formular recomendaciones y convenir acciones para erradicar este fenómeno social en todas sus manifestaciones y modalidades (LGPSDTP: 2012:110).

Resumen de acciones para la prevención de la trata de personas en el ámbito local

- Prevenir el delito de trata de personas, a través de la vigilancia e inspecciones en bares, clubes nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet, entre otros.
- Modificar los Reglamentos Municipales para prohibir la expedición de licencias de “giros negros” o “giros restringidos”.
- Crear programas dirigidos a empoderar a mujeres y concientizar a los hombres en otras formas posibles de vivir la “masculinidad”.
- Diseñar y difundir campañas de información para la población en general con miras a promover una mayor conciencia de los peligros que entraña la trata de personas; dando a conocer sus circunstancias y las razones por las cuales una persona puede adoptar decisiones peligrosas.
- Monitorear la publicidad que se oferta en los medios impresos y electrónicos, a fin de detectar posibles enganchadores de trata, detectando la publicidad ilícita, engañosa y sancionarlos.
- Implementar una alerta de búsqueda inmediata de cualquier persona, en la cual se coordine con diversas instancias gubernamentales y civiles (Alerta Amber, Protocolo Alba).
- Crear mecanismos y otorgar recursos para que las instituciones policiales desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con enfoque de género, con el fin de aplicar estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva.
- Desarrollar programas destinados a jóvenes en los cuales se les enseñe a vivir libremente su sexualidad, previniéndolos de convertirse en demandantes prostituyentes.
- Prohibir la publicidad de explotación sexual en todos los medios de comunicación, incluida la de internet.
- Impulsar, en la medida de sus competencias, la migración legal segura, que garantice el derecho a migrar.
- Garantizar el tránsito libre de migrantes en su territorio, como derecho constitucional al libre tránsito de personas.

ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia puede ser entendido como el derecho de toda persona a acudir al sistema judicial o administrativo para resolver conflictos o restituir derechos consagrados en la Constitución y las leyes. El acceso efectivo a la justicia está consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene los siguientes derechos constitutivos:

- a. Derecho a acceder a la autoridad judicial para iniciar y sustanciar un proceso judicial.
- b. Derecho a presentar las pruebas, y objetar las presentadas por la parte contraria.
- c. Derecho a obtener una resolución fundada en Derecho.
- d. Derecho a acceder a los recursos ordinarios o extraordinarios para impugnar las decisiones judiciales ilegales.
- e. Derecho a que el proceso concluya en un plazo razonable.
- f. Derecho a que la sentencia ejecutoriada sea ejecutada.

Hay que notar que, en los hechos, se dan diversas prácticas discriminatorias, desiguales, parciales o abusivas que obstaculizan el ejercicio pleno de estas garantías constitucionales y hacen del acceso a la justicia un proceso de victimización en el que quien accede al sistema es sometido, vejado, extorsionado o ignorado, como es el caso de muchas mujeres.

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés),⁴¹ en su informe para México *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, 2012), reconoce ciertos avances en el marco legislativo del país a escala federal. Sin embargo, incluye también numerosas observaciones y recomendaciones al Estado mexicano, pues aún considera importantes limitaciones.

Por ejemplo, se reconoce que se sigue ejerciendo violencia institucional contra las mujeres, que se objetiva como “[... un] obstáculo insalvable para la mayoría de las mujeres que están lejos de encontrar en la figura del Ministerio Público a un fiscal que defienda a las víctimas, y en la gran mayoría de los casos las reciben con preguntas inquisidoras respecto a su sexualidad, su identidad, sus hábitos y estilos de vida (CIMAC, 2014). Se plantea que sólo 3% de las denuncias de mujeres reciben sentencia firme. La situación es más grave para las mujeres indígenas que no hablan castellano, pues la mayor parte de los juzgados carece de intérpretes.

Otra de estas limitaciones es que muchos estados no armonizaron su normatividad con la Ley Federal dando lugar en las 32 entidades federativas, a disposiciones discriminatorias contra las mujeres o a definiciones y sanciones distintas en relación con la violación, el aborto, las desapariciones forzadas, la trata de personas, las lesiones y el homicidio llamado *de honor*, el adulterio, entre otros (CEDAW, 2012). En resumen, el informe recomienda que el Estado preste atención prioritaria al proceso de armonización legislativa.

Por otra parte, se recomienda “Poner en práctica mecanismos para supervisar y sancionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir

la ley, incluidos los del poder judicial, que discriminan a las mujeres y que se niegan a aplicar la legislación que protege los derechos de la mujer” (CEDAW, 2012:5).

Las sentencias

Un ejemplo que ilustra el desigual acceso a la justicia entre hombres y mujeres es el estudio realizado por Elena Azaola en 2001, en la ciudad de México, que prueba que al menos en el Distrito Federal “las mujeres que han cometido el delito de homicidio tienen una sentencia mayor en una cuarta parte a la de los hombres [...]. En efecto, mientras que los hombres sentenciados por homicidio se encuentran purgando una pena de 18.6 años en promedio, las mujeres —también en promedio— (cumplen) una de 23 años. [...] Mientras que los hombres que han dado muerte a familiares tienen, en promedio, una sentencia de 18 años, las mujeres, también en promedio, [reciben] una de 24 años” (Azaola, 2001).

El estudio plantea una serie de hipótesis que evidencian que, además de las sentencias diferenciales, hay elementos que favorecen a los hombres en el acceso a la justicia. Refiere, entre otras: “La mujer obtiene sentencias más altas porque, al dar muerte con mayor frecuencia a familiares, pone en cuestión el lugar capital que la sociedad otorga a la maternidad; a los hombres se les otorga con mayor frecuencia beneficios de pre-liberación [...] que de facto, reducen la pena, debido a que la sobrepoblación y, por ende, la urgencia por hacer uso de los espacios que ocupan es mayor que en las prisiones para mujeres” (Azaola, 2001).

EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA

El *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas* (CIDH) afirma que el acceso a la justicia no se limita a los recursos formales, sino que se requiere que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar la conducta denunciada:

La violencia que sufren las mujeres en el ámbito de las relaciones interpersonales no se resuelve exclusivamente ni con leyes ni con atención psicológica, sino que requiere de una política global que, sin dejar de prestar asistencia a quienes denuncian hechos de violencia, haga efectiva una política social activa que sostenga a las mujeres en su decisión de llevar adelante una denuncia ante el sistema de justicia. Ésta es todavía la gran asignatura pendiente... (Birgin, 2012:172).

En esta materia es igualmente importante analizar los problemas contextuales. Por ejemplo, en determinadas áreas el acceso a la justicia ordinaria no llega o está alejado de los núcleos o comunidades que lo necesitan. Son necesarias soluciones que rompan con la idea de que la justicia tiene que ser la justicia ordinaria dotada de una determinada institucionalidad y que no puede ser otra cosa, porque no sería justicia. Parece más propio considerar, en un sentido más amplio, que todo aquello que contribuye a resolver pacíficamente controversias interpersonales es justicia (Maraboto, 2013).

Todas estas reflexiones apuntan a un cambio necesario, pues el acceso a la justicia para la mayoría de las mujeres es hoy tortuoso, lejano y desconocido, no sólo por la brecha emocional que han de recorrer para tomar la decisión de presentar una denuncia al ser víctimas de un delito, sino por los factores que afectan su derecho a un proceso equitativo, como la imposibilidad de pagar un representante legal de calidad o la existencia de defensores públicos sin compromiso, de poco conocimiento, o interés.

Hacia un abordaje integral de las mujeres al sistema de justicia

En fechas recientes, la CIDH ha establecido como prioridad la identificación de aquellas situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados grupos en situación de vulnerabilidad. En 2007 el informe *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, señaló:

La violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se refleja en la respuesta y en el tratamiento de los casos de violencia por parte de los funcionarios de la administración de la justicia y de la policía.

Las principales deficiencias de la respuesta judicial en casos de violencia contra las mujeres observadas por la CIDH son:

- Vacíos e irregularidades en la investigación de los casos.
- Retrasos injustificados de las diligencias necesarias.
- Parcialidades y sesgos de género.
- Algunas autoridades se enfocan en la prueba física y testimonial en detrimento de otros tipos de prueba, que pueden ser cruciales para establecer los hechos.
- Revictimización.
- Indebida aplicación del principio de oportunidad.
- Deficiencias en el juicio y sanción de los casos.
- Uso de la conciliación en los procesos de violencia, sobre todo la familiar, cuando es de reconocimiento internacional que la conciliación en estos casos no es recomendable.
- Falta de efectividad de los mecanismos preventivos de protección frente a la violencia.
- Las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen plenamente con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes.

El acceso a la justicia para las mujeres en situación de violencia de género debe ir siempre acompañado por el enfoque integral de los derechos humanos y la perspectiva de género, tomando en cuenta que el acceso a la justicia debe ser entendido también como el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

Por estas razones, todo el sistema de justicia debe adoptar una perspectiva de género, que implica reconocer las inequidades concluidas socialmente en torno al sexo y las correspondientes

⁴¹ En: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/EquisSubmission_for_the_session.pdf

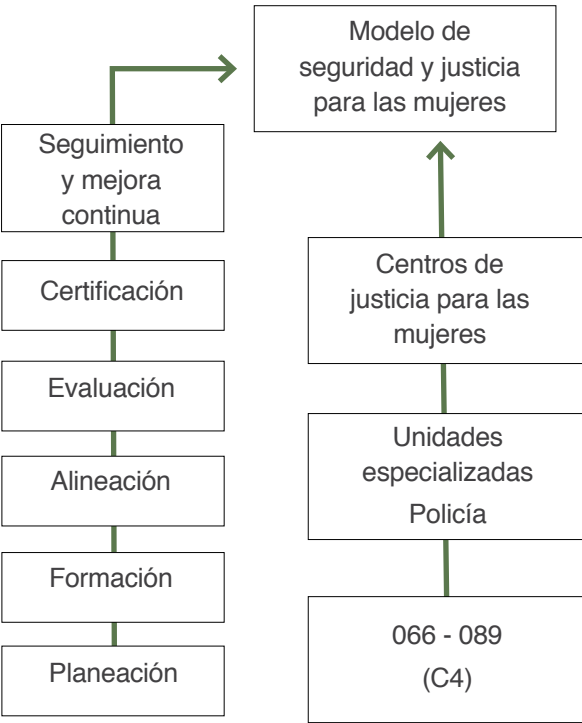
publicaciones para resarcir dichas desigualdades permitiendo la construcción de una visión legal de la mujer que reconozca toda la influencia de la construcción sociocultural de género. Al mismo tiempo, el derecho fundamental al acceso a la justicia debe transversalizarse con la perspectiva de género para evitar que otros derechos sean violados, y constituir una vía para reclamar el debido cumplimiento ante los tribunales y garantizar la igualdad ante la ley sin discriminación.

Acciones de los equipos técnicos de prevención

Las acciones de los equipos técnicos de prevención deben enfocarse estratégicamente para asegurar que efectivamente se atienda integralmente la violencia de género, incluyendo mínimamente las siguientes acciones.

1. Incorporar en los Centros Telefónicos de Emergencia el protocolo de atención a llamadas de mujeres víctimas de la violencia, así como los Lineamientos de los Centros de Emergencia. El protocolo fue desarrollado por el Instituto Nacional de las Mujeres, y los Lineamientos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
2. Para un eficaz y eficiente desempeño de los Centros Telefónicos de Emergencia, se debe capacitar y certificar a los operarios. Esto ayuda a profesionalizar al personal y a generar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad.
3. Ayudar a los responsables y operarios de los Centros Telefónicos de Emergencia y funcionarios relacionados con la violencia de género a establecer la ruta de atención municipal para las mujeres que viven la violencia. Esta ruta permite identificar los factores generadores y detonadores de la violencia y focalizar los programas, proyectos y acciones municipales en el territorio.
4. Ayudar o asegurar la creación, operación y evaluación de la Unidad Especializada de la Policía para la Atención Familiar y de Género. Idealmente, la policía debería saber atender la violencia de género, pero no es así. Encontramos que la currícula de los

Estrategia: implementación de metodologías



- colegios de policía y los programas de capacitación carecen de perspectiva de género. Ante el aumento de la violencia contra las mujeres, se requiere de personal capacitado y profesional para la atención correcta. En la mayoría de los casos predomina una atención torpe e insensible, que algunas veces lleva a cometer injusticias por ignorancia.
5. En caso de que exista en la ciudad o municipio un Centro de Justicia para las Mujeres, se debe coordinar con el Centro Telefónico de Emergencia, e incorporarlo en el análisis continuo de la ruta de atención a víctimas de la violencia de género con la Unidad Especializada de la Policía para la Atención Familiar y de Género.
 6. Se deben incluir acciones dirigidas a sensibilizar a las familias contra cualquier forma de violencia hacia la mujer, incentivando la denuncia de ésta y la atención sistémica a las víctimas y agresores.
 7. Se deben fortalecer los mecanismos de sensibilización, control y sanción de cualquier abuso o delito contra las mujeres en los ámbitos laborales o productivos.

Todas estas acciones se complementan con las señaladas en los diversos capítulos de esta Guía; hay que recalcar, no obstante, que debe conservarse el carácter interinstitucional e intersectorial del trabajo de los equipos técnicos de prevención.

Centros de Justicia para las Mujeres

Es la concentración de servicios interinstitucionales y asociaciones de la sociedad civil en un espacio agradable, cómodo y seguro donde se atienden, de manera coordinada, las necesidades de las mujeres, sus hijas e hijos, que sufren la violencia. Son atendidos por un equipo multidisciplinario capacitado y especializado en brindarles opciones de soluciones integrales y con criterios unificados.

Los Centros de Justicia para las Mujeres obedecen el paradigma de la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género con un modelo que articula diversos programas, acciones y presupuestos para potenciar sus resultados. El modelo reconoce a las mujeres como sujetos de derecho y no solamente como víctimas del delito; cuenta con estrategias de empoderamiento y seguimiento con evidencias concretas de erradicación de la violencia.

El modelo es flexible en tanto se adapta a las circunstancias jurídicas, culturales, sociales, económicas, demográficas y políticas de la ciudad o municipio donde se instala. Toma en consideración las necesidades de las mujeres en sus diversas condiciones de niñas, indígenas, adultas mayores o migrantes.

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) responden a una serie de desafíos:

- Cambiar el paradigma del abordaje de la violencia contra las mujeres desde el enfoque de coerción, criminalización y sanción, a uno de prevención.
- En los CJM se realiza intervenciones *in situ*, focalizadas individual y colectivamente con

estrategias de atención, tomando en consideración los sistemas de información y bases de datos con que se cuenta en los centros de emergencia, la policía y otras instancias competentes.

- Realizan intervenciones *in situ* y no se limitan a esperar que las mujeres busquen ayuda, lo que propicia la atención temprana de la violencia para evitar que crezca hasta convertirse en delito.
- La concentración de los servicios, incluidos los de procuración y administración de justicia con criterios unificados, establece una diferenciación entre los CJM y las instancias de atención a víctimas. Éstas se concentran en la atención de los hechos de violencia consumados, revictimizando a las mujeres.
- La implementación del modelo y sus metodologías permite mejorar el empleo de los recursos humanos y materiales, ya que el personal, los programas y los presupuestos son asignados a las diversas instituciones públicas y privadas con que cuentan los tres niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual no implica una nueva carga presupuestal.
- En México ya se encuentran en funcionamiento algunos centros de atención de justicia para mujeres entre los que se puede destacar el de Toluca, el de Coahuila, el de Ciudad Juárez, entre otros. Todos ellos operan como una estructura sistemática abierta y formal de carácter interdisciplinario que, con base en el trabajo colaborativo, interactúan a través del establecimiento de una serie de alianzas estratégicas trazadas como redes organizacionales que facilitan intercambiar información, tecnología y servicios para la atención integral y holística de las mujeres contra quienes se ejerce violencia, generando así un cambio en el entorno y en la realidad social (Sierra, M. 2014).

11. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA NIÑOS Y ADULTOS MAYORES

La prevención de la violencia infligida a niños y niñas no está directa ni exclusivamente dirigida a prevenir la criminalidad. Si bien contribuye a esta prevención, es ante todo una política orientada a permitir el desarrollo psicosocial de los niños, particularmente antes de la adolescencia.

LA VIOLENCIA CONTRA NIÑOS Y NIÑAS

La niñez es una etapa del desarrollo biopsicosocial de gran relevancia para todo ser humano, pues durante ella se estructuran de manera más significativa los rasgos constitutivos de la personalidad, la conducta y la interacción con el entorno. Por este motivo ha existido desde principios del siglo pasado una fuerte campaña para promover y respetar las garantías y derechos para un desarrollo pleno de la infancia, que llevó en septiembre de 1924 a la Liga de las Naciones a aprobar la Declaración de los Derechos del Niño, también llamada Declaración de Ginebra, primer tratado internacional sobre los derechos de los niños.

A pesar de que han transcurrido más de 90 años desde la adopción de la Declaración en la mayor parte del mundo, millones de niños son sometidos a fuertes privaciones y a la vulneración de sus derechos más elementales. Este flagelo es transversal en los distintos niveles sociales, y es cometido por diversos actores, desde los Estados hasta los propios familiares.

Por ejemplo, en el ámbito doméstico, las niñas y los niños, que tienen una relación de alta dependencia emocional y material respecto de los adultos, pueden ser víctimas de la violencia de uno de los padres o de ambos, especialmente las niñas, pues están en el último escalón de la escala jerárquica de poder intradomiciliario. Es común que la frustración de los padres, incluso la violencia que sufren las madres, se descargue violentando a los hijos. Más allá de la gravedad de las agresiones directas contra ellos, la convivencia en ambientes violentos es un motivo que les enseña que los conflictos se dirimen de forma violenta y se crea un círculo vicioso que repercute, en el mediano plazo, en conflictividad social.

Existen muchos tipos de violencia y malos tratos hacia la infancia, lo que nos sitúa ante un fenómeno complejo y multicausal en que con frecuencia el niño asume el papel de víctima y victimario.

Este denso escenario se tensa aún más por una multiplicidad de discursos contradictorios sobre la infancia. Por ejemplo, algunos conciben esta etapa desde paradigma de la *propiedad familiar* donde el niño o niña es propiedad de los padres. Otros tienden a definirla desde la lógica de la *grandeza potencial* en la que el niño vale en cuanto futuro ciudadano. Otros más, como la Secretaría de Seguridad Pública, la ven desde la *incapacidad* del niño, que necesita ayuda para actuar como agente social.

Lo dicho indica que es imperioso adoptar un abordaje integral de las violencias contra los niños y un sistema de garantías y protección donde:

- se reconozca al niño como actor social; a los niños como seres intensamente interactuantes con su entorno natural y social, con importantes capacidades de influencia y cambio sobre lo que los rodea, incluidos los adultos que viven con ellos.
- se conciba al niño como sujeto de derechos; tanto como portador del derecho a ser protegido, a ser atendido frente a problemas o carencias, pero también como poseedor de derechos civiles y políticos que se vinculan a las libertades básicas: expresar opiniones, libertad de pensamiento, conciencia religiosa, asociación, protección de la vida privada.

Solo así se avanzará hacia soluciones integrales que atiendan de forma oportuna tanto al niño vulnerado como al vulnerador, y se ocupen de los diferentes espacios: familia, escuela, barrio, dónde el niño socializa y se recrea.

Maltrato infantil en el hogar

Para muchas mujeres, niños y niñas, el hogar es un lugar de dolor y humillación. La violencia familiar es común, generalizada, y adquiere especial dramatismo porque sus repercusiones son de gran alcance. Sus manifestaciones en el ámbito privado no se reducen a los golpes. Comprenden toda una gama de actos psicológicos, físicos y sexualmente coercitivos; en unas ocasiones exclusivos y en otras combinados e intencionales, así como el control, explotación y abuso económico.

La violencia familiar tiene como una de sus principales expresiones el maltrato infantil, que no tiene límites sociales, culturales, ideológicos o geográficos. Sin embargo, sus rasgos varían según la posición económica, educación, grupo étnico, sexo, edad y valores o creencias de cada grupo social específico.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos define el maltrato infantil como “todo acto u omisión encaminado a hacer un daño, aun sin intención, que perjudique el desarrollo normal

del menor”. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) subraya que “...el maltrato o vejación de menores abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido, negligencia, explotación comercial, que originen un daño real o potencial para la salud del niño o niña, supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder”.

El siguiente cuadro describe los tipos de maltrato infantil. Es bueno que se difunda y conozca entre la ciudadanía y las dependencias municipales, para identificar con mayor precisión en qué consiste la violencia infantil:

Los municipios, por ser parte del Estado mexicano, deben conocer el marco jurídico de los derechos humanos de la infancia, que, siendo indivisibles, son interdependientes. Comprender este marco es muy importante para promover, proteger y dar acatamiento a los derechos de la infancia, porque la Convención sobre los Derechos del Niño tiene carácter vinculatorio.

Prevención con niños y niñas en situación de trabajo infantil peligroso

La niñez es una etapa fundamental en el desarrollo de las personas; por tanto, es vital garantizar que los individuos en esta fase de la vida se encuentren lo menos expuestos a ciertos riesgos que puedan deteriorar o dañar su integridad física y emocional. Por ello, en todo el mundo se han establecido mecanismos de defensa y protección de los niños y niñas que reconocen, promueven y vigilan el cumplimiento de sus derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, entre ellos la protección contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso, que entorpezca su educación, o sea nocivo para su salud o desarrollo (INEGI, 2011).

No se trata de una criminalización *per se* de cualquier forma de trabajo infantil, pues en ciertos contextos latinoamericanos es una realidad cultural y material imprescindible para el sustento de muchas familias, sobre todo en los sectores rurales. Se trata más bien de una condena absoluta a todas las formas de trabajo infantil que atenten contra derechos y pleno desarrollo de los niños, y

Tipo de maltrato	Definición	Características	Comportamiento
Físico	Es la agresión física que produce lesiones corporales en el menor.	Huellas del objeto agresor (plancha, lazo, cadena, cinturón, etc.), hematomas, eritema, quemaduras, fracturas, inflamación, deformación de la región, ruptura visceral o envenenamiento. Ingresos frecuentes al hospital por lesiones cuya causa no es clara.	Actitudes agresivas, destructivas, rebeldes, hiperactividad o apatía, timidez, miedo, ansiedad, aislamiento, culpa, sentimientos de ser malos. En el ámbito escolar es frecuente la inasistencia y el bajo rendimiento.
Sexual	Es cualquier tipo de contacto sexual con un menor por parte de un familiar o cualquier adulto con el objeto de obtener excitación y/o gratificación sexual.	Presencia en genitales y/o ano de equimosis, laceraciones, sangrado, prurito, inflamación, himen perforado (niñas), dificultad para caminar, semen, infecciones, somatización. En adolescentes, dispareunia.	Miedo, ansiedad, culpa, desconfianza, enojo. En adolescentes, atracción homosexual, anorgasmia, pérdida o disminución de la libido, auto devaluación.
Emocional	Son actitudes dirigidas para producir daño a la integridad emocional de los menores a través de gestos o expresiones verbales que humillan o lo degradan.	Retraso psicomotor, no juegan, se aíslan, se observan silenciosos y tristes, desvalorización, baja autoestima e inseguridad personal.	Deterioro de las facultades mentales, principalmente en el área cognitiva, auto devaluación y bajo rendimiento escolar, retraimiento, depresión, poca sociabilidad, sensación de no ser queridos, bloqueo emocional.
Abandono-negligencia	Cualquier conducta que prive al niño o niña de la supervisión o atención indispensable para su desarrollo.	Higiene deficiente, desnutrición en grado variable, aspecto enfermizo, ropa inadecuada para el lugar o clima. Sin asistencia médica oportuna y adinamia permanentes.	Retraimiento, apatía, asistencia irregular a la escuela, bajo rendimiento escolar, indiferencia al medio ambiente externo.

que los exponga a situaciones de violencia, vejación o abusos.

En México, los datos muestran que en 2011 había aproximadamente tres millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad que realizaban alguna actividad económica, lo que representa una tasa de ocupación de 10.5 por cada 100 niños. Por sexo, la tasa es de 14.1 y 6.8 para hombres y mujeres, respectivamente (INEGI.2011).

Un primer problema es que 39.1% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan declaran no asistir a la escuela, lo que condiciona su potencial de desarrollo y los expone a estar más tiempo en otros espacios de socialización, como la calle, donde están más expuestos a ver vulnerados sus derechos.

Otro grave problema es el tipo de ocupación que estos niños desarrollan. Al tratarse de una situación laboral amparada en la ilegalidad, no cuentan con ningún sistema de protección o garantía. De esta forma, muchos de ellos terminan en redes de prostitución infantil. Si bien no

existe una cifra oficial, especialistas calculan que alrededor de 17 mil menores son prostituidos en México actualmente.

Para enfrentar este problema, al mismo tiempo que se necesita un reconocimiento profundo de sus causas se requiere:

- Fortalecer los programas de protección en la escuela para acompañar a los alumnos que presenten alto ausentismo o deserción incipiente.
- Trabajar con el sistema familiar para determinar si incita el trabajo infantil peligroso de los menores, o identificar en él eventuales abusos.
- Ofrecer espacios públicos y actividades recreativas de calidad para que los niños se apropien de ellos.
- Coordinar el trabajo intersectorial de las distintas instancias públicas vinculadas a la infancia.

Niñez en redes de tráfico o crimen organizado

La constatación de que cada día más niños, niñas y jóvenes de sectores empobrecidos se ven insertos en bandas del crimen organizado es un hecho compartido a lo largo de la región, por lo que se ha hecho un llamado a las autoridades públicas sobre la necesidad de producir nuevas estrategias que superen las limitadas soluciones que ofrecen los centros de reclusión para adolescentes en conflicto con la ley/o bien reducir la edad penal (Díaz, 2009). Existe una literatura emergente que muestra cómo en países como Brasil, Colombia, México y algunos de Centroamérica estas prácticas se han acelerado, aumentando el número de niños y adolescentes vinculados a bandas criminales, y que estima la edad promedio de vinculación entre los 12 y 13 años (Dowdney, 2005. Llorente, Chaux, Salas, 2005).

La afiliación a estas bandas criminales constituye un factor de riesgo inmediato en la

vida de los menores, ya que aumenta sus posibilidades de ser víctimas de un acto violento o incluso de morir antes de cumplir la mayoría de edad. Según estimaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, en México 610 menores de 16 años fueron asesinados entre diciembre de 2006 y marzo de 2009, mientras que 3,700 quedaron huérfanos en ese periodo a manos del crimen organizado. De este total de menores, se calcula que 427 habían sido reclutados por estas organizaciones criminales.

Un extenso estudio liderado por el antropólogo inglés Luke Dowdney (2005) analiza en relatos de los propios jóvenes insertos en bandas criminales las principales motivaciones y factores de riesgo que los llevaron a involucrarse con esas bandas. El resumen de estas motivaciones y las expectativas queda representado en el siguiente cuadro.

Ante este escenario, existe un consenso en la necesidad de avanzar hacia políticas comunitarias, participativas y locales.



Fuente: Adaptado de Luke Dowdney, 2005.

Primero hay que generar un conocimiento específico de los factores de riesgo y causales que contribuyen a que grupos armados se establezcan en ciertas comunidades, y a la vez determinar cuáles son los factores y circunstancias que influyen en la *decisión* de los niños y jóvenes de integrarse a estas bandas criminales.

Es necesario reducir los factores estructurales que conducen a la reproducción de esas prácticas, tales como la pobreza, el desempleo, la corrupción, el tráfico de drogas y la proliferación de armas de fuego, etc. Esto puede tomar un largo tiempo, por tanto, a corto plazo es conveniente reforzar la *resiliencia* de los niños y jóvenes que se encuentran en las áreas afectadas. Para ello, algunos proyectos exitosos han ofrecido a los beneficiarios opciones suficientes e *influencias* de apoyo necesarias para *responder* a todos o casi todos los *factores de riesgo* de sus ambientes (Dowdney, 2005).

Niñez y espacios públicos

Un importante factor de protección de la niñez lo constituye el desarrollo de espacios públicos diseñados por y para los niños con base en sus intereses y necesidades, sobre todo para los que son violentados en las casas y/o que han abandonado el sistema educativo.

Mediante distintos métodos interactivos, los niños pueden representar y señalar las áreas del territorio en las que se sienten inseguros y excluidos, para luego representar el tipo de espacio público y ciudad que les gustaría desarrollar. En esta línea, el UNICEF desarrolló en 1996 una iniciativa denominada Ciudades Amigas de la Infancia, que promueve la adopción de políticas de gobierno y de gestión urbana que favorezcan que los niños en las ciudades vean cumplido su derecho a acceder a los servicios básicos y a disfrutar oportunidades de desarrollo. La iniciativa perfila el derecho de los niños a un ambiente habitable, seguro, protegido y saludable e identifica las condiciones que éste debe tener para satisfacer sus necesidades (Lugo, 2003).

En resumen, es importante que se considere a los niños un actor más en la construcción de ciudades más seguras y que sus intereses y necesidades estén representados en los espacios públicos diseñados para y por ellos. Al mismo tiempo, se

debe concientizar al resto de la población sobre el respeto de los derechos de los niños, y desarrollar un sistema de protección eficaz que identifique cualquier violación.

Estos espacios, bien promovidos y acompañados de campañas educativas, serán constructores de ciudadanía y reforzarán en los niños una serie de factores de protección, como la confianza en sí mismos, la recreación, la interacción y cuidado del medio ambiente, la solución pacífica de conflictos, etcétera.

Niñez y sistemas de protección

El 21 de septiembre de 1990, México ratificó la convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Desde entonces, ha logrado importantes avances en materia de desnutrición, mortalidad infantil, educación primaria y adecuación progresiva del marco jurídico nacional. Tras la reforma del artículo 4 de la Constitución para reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos, en el año 2000 se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que sugiere a los tres niveles de gobierno crear instituciones que garanticen la protección de los derechos de los niños, eso sí, sin crear un órgano que diera seguimiento.

En 2005 se remedia este vacío, al reformarse el artículo 18 constitucional para establecer un sistema de justicia para menores: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán... un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social”. Precisa: “El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves”.

La creación, por primera vez en la historia de México, de un sistema de justicia juvenil representó un reto para la cultura institucional

de los estados y municipios. Se realizaron importantes esfuerzos para crear sistemas locales de justicia especializados, con importantes reformas legislativas, institucionales y de personal. No obstante, según el UNICEF, se detectó una tendencia al aumento de las penas aplicables a los adolescentes, que ha permitido que en algunos estados de la República pueda aplicarse a adolescentes sanciones de 5 a 20 años de privación de libertad, penas contrarias a la Convención sobre los Derechos del Niño.⁴²

La iniciativa de Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes recientemente aprobada por unanimidad por la Comisión de Derechos de la Niñez de la Cámara de Diputados se enmarca en la necesidad de dejar el sistema tutelar, ampliar la protección de los jóvenes frente a las nuevas amenazas, evitar la instrumentalización del sistema penal con intenciones de políticas de mano dura, y uniformar el sistema para garantizar la efectividad de los derechos de la niñez y adolescencia en todo el territorio mexicano.

La reforma reafirma a las niñas, los niños y adolescentes como titulares de derechos, entre ellos el derecho a la vida, a la igualdad sustantiva, a la inclusión, a no ser discriminados, a la salud, a la educación, a una vida libre de violencia, al esparcimiento, a la libre expresión y/o un debido proceso judicial. Refuerza la protección a los menores contra la trata de personas, el maltrato, violencia, venta, explotación sexual y otros tipos de explotación; daño, agresión o abuso y contempla acciones de prevención y atención en materia de *bullying* y medidas para hacer efectivo su derecho a no ser privados de la vida y a no ser utilizados en conflictos armados o violentos.

Para hacer efectivos estos derechos, la reforma establece la creación de la Procuraduría Federal de Protección de las Niñas, los Niños y Adolescentes, y sus equivalentes en cada entidad federativa, y las faculta para recibir denuncias y promover sanciones ante las autoridades administrativas competentes, garantizar la atención médica y psicológica y supervisar el funcionamiento de los centros de asistencia social.

⁴² http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_pr_Pronunciamiento_edad_penal_sept_201119.pdf. P 1.

Otro punto clave de la Ley es el establecimiento de un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, integrado por el gobierno federal, con el Presidente como cabeza, los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los titulares de la Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Este Sistema será responsable de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección integral de los derechos de los menores y de generar un sistema de información para conocer la situación de los menores y la efectividad de las acciones de la autoridad.

También establece multas a servidores públicos federales, personal de instituciones de salud, educación, deportivas o culturales, empleados de asistencia social o cualquier índole federal que no informen a la autoridad competente sobre la violación de alguno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

A diferencia de las reformas anteriores, manda que las autoridades federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal incorporen en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan cumplir la Ley y establece las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación y los tres órdenes de gobierno.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

LA VIOLENCIA Y MALTRATO CONTRA LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD

La violencia y malos tratos a personas mayores ha sido definida como “cualquier acto u omisión que tenga como resultado un daño, intencionado o no, practicado sobre personas de 60 años o más, que ocurra en el medio familiar, comunitario o institucional; que vulnere o ponga en peligro su integridad física o psíquica, así como el principio de autonomía o el resto de derechos fundamentales del individuo, constatable objetivamente o percibido subjetivamente” (ONU, 2002).

Originalmente, el fenómeno del maltrato y la violencia contra personas de edad avanzada se reconoció, analizó y estudió en los países desarrollados, aunque también existen estudios de caso e información procedente de algunos países en desarrollo. El maltrato contra personas mayores fue objeto de la atención de revistas especializadas por primera vez en Inglaterra en 1975, refiriéndose a él con el término *granny battering* (*abuelita golpeada*). Más tarde, el Congreso de los Estados Unidos abordó el tema como una cuestión social y política.

Un informe elaborado de la Organización de la Naciones Unidas (ONU, 2002) reconoce la existencia del maltrato de personas mayores, que proviene principalmente de los parientes u otros cuidadores y que constituye un grave problema social y de salud. El documento señala que hay factores que aumentan el riesgo de que las personas adultas mayores sean víctimas de la violencia. Por ejemplo, el aumento de la frustración y el estrés por la creciente dependencia de los adultos mayores, que generan tensiones en las relaciones familiares. En otros casos, las tensiones se multiplican por el hecho de que el cuidador dependa del anciano para su alojamiento o sustento económico.

En 2006 se realizó en México la primera encuesta sobre maltrato a personas mayores en el Distrito Federal (EMPAM-DF). El estudio reveló que 16% de la población mayor de 60 años vive alguna forma de maltrato, y mostró que 12.6% son víctimas de maltrato psicológico, 3.9% económico, 3.1% físico, 3.5% de negligencia y abandono, y 1% de abuso sexual.

Otros estudios demuestran que el problema podría ser mayor. Por ejemplo, un estudio realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Jalisco, en 2010, evidenció que 40% de los adultos mayores sufre maltrato físico o psicológico en la familia, y que los adultos mayores con una pensión por viudez, con bajo nivel de escolaridad y que viven con familiares, son los más propensos a recibir agresiones.

**LÍNEAS DE ACCIÓN
PARA PREVENIR LA VIOLENCIA
CONTRA LOS ADULTOS MAYORES**

En los grupos familiares de menores recursos, por razones culturales, quienes asumen el rol de cuidadores son principalmente familiares sin los conocimientos ni habilidades que se requieren para atender las necesidades de las personas de edad.

En lo que respecta al fenómeno social de la violencia contra los adultos mayores, corresponde a los gobiernos locales y a los equipos técnicos de prevención vincularse con el área social del municipio para:

- Ayudar a prevenir, disminuir y erradicar la violencia y maltrato desde el hogar, fomentando nuevas formas de relación, orientando sobre la importancia de mejorar las relaciones intrafamiliares, los derechos de las personas mayores, los valores de la convivencia como el respeto, la responsabilidad, la tolerancia, entre otros.
- Acercar elementos orientadores a las familias, básicamente información acerca de su responsabilidad en materia de protección, cuidado y apoyo de las personas mayores a su cargo.
- Sensibilizar a la comunidad para que considere a las personas mayores participantes y contribuyentes activos y a la vez beneficiarios de su desarrollo. Asimismo, promover la solidaridad intergeneracional.
- Diseñar acciones a llevar a cabo para prevenir la violencia en la calle y promover la cultura del buen trato en la comunidad. A continuación se presentan algunas:
 - Habilitar espacios en la comunidad donde los adultos mayores se reúnan para convivir, conversar acerca de sus inquietudes, deseos, necesidades, así como de los problemas que enfrentan día con día. De esta manera, se propicia la sana convivencia entre las personas mayores, y se apoya al mismo tiempo a todos aquellos que se encuentran solos.

- Fortalecer la coordinación con instituciones públicas o privadas para organizar y promover en la comunidad campañas de información, orientación y sensibilización permanentes contra el problema de la violencia, abuso y maltrato, y de promoción del buen trato en ámbitos específicos como la familia, escuelas, lugares de trabajo, mercados, centros de salud, entre otros.
- Constituir asociaciones, comités o comisiones de adultos mayores dedicadas a prevenir la violencia en la comunidad. Estas asociaciones pueden esta-

blecer espacios donde se proporcione información, apoyo y asesoría a las personas adultas mayores víctimas de maltrato.

- Brindar capacitaciones y adecuaciones en la vivienda para favorecer la autonomía y movilidad de los adultos mayores y hacerlos menos dependientes al cuidado de terceros.
- Capacitar a cuidadores comunitarios, incluso voluntarios, para que asistan semanalmente a las casas de los adultos mayores para acompañarlos y cuidarlos, y ocasionalmente detectar situaciones de vulneración grave o de violencia.



Cartel de invitación a Taller de Cultura de la Paz en el municipio de Corregidora, Qro.

12. PREVENCIÓN DEL CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS

Las drogas son sustancias psicoactivas; es decir, agentes químicos que actúan sobre el sistema nervioso central y producen cambios temporales en la percepción, estado de ánimo, conciencia y comportamiento (Babor *et al.*, 1994:33). Cuando se introduce en nuestro cuerpo —según sea el caso, de forma ingerida, inhalada, fumada, inyectada u otras— alcohol, café, chocolate, marihuana, aspirina, tabaco, heroína, LSD, peyote, metadona, y un larguísimo etcétera, consumimos, lo sepamos o no, sustancias psicoactivas. Nuestro cuerpo produce, por cierto, sustancias psicoactivas: estimulantes como la adrenalina y noradrenalina; depresoras como el ácido gamma-aminobutírico; opiáceos como las endorfinas, etcétera.

Todas las culturas han empleado sustancias psicoactivas⁴³ y la tradición de consumirlas es tan antigua y universal como la humanidad. A lo largo del tiempo se han desarrollado eficientes mecanismos de regulación sociocultural del consumo de sustancias; sin embargo, a partir del siglo pasado se ha ido imponiendo a escala mundial la tendencia a estigmatizar algunas, definidas como las más peligrosas,⁴⁴ por lo que se les da un estatus de ilegales y se llega incluso a declararles la guerra, como hizo en los años 70 el presidente de los Estados Unidos de América, Richard Nixon.

Esta política de guerra ha tenido consecuencias negativas y generado una representación social alarmista del consumo, limitada a las drogas ilegales y que equipara sustancias tan distintas

como la cannabis o la hoja de coca con la cocaína o la heroína. Con base en esta política se ha diseñado una gran cantidad de programas *preventivos* que buscan disuadir el consumo, pero que fracasaron e, incluso, han provocado un aumento en el número de personas que las consumen, además de extensos procesos de estigmatización, exclusión social y criminalización.

El consumo problemático de drogas es un proceso complejo asociado a tensiones de carácter físico, emocional, psicológico y social. La drogodependencia es, en ocasiones, una mala forma de autocuidado, pues se constituye una salida transitoria al malestar, angustia o frustración frente a cierta realidad. Sin una mejora de las oportunidades de esa realidad, difícilmente habrá un incentivo para alejarse de ella.

Es importante centrarse no sólo en el hecho y sus síntomas; hay que identificar las causas profundas que llevan a una persona a estos niveles de dependencia, y trabajar sobre ellos para devolverle niveles de autonomía, responsabilidad y bienestar. Será imposible emprender cualquier acción en esta línea sin la comprensión y voluntad de la persona afectada.

ORIENTACIONES PARA EL ABORDAJE DEL CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS A ESCALA MUNICIPAL

En México, los principales problemas de salud están asociados a las drogas legales: alcohol, tabaco e inhalables. Sin embargo, la atención se fija en las ilegales, que se presentan como peligrosas. Por ello, una política municipal de prevención del

consumo problemático de drogas tendría que basarse en los siguientes principios:

1. El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno complejo que difícilmente desaparecerá. Por lo tanto, se debe abordar desde la perspectiva de la complejidad, no reducible sólo a un marco de salud y/o de criminalidad, y aprender a convivir con él.
2. Las políticas de prevención deben desarrollarse a partir de modelos basados en evidencias, científicamente fundamentados, socioculturalmente apropiados, procesuales, evaluables y en diálogo abierto y constructivo con la sociedad civil, en especial con los grupos involucrados: usuarios, jóvenes, etcétera.
3. Las políticas de prevención deben someterse a un sistema de evaluación estructurada, autónoma e independiente, con base en criterios de calidad pragmáticos, simples y evidentes.
Deben ser aplicadas o continuadas las políticas y programas más efectivas, sobre todo, en el caso del alcohol y tabaco, los que se orientan al control de la producción, distribución y venta, así como al control de precios e impuestos o la aplicación del alcoholímetro (Sánchez, 2012:15-17).
Es importante conocer y evitar las acciones que han demostrado su ineficacia. Por ejemplo, las conferencias para grandes audiencias, las clases sobre los daños que producen las sustancias psicoactivas, las campañas con mensajes del tipo “Di no a las drogas”, o que producen estigma sobre las personas que las consumen, y los programas tipo DARE (Drug Abuse Resistance Education) que pretenden generar capacidades de resistencia a la presión de pares (Clayton, 1996:307-318), dado que generan una sensación de culpabilidad y sugieren que uno debe pasar de la adicción a la abstinencia absoluta sin un camino progresivo o intermedio.
4. Todas las actividades derivadas de las políticas de prevención deben apegarse plenamente a los tratados y los convenios internacionales de derechos humanos. Las

- personas pueden ser conscientes de los riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, pero los pueden asumir por las expectativas de beneficios determinados y porque existen diversos aspectos de funcionalidad y utilidad para quienes consumen. Consumir o no, por lo tanto, está fundamentalmente relacionado con el ámbito ético y de discrecionalidad y responsabilidad de las personas.
5. Las políticas municipales deben orientarse a mejorar y promover:
 - *Salud pública*: desarrollar programas efectivos de prevención, reducción de daños, tratamiento y todas las formas de atención. Los efectos en el ámbito de salud no sólo abarcan posibles enfermedades, sino accidentes, violencia, exclusión, etcétera.
 - *Desarrollo social*: reducir la pobreza, disminuir la desigualdad, mejorar la educación, el trabajo, la seguridad social, etcétera.
 - *Seguridad humana*: promover la cohesión social, la participación y la ciudadanía para abandonar la lógica bélica, policial, judicial y buscar el fomento de la inclusión social de grupos marginalizados y excluidos, en lugar de centrarse en medidas punitivas, discriminatorias o estigmatizantes con respecto a ellos.
 - *Equidad de género*: hay que reconocer la importancia del machismo como una de las principales causas de consumo problemático entre los jóvenes: violencia contra sí mismos y contra las mujeres; patrones de consumo de alto riesgo en el consumo, principalmente el alcohol, etcétera.
 6. Las políticas deben integrar y equilibrar los esfuerzos de reducción de la oferta (regulación y control), disminución de la demanda (prevención, tratamiento, reinserción social) y reducción de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas también, en términos financieros. La prevención debe estar orientada asimismo a todos los consumos, no sólo los relacionados a las sustancias psicoactivas ilegales. El abordaje

⁴³ Según Weil y Rosen (1999:22), la única excepción fueron los esquimales, hasta que entraron en contacto con el alcohol traído por otros pueblos.
⁴⁴ Son varias las relaciones de saber-poder y otros entramados institucionales que categorizan las sustancias lícitas y las que no lo son. Se reconocen como los más preponderantes el saber médico, el económico y el político.

de cada tipo de sustancia debe ser específico, diferenciado, y dar énfasis a los verdaderos problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas. Se debe aceptar que existen contextos en que la premisa puede ser el respeto a la decisión libre de consumir sustancias psicoactivas, reconociendo la responsabilidad, competencia y capacidad de los consumidores.

7. Las políticas públicas no pueden ser homogéneas: se deben respetar las particularidades en cada caso. No todos los consumos son iguales, ni todas las sustancias psicoactivas. No es lo mismo un consumo experimental que otro habitual. Todas las sustancias entrañan riesgos, pero unas son más peligrosas que otras. Hay personas más vulnerables que otras, y los riesgos y daños asociados dependen también de los contextos en que se producen.
8. Las estrategias de prevención deben ser diseñadas y ejecutadas con la participación de todos los actores sociales posibles: líderes de opinión y organizaciones comunitarias, instituciones locales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), colectivos juveniles, agencias internacionales.
9. La respuesta institucional tiene que ser compleja; es decir, diferenciada, a través de la implementación de estrategias y dispositivos en múltiples dimensiones y escalas, y con diversos actores sociales: comunidad, escuelas, instituciones locales, OSC, colectivos juveniles, agencias internacionales. Es preciso que las instancias de gobierno municipales dinamicen sus procesos de concertación interinstitucional, animación, articulación, así como el apoyo y financiamiento de proyectos de organizaciones civiles y juveniles. El modelo de la política integral de Vancouver, Canadá⁴⁵ aplicado desde 2005, se basa en cuatro pilares: prevención, rehabilitación, reducción de daños y aplicación de la Ley. Ha tenido éxito y es un modelo que varias ciudades tienden a adoptar.
10. Debe impulsarse estrategias de *descriminalización*, promoviendo que la policía no persiga

ni extorsione a los consumidores y procurando eliminar la corrupción en los sectores policial y judicial. Conviene reorientar los esfuerzos de la aplicación de la ley dirigiéndolos contra las grandes redes del tráfico de armas y drogas, al tiempo que se trabaja con los eslabones más débiles de la cadena como los consumidores, pequeños agricultores, distribuidores menores y las llamadas *mulas*.

Para desarrollar programas efectivos de prevención en esta materia deben tomarse en cuenta los siguientes principios:

1. Partir de diagnósticos a profundidad para entender las comunidades como sistemas relacionales y simbólicos. Es importante conocer no sólo los aspectos epidemiológicos, sino los recursos, las redes sociales y las particularidades de cada contexto. Aquí la colaboración con OSC especializadas es clave.
2. Diseñar dispositivos y estrategias —sistemas de acciones— dirigidas al contexto y no sólo a actores específicos. Deben incluir modalidades articuladas y sinérgicas de prevención universal, selectiva e indicada, así como la reducción de riesgos, daños, así como acciones de canalización-acompañamiento. Asimismo, es necesaria la continuidad de las estrategias y dispositivos ya que, lamentablemente, prevalecen las iniciativas episódicas y las intervenciones extraordinarias, que con frecuencia son inútiles y contraproducentes.
3. Las acciones deben estar orientadas a la intervención comunitaria para la disminución de fenómenos relacionados con el consumo de sustancias, como la prevención de la interrupción de los estudios, exclusión social grave, expulsión de la familia, enfermedades infecciosas, etc. a través de cambios controlados en las representaciones sociales, encaminados siempre hacia una mayor complejidad efectiva (Gell-Mann, 1998), y que permitan promover que los jóvenes participen en actividades lúdicas, artísticas, deportivas, culturales, a favor del medio ambiente, los derechos huma-

nos, la participación social y comunitaria, la formación de promotores juveniles pares, mediación de conflictos, la promoción de la participación y el protagonismo juvenil, apoyo escolar, orientación, etcétera.

Es necesario visibilizar siempre estas actividades para fortalecer representaciones sociales más positivas. La prevención no es sólo información, toda acción informativa debe acompañarse de actividades que permitan a los actores experimentar, discutir, discernir, proponer y reflexionar sobre la información. Las acciones deberán ser formativas, interactivas y lideradas por jóvenes; secuenciales, progresivas, continuas, de mediano plazo, orientadas a desarrollar capacidades de conocimiento de sí y de la red social, de análisis crítico, de reformular las expectativas respecto del uso de sustancias, de cuestionar los efectos reales y quitar o disminuir el glamur; deberán ofrecer información sobre alternativas para obtener los mismos efectos psicoactivos (Weil y Rosen, 1999), favorecer la autonomía y el auto-cuidado, etcétera.

El lugar de la intervención, ya sea para prevenir, reducir daños o tratamiento, tiene que ser un espacio simbólico de las relaciones de la comu-

nidad. Esta elección permite revertir los prejuicios y trabajar en los procesos y representaciones sociales de la construcción social de la exclusión.

Conviene establecer, de manera conjunta entre el municipio y las OSC, dispositivos de atención a jóvenes consumidores, en la lógica de la reducción de daños, que permitan:

- Abrir canales seguros de comunicación para los jóvenes consumidores.
- Incorporarlos a las actividades posibles que favorezcan la convivencia con otros actores.
- Determinar la necesidad o no de canalizarlos a servicios especializados.
- Dar seguimiento a las personas que hayan sido canalizadas.
- Facilitar los procesos de reinserción, si es el caso.

Cuando la persona manifieste su deseo de dejar de consumir, se debe canalizar a espacios terapéuticos científicamente fundamentados y socio-culturalmente apropiados. El servicio terapéutico necesita diferentes niveles de atención, vinculados entre sí y conectados a las medidas de prevención y reducción de daños. El municipio debe dar seguimiento y facilitar los procesos de reinserción.

⁴⁵ <http://vancouver.ca/people-programs/four-pillars-drug-strategy.aspx>

MODELOS DE ACTUACIÓN COMPLEMENTARIOS



Curso de capacitación al equipo técnico de prevención del municipio de Querétaro, Qro.

Para ser realmente efectivas, las políticas de prevención del delito se deben acompañar de medidas complementarias destinadas a solucionar problemas conexos, como se hace cuando se trabaja con determinados grupos. La prevención requiere también facultades para adecuar o reformar servicios vinculados al tratamiento de la criminalidad, como el sistema de justicia y los cuerpos de policías.

Esta parte de la Guía aborda tres aspectos complementarios de las políticas preventivas, que serán de gran ayuda para superar el enfoque represivo basado en la concepción meramente punitiva del aparato judicial y policial. Sin que esto implique que dichas instituciones dejen de realizar sus funciones de sanción y persecución, ambas pueden también emprender acciones alternativas para vincularse con la comunidad y las instituciones públicas y sociales que refuerzan la política de prevención. Se propone entonces un modelo de solución constructiva de conflictos, un sistema especializado de atención a víctimas y un modelo de policía de proximidad, los cuales pueden formar parte de la política preventiva que cada territorio adoptará a su propio contexto.

13. MODELO DE SOLUCIÓN CONSTRUCTIVA DE CONFLICTOS

Dos razones principales justifican el uso de modelos de justicia alternativa. Por una parte, un sinnúmero de conflictos no son abordados por la justicia, y ni siquiera llegan a ella. De hecho, en muchos países de la región, y en particular en México, menos de 5% de los delitos son juzgados por los tribunales. Por la otra, los conflictos aparentemente menores, de barrios, colonias, escuelas, son los problemas más frecuentes, los que la población enfrenta cotidianamente y que contaminan su convivencia. Al buscar soluciones negociadas o mediadas, la población define prácticas que evitan la profundización de los conflictos y se reapropia de la justicia ejerciéndola, aprendiendo a reconocer que existen intereses diversos y contrapuestos que pueden conciliarse.

En los proyectos de solución de conflictos se reconoce el importante papel del municipio como actor central de la prevención de la violencia y la transformación constructiva de las diferencias, en tanto que su acción desarticula las dinámicas violentas y promueve programas que coadyuvan la convivencia pacífica de sus pobladores.

Los proyectos de solución de conflictos que están desarrollando algunos municipios mexicanos tienen el fin de promover una cultura de transformación pacífica de conflictos mediante la negociación y la mediación entre la población y las autoridades. De este modo, distintos sectores pueden resolver sus diferencias de forma dialogada y respetuosa de la diversidad.

Algunas de las acciones más importantes han sido:

1. Capacitación de funcionarios públicos municipales mediante talleres de *Negociación y Métodos alternos para la solución de conflictos* (MASC); particularmente, de *Mediación*.
2. Formación de Centros de Mediación Comunitarios y Escolares municipales.
3. Formación de redes de mediadores comunitarios o de barrio.
4. Construcción de Círculos de Paz y Reconciliación.
5. Entrenamiento de policías de proximidad para la mediación comunitaria como parte de su formación profesional.

Estos proyectos han logrado avanzar, con esfuerzos a escala municipal y de dimensiones más cercanas a la gente, en la mediación en colonias y barrios. Se han expandido a otros temas, como la mediación escolar, la recopilación de los saberes y las memorias de resolución de conflictos de los pueblos indígenas, y de esta forma han profundizado la mediación intercultural.

Una de las estrategias más efectivas ha sido la *formación de formadores*,⁴⁶ cuyo efecto multiplicador permite expandir con mayor rapidez la cultura de la transformación constructiva y positiva de los conflictos entre los distintos sectores.

⁴⁶ Por *formación de formadores* entendemos la generación de capital humano que adapta y reproduce los conocimientos adquiridos entre los sectores locales en que se desenvuelven. De esta manera se amplían los alcances y el impacto de los diferentes proyectos. Por tanto, esta metodología implica no solamente la difusión de herramientas sino también la inducción de habilidades para reproducirlas y una apropiación efectiva por parte de sectores más numerosos de la población.

¿QUÉ ES LA MEDIACIÓN?

La mediación es un “proceso en el cual dos o más partes resuelven sus diferencias por sí mismas, de manera autónoma y amigable, con la ayuda de un tercero imparcial no involucrado en el conflicto, que ha sido aceptado por las partes para coopear con ellas en la búsqueda de un acuerdo que satisfaga sus necesidades, intereses y sentimientos de manera equitativa” (Universidad Externado de Colombia, 2002:4).

La mediación se ha convertido en un mecanismo efectivo de solución o transformación constructiva de los conflictos cotidianos entre vecinos y pandillas o en el interior de las familias, para evitar el agravamiento de conflictos que habrían podido derivar en actos delictivos y violencia.

Como complemento de su efecto preventivo, la mediación facilita la reconstrucción de la comunicación y la relación entre las partes, en tanto que logra que lleguen a una mejor comprensión del conflicto y, en la mayoría de los casos, a acuerdos mutuamente satisfactorios.

¿QUÉ ES LA MEDIACIÓN COMUNITARIA?

Es un proceso, y un recurso social, que permite a los miembros de una colectividad resolver sus conflictos por sí mismos, con la ayuda de uno de sus miembros —el mediador comunitario— de manera amigable y sin el concurso de la justicia ordinaria de los aparatos de control del estado (Universidad Externado de Colombia, 2002:4).

Experiencia de mediación comunitaria en Papantla

El Centro de Mediación Comunitaria del Municipio (CMCM) de Papantla, en el estado de Veracruz, se creó en noviembre de 2012 como una iniciativa que provino de un proceso de amplia y diversa participación ciudadana y de la notable voluntad política del presidente municipal y su equipo de trabajo, quienes han apostado por un abordaje integral de la seguridad que va más allá de una visión exclusivamente policiaca y jurisdiccional para la reducción de la violencia y el manejo de la conflictividad.

La iniciativa fue financiada por el Subsidio Federal para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) según el concepto de desarrollo de políticas públicas de prevención social del delito con participación ciudadana, que incluye los proyectos de mediación comunitaria. El CMCM se constituyó como un organismo dependiente del Centro de Prevención del Delito y la Violencia del Municipio de Papantla, con la finalidad de ofrecer a la comunidad las herramientas necesarias para favorecer estrategias de comunicación y manejo de conflictos más efectivos para la búsqueda de opciones a sus propios problemas, corresponsabilizándola de los resultados. Se estableció asimismo como un espacio de formación y profesionalización de mediadores comunitarios, actores críticos en el proceso de difusión y reproducción de la metodología en las comunidades, barrios y colonias, ampliando la red de solucionadores de problemas y agentes de diálogo social.

Uno de los aspectos más interesantes ha sido la participación de los policías municipales, quienes, a lo largo de los talleres de formación y capacitación, se redescubrieron como *mediadores naturales* por el tipo de actividades y el tipo de conflictos en los que intervienen: accidentes de tránsito, violencia intrafamiliar, problemas entre vecinos causados por el uso de espacios sociales compartidos y prácticas culturales diversas. Todos ellos, en apariencia menores, mal resueltos o no atendidos pueden derivar en confrontaciones mayores y acciones violentas o delictivas.

Los policías entrenados se han convertido, por tanto, no sólo en agentes de mediación directa, sino que han promovido la mediación como una alternativa de solución de conflictos entre diferentes sectores sociales. Sobresale su trabajo en las escuelas primarias y secundarias, y en algunas comunidades indígenas totonacas, donde los policías han capacitado a agentes locales y comunitarios.

¿QUIÉNES PUEDEN SER MEDIADORES COMUNITARIOS?

Los mediadores son miembros de la comunidad —ciudadanos, policías, funcionarios públicos, líderes de organizaciones civiles o sociales— capacitados para ayudar a encontrar soluciones satisfactorias a los conflictos comunitarios. En síntesis, un mediador puede ser cualquier persona interesada en ayudar a que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo mutuamente satisfactorio. Muchas personas, de una manera u otra han sido mediadores; sin embargo, quienes han aprendido a manejar herramientas y adquirido habilidades facilitarán de mejor forma el proceso de mediación, coadyuvando a que las partes reconstruyan la relación y la comunicación, y lleguen a acuerdos para resolver conflictos de forma equitativa y respondiendo a los verdaderos intereses y necesidades de los actores.

¿QUÉ CONFLICTOS SON SUSCEPTIBLES DE SER MEDIADOS?

- 1. Disputas vecinales: ruido excesivo, basura, mal uso de espacios públicos o comunes.
- 2. Disputas familiares: desacuerdos entre padres e hijos, trato inadecuado a los adultos mayores, algunas expresiones de violencia familiar que no trasgreden la ley. Se excluyen golpes, violaciones y otros igualmente graves.
- 3. Disputas en la escuela: abusos de alumnos agresivos, prevención del acoso o violencia escolar (*bullying*);
- 4. Disputas por espacios públicos: conflictos entre pandillas, vecinos, comerciantes, grafiteros y autoridades, entre otros grupos.
- 5. Disputas entre comunidades: aprovechamiento de recursos naturales, límites de terrenos, etcétera.

¿QUÉ CONFLICTOS NO SE PUEDEN MEDIAR?

- 1. Casos que ya fueron mediados y donde no se respetó lo acordado.

- 2. Cuando no se cree en el mediador ni se confía en él.
- 3. Cuando se detectan violaciones flagrantes de los derechos humanos o de la ley, competencias exclusivas de los órganos jurisdiccionales.
- 4. Hechos de notoria violencia.
- 5. Procesos que involucren como contraparte al municipio.

Hay que subrayar que los centros de Mediación Comunitarios Municipales, organismos dependientes de la administración local, no podrán atender asuntos en que el municipio este involucrado como institución, a fin de asegurar la imparcialidad y legitimidad del equipo de mediadores.

CARACTERÍSTICAS DE UN MEDIADOR

Las principales características de un mediador son la creatividad, credibilidad, legitimidad, respeto, flexibilidad, apertura y honestidad, entre otras.

VENTAJAS DEL PROCESO DE MEDIACIÓN

- Busca la reparación del daño y la no repetición de los actos violentos, promoviendo la interacción pacífica y libre de violencia entre los ciudadanos.
- Se interviene de modo preventivo o temprano en el tratamiento de los conflictos.
- Cubre poblaciones desfavorecidas que no tienen acceso a la justicia.
- Es de muy bajo costo y eficiencia en tiempo.
- Se promueve la corresponsabilidad en la solución de los conflictos.
- Se reconstruye la relación y la comunicación entre las partes.
- Se promueven relaciones cooperativas entre los individuos, las comunidades y las autoridades, en el caso de que participen funcionarios públicos.
- Se abordan los intereses y las necesidades más profundas de las partes.
- Se reconstruye la confianza.
- Se promueven valores positivos para la democracia local como la cooperación, el res-

peto y la valoración de las diferencias, el diálogo, la convivencia, la solidaridad.

Si bien las conflictividades sociales responden a distintas causas y dinámicas, es posible aprender algunas lecciones y retomar buenas prácticas.

RETOS PRINCIPALES

Es fundamental que los programas o centros de mediación se coordinen con otras entidades dedicadas a la atención pública, como los centros de salud y los que atienden las distintas manifestaciones de violencia, para canalizar adecuadamente los casos que necesitan seguimiento y atención especializada.

Como se trata de procesos de largo plazo, es vital dar continuidad a los programas asegurando los recursos humanos y materiales necesarios para que el programa o proyecto trascienda las administraciones municipales y liderazgos socio-políticos. Lo mismo se logrará también en la medida en que la población se beneficie directamente del proceso de mediación y se apropie del proyecto.

LOS CENTROS DE MEDIACIÓN COMUNITARIA

Estos centros ofrecen en los municipios un servicio público y gratuito que contribuye a la solución de conflictos creando un espacio seguro, de confianza y confidencial donde se generan opciones y soluciones viables.

En ellos se atienden y resuelven conflictos de muy diversa naturaleza, que van desde problemas entre vecinos por el manejo de la basura hasta los derivados de límites de terrenos. Por ello, los Centros de Mediación se convierten en órganos estratégicos del municipio para la prevención y solución de los conflictos y distintas manifestaciones de violencia local.



Inicio de campaña de prevención con estudiantes y policías para la prevención en Papantla, Ver.

14. REFORMA DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS

Debido a la preocupación constante de múltiples actores sociales e institucionales por el aumento de delitos y violencias, y las políticas de atención de estos fenómenos, muchas veces se deja de lado un actor importante del binomio delictual: la víctima.

VÍCTIMAS DE DELITOS Y VIOLENCIAS

La ONU identifica como víctimas a las personas que, individual o colectivamente, han sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de sus Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder (ONU, 1985). Sin embargo, la definición sigue siendo insuficiente, sobre todo cuando el sistema de justicia penal no puede demostrar con facilidad las consecuencias que un acto delictivo o violento ha causado a la víctima (Sangrador García, 1986). Además, diversas víctimas no son consideradas en ocasiones como tales debido a la naturalización de las acciones u omisiones que originan su desmedro.

En México, según la Ley General de Víctimas, de 2013,⁴⁷ existen tres tipos de víctimas:

- *Víctimas directas*: personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o le-

sión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

- *Víctimas indirectas*: familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
- *Víctimas potenciales*: las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

Es necesario señalar que también se pueden considerar víctimas a los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.

Formas de victimización

Entre las muchas clasificaciones o formas de victimización (ocasional o prolongada, directa o indirecta), tiene especial predicamento la que distingue entre victimización primaria, secundaria y terciaria (García-Pablos de Molina, 2009:126).

La victimización primaria es el proceso por el que una persona sufre, de modo directo o indirecto, daños físicos o psíquicos derivados de un hecho delictivo o acontecimiento traumático. Deriva del delito mismo: es un efecto directo e inherente ocasionado por la conducta del infractor.

⁴⁷ Ley General de Víctimas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación, México. Junio de 2013.

La victimización secundaria constituye el conjunto de costos personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal en el que éste es objeto de enjuiciamiento. Procede del impacto negativo que el propio sistema legal ocasiona a la víctima como consecuencia del proceso penal, de la investigación. El concepto comprende los efectos traumatizantes derivados de los interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-forense o el contacto con el ofensor en el juicio oral. En un sentido extenso caben también los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación.

La victimización terciaria es el conjunto de costos de la penalización sobre quien la soporta personalmente o sobre terceros (Rubio Lara, 2010:86).

Se produce en un momento ulterior y proviene de la reacción de la comunidad y el modo en que la experimenta la víctima. Este fenómeno se expresa en el terrorismo cuando el delincuente, una vez excarcelado vuelve a la comunidad y es recibido por esta con honores; mientras la víctima sufre el aislamiento y el rechazo social, hasta el punto de no poder celebrar pública y dignamente el duelo (García-Pablos de Molina, 2009:128).

Consecuencias de la victimización

La victimización genera múltiples consecuencias. En primer lugar, ser víctima de un acto delictivo o violento implica un cambio significativo en la historia de vida de una persona y su familia, que dependiendo de la intensidad con que se sobrevive, puede llegar a generar incluso un quiebre vital (Gobierno de Chile. Ministerio del Interior, 2009:20). Así, las principales consecuencias son las físicas, emocionales y económicas.

Las consecuencias físicas corresponden al daño o lesión física que provoca un delito violento o la violencia misma aunque no sea considerada delito. Pueden ser de diversa intensidad y llegar incluso hasta la muerte de la víctima.

Es más complejo delimitar las consecuencias emocionales, puesto que dependen de la vivencia directa o indirecta de la o las víctimas del hecho violento o delictivo al que se han visto expuestas. En este sentido, los sentimientos efecto del suceso comienzan con la percepción de des-

equilibrio y desorientación que produce en la víctima una experiencia que escapa de su control y de la vivencia cotidiana, que genera impotencia, temor a una nueva victimización y a las consecuencias de este hecho en su vida. Estos sentimientos y percepciones pueden llevar a la víctima a cambiar su vida cotidiana adoptando desde acciones preventivas, como no transitar a ciertas horas por determinados lugares, hasta acciones extremas como ya no salir a la vía pública por un temor desmedido.

Finalmente, las consecuencias económicas en ocasiones son ignoradas. Sin embargo, el tratamiento de las lesiones tanto físicas y emocionales puede llegar a causar a las víctimas un gasto económico considerable. Esta dimensión es importante, si bien el sistema penal y la sociedad no suelen aportar respuestas aun cuando el victimario es identificado.

LA VÍCTIMA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO

“El derecho penal ha estado orientado hacia la represión del delincuente, dejando al margen el hecho delictivo. No obstante la situación de la víctima, no se puede limitar a ser un testigo en el esclarecimiento de los hechos [...] y la neutralización de la víctima no es casual” (Landrove, 1998:21), puesto que existe el temor de que esta —la víctima— responda al delito con delito, convirtiéndose en delincuente, lo que se conoce como *víctima justiciera*.

México ha sido pionero en América Latina para la atención a víctimas. El desarrollo y concreción en materia de atención y tratamiento a víctimas de delitos surge en 1969, cuando se dicta en el Estado de México, la Ley sobre Auxilio a las Víctimas del Delito.

Si bien en sus inicios fueron los estados mexicanos quienes promulgaron leyes según sus contextos y especificidades, comparten características comunes fundamentales, como:

- Amplia definición de víctima, más allá de las enunciadas en los códigos penales.
- Asesoría jurídica especializada y gratuita.
- Atención y asistencia médica, psicológica, social y/o psiquiátrica, no sólo en momentos de urgencia.

- Ayuda a familiares de víctimas de homicidio.
- Regulación de la cooperación con el Ministerio Público.
- Prestación de servicios victimológicos y estrategias de prevención victimológica.
- Protección a las autoridades investigadoras o judiciales relacionadas con los casos.
- Creación de centros de atención y/o fondos de auxilio a víctimas y ofendidos.
- Límites a la intervención de los medios masivos de comunicación (Cifuentes, 2006: 61).

Es así como en 1993 —y luego de varias legislaciones Estatales— la víctima es considerada en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en el último párrafo del Art. 20, que señala aspectos referentes al derecho a recibir asesoría jurídica, satisfacción en la reparación del daño cuando procediera, a colaborar con el Ministerio Público y a recibir atención médica de urgencia cuando fuese necesario, entre otras. En 2000 se incorpora un catálogo de derechos de las víctimas, a fin asegurar que sean tratadas con los mismos cuidados y precauciones que el imputado, quien en un Estado de Derecho posee garantías de un proceso penal adecuado (Guajardo, 2012:132). En 2013 se introduce la Ley General de Víctimas, que reconoce que éstas tienen derecho a la reparación integral del daño ocasionado, y obliga a las autoridades a garantizar la restitución de sus derechos violados, a otorgarles tratamiento especializado para su rehabilitación física y psicológica, a proporcionarles una compensación económica, a revelar pública y completamente la verdad sobre los hechos sufridos para restablecer la dignidad de la víctima —derecho a la satisfacción—, así como a que le sea garantizada la no repetición del agravio.

COMPONENTES BÁSICOS DEL ADECUADO TRATO A LAS VÍCTIMAS

Comprensión del sufrimiento de la víctima

Las víctimas del delito o las violencias se exponen a complejas situaciones que condicionan su ámbito de vulnerabilidad. Es por ello que el trato recibido por parte de funcionarios y servidores pú-

blicos de las instituciones encargadas de atender y brindar apoyo a estas personas es fundamental. La empatía con la víctima y la comprensión del daño y sufrimiento causados debe ser una capacidad de quienes son los rostros del sistema de atención. No considerar el proceso psicológico y social a que se enfrenta la víctima puede generar un trato duro, irrespetuoso e incluso agresivo, que puede generar una victimización secundaria.

Atender las necesidades de la víctima

Cuando la víctima se acerca al sistema a solicitar ayuda por su condición, tiene necesidades básicas e inmediatas que deben ser detectadas por los funcionarios y servidores públicos. Estas necesidades son variadas y dependen de las características de la víctima y del delito o violencias que le han generado un daño. Sin embargo, la contención y necesidad de protección y respeto son esenciales.

Es posible encontrar víctimas que ya han comprendido y asumido su situación, por lo cual su necesidad prioritaria es ser escuchadas y recibir orientación. También es posible encontrarse con víctimas en estado de shock, ataques de llanto, extremadamente nerviosas, etc. En estos casos, la primera necesidad de la víctima es volver a tomar el control, sentirse segura y protegida. En casos más extremos, en que la necesidad básica es la atención médica de urgencia, el servidor público deberá enfrentar una situación en que se requiere actuar de manera inmediata, eficiente y proactiva, procurando derivar la situación a los centros médicos pertinentes, además de tranquilizar y orientar a familiares y acompañantes.

Esta primera atención a la víctima es esencial, pues no sólo impide la victimización secundaria, sino también ayuda a una vivencia menos traumática para una mejor recuperación. Además, crea confianza en el sistema público y puede permitir una participación en el sistema de justicia.

Orientación e información adecuada y oportuna

Una vez que la víctima ha logrado disminuir los efectos inmediatos del daño provocado, es preciso indicarle sus derechos y los pasos subsecuentes; es decir, orientarla de manera sencilla para que per-

ciba claramente el apoyo y la protección institucional. La información y la orientación deben ser escritas con claridad, puesto que en un estado de nerviosismo o alteración post-traumáticas el nivel de concentración disminuye, lo que dificulta que la víctima recuerde con claridad los procedimientos que se le indiquen.

CENTROS MUNICIPALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

La complejidad del delito o violencia implica que la atención, apoyo y tratamiento del proceso de victimización demande la coordinación e intervención de los distintos niveles de gobierno. El municipio juega un papel clave en el momento de identificar a las víctimas y de recibir demandas de ayuda, ya que es la institución más cercana a la ciudadanía por sus diversos servicios, centros y la policía municipal, si existe. En esta materia, hoy existen buenas prácticas lideradas por el municipio. Las experiencias exitosas en el ámbito municipal corresponden al liderazgo de instituciones federales con presencia municipal, como el Instituto Nacional de las Mujeres (In-

mujeres) y la Secretaría de Salud por medio del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), que han motivado y articulado diversas instituciones públicas para crear centros municipales de atención a víctimas. Los centros de atención a víctimas son instituciones especializadas que ofrecen un servicio de atención integral a víctimas de la violencia y el delito. Cubren diversas especialidades y servicios, entre los cuales se encuentran:

- Terapia psicológica en crisis familiares y grupales.
- Terapia para el duelo para niños y niñas.
- Gestión de servicios de asistencia social, salud, y funerarios; pasajes, hospedajes y medicamentos.
- Acompañamiento, asesoría y representación jurídica a las víctimas directas e indirectas.
- Inconformidades y escritos de presentación de pruebas para el esclarecimiento de hechos.
- Atención especializada a las víctimas de la tortura.
- Atención especializada a las víctimas del delito de secuestro.



Vista panorámica del Centro Integral de Prevención Social (CIPRES) en el municipio de Querétaro, Qro.

15. REFORMA POLICIAL Y PROXIMIDAD SOCIAL

REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

La exposición a las violencias, los hechos delictivos y la percepción de inseguridad, en México y gran parte de América Latina, ha obligado a los Estados a buscar y generar respuestas institucionales para abordar este problema emergente. Es así como la policía se ha transformado para convertirse en un actor relevante de la prevención, sin dejar el respaldo que le da el uso legítimo de la fuerza para el mantenimiento del orden público y la tranquilidad social, buscando herramientas que le permitan combatir de forma más eficiente los delitos. Frente a la magnitud del fenómeno de la violencia en México, se esperaba una respuesta más efectiva por parte de las instituciones policiales. Sin embargo, a pesar del aumento de la presencia policial —todavía reactiva— y la represión del crimen, que ha generado un aparente mayor número de detenidos, la percepción negativa que la ciudadanía tiene de su capacidad para resolver la violencia y la delincuencia no ha cambiado. Esta sensación se debe entre otros factores a:

- La falta de confianza en el sector público, que predomina en la mayoría de los países de América Latina.
- El colapso del sistema judicial y del sistema penitenciario (Dammert, 2005:29).
- La corrupción y el abuso de la fuerza pública, en algunos casos cuestionados por organizaciones de derechos humanos.
- Los procesos de investigación del delito defectuosos o poco profesionales (Zepeda Lecona, 2011:262).
- El escaso desarrollo de la cultura de prevención, y una cultura de legalidad muy redu-

cida en la sociedad (Mercado/Moloeznik, 2012:525).

- El poco o nulo tránsito hacia la modernidad de las instituciones policiales con relación a la transformación modernizante de otras instituciones de la administración pública. La función policial es la menos favorecida en el desarrollo administrativo, a pesar de ser la más exigida y reclamada.

Por estas consideraciones, es evidente la necesidad de una reforma democrática de la institución policial. Se trata de un proceso de largo aliento,⁴⁸ cuya premisa fundamental es devolver a las policías su naturaleza civil y su origen ciudadano, tanto en su integración como en su concepción doctrinal. La reforma policial democrática adquiere así un objetivo transformador en la relación entre autoridad policial y ciudadanía basado en el enfoque participativo, a través de tres vertientes: la lucha contra la corrupción, la reconversión civil de la policía, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos (USAID – Insyde, 2013:10).

La policía comunitaria como autodefensa

La policía comunitaria se ha conceptualizado de manera errónea en diversos lugares del país. En estados como Oaxaca, Michoacán, Guerrero, entre otros, se le concibe como una organización de la comunidad armada, constituida para defenderse de delitos y violencias, producto de la insatisfacción producida por la seguridad pública brindada por el Estado. No obstante los motivos para crearlas, las características de este tipo de organizaciones evi-

⁴⁸ La experiencia internacional de reformas exitosas ha mostrado que éstas requieren para consolidarse de un período de más de 10 años.

dencian una grave confusión y un alejamiento de los elementos formales que la constituyen como institución de seguridad. Carecen en absoluto de las características del modelo de policía de proximidad del que derivan su nombre, ya que:

- a. no son parte de la autoridad pública, en tanto que la función de seguridad pública se encuentra a cargo del Estado;
- b. son de carácter civil; sin embargo, no existen patrones sistemáticos que permitan asegurar que se trata de organizaciones disciplinadas y profesionales;
- c. no están legitimadas con una integración derivada del poder público;
- d. no cuentan con la autorización exigida por la legislación en materia de portación y uso de armas de fuego, por lo que incumplen el principio de legalidad.

La práctica de este tipo de policías comunitarias en México da pie a abusos, ya que sus acciones, al no ser aplicadas por una autoridad, se traducen en ilícitos. Incluso pueden atentar contra los miembros de su propia comunidad y otras personas que transiten por el territorio bajo su control, ya que no cumplen los criterios o lineamientos de vigilancia que de *facto* han implementado. También pueden imponer restricciones más severas que las previstas en la Ley y carecer de reglas democráticas para la toma de decisiones, con lo que vulneran las garantías constitucionales, los derechos de las personas y, en general, el Estado de Derecho.

La policía con enfoque ciudadano

Por el contrario, cuando los cuerpos policiales asumen un enfoque ciudadano se supera la visión de un Estado *gendarme* o intervencionista, y se concreta la concepción de una policía centrada en los términos de policía – sociedad en que ambos se conciben como parte de la misma comunidad, como entidades que coexisten en planos de amplia colaboración. Este enfoque supera la noción de policía de control social (Orellana, 2010:74), sin perder por ello su función sancionadora y garante del adecuado uso de la fuerza.

En términos generales, podemos entender la policía comunitaria como “una filosofía cuya

visión es garantizar la seguridad de la población, bajo esquemas de acercamiento y relacionamiento policía-comunidad, orientando el desempeño policial hacia la seguridad preventiva como fundamento del modelo” (De León-Escribano, Martínez y Sequeira, 2004:22).

Los elementos esenciales del concepto de policía comunitaria —comunes en las experiencias que lo han adoptado— son:

- 1. Énfasis en la actividad policial de tipo preventivo, enfocada a un área geográfica determinada: el barrio, vecindario o cuadrante.
- 2. Promoción de relaciones estrechas con la comunidad: diálogo continuo y consulta permanente a fin de conocer su percepción.
- 3. Capacidad de movilizar a la comunidad en acciones preventivas.
- 4. Aplicación de una estrategia basada en la iniciativa concertada entre autoridad y comunidad, que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias —factores— que favorecen la violencia y la delincuencia.
- 5. Enfoque en la solución de conflictos a través de acciones preventivas.
- 6. Reconocimiento de que la comunidad desempeña un papel fundamental en la solución de los problemas del barrio.
- 7. Planeación y desarrollo de acciones policiales a partir del conocimiento ciudadano de las prioridades institucionales de la policía (*accountability*).
- 8. Reorganización de la institución policial a partir de las demandas ciudadanas (Frühling y Candina, 2004:18).
- 9. Rendición periódica de cuentas a la comunidad.

La policía comunitaria es entendida fundamentalmente como una policía local, por lo que trabajar el enfoque comunitario es complejo desde la estructura federal, e incluso estatal.

Las policías municipales, al ser entidades locales, desarrollan la función de la seguridad directamente en las calles de las comunidades y barrios, frente a quienes los habitan, por lo que logran un acercamiento ciudadano con mayor pertinencia. Sin embargo, es posible generar proximidad so-

cial en cuerpos policiales con mayor burocracia, como el federal o los estatales, siempre y cuando se genere una presencia en terreno similar al que desarrollan los municipios.

El proceso de transformación institucional que permite a las instituciones policiales transitar hacia el modelo de policía comunitaria requiere:

- modificar la metodología de operación territorial;
- conceder mayor autonomía a sus elementos;
- procurar una aproximación con la ciudadanía que permita generar lazos de confianza y alianzas estratégicas, y
- rendir cuentas sobre la labor realizada no sólo a las autoridades policiales sino también a la comunidad.

Todo esto implica involucrar a todo el personal policial y no sólo a los mandos o *grupos especiales*. De no ser así, la transformación sería parcial, lo que impediría romper las imágenes en que el policía simboliza poder y represión, que crean una estigmatización no sólo del policía en el imaginario de la ciudadanía, sino del mismo policía hacia su función.

En el contexto policial actual, la generación de mecanismos amistosos o de empatía es considerada una debilidad, y se piensa que resta autoridad. Sin embargo, esta idea es contraria a la realidad, pues en la medida de la proximidad, respeto y confianza de la ciudadanía, la función policial encuentra más facilidad para su desarrollo.

El proceso de transformación policial hacia una policía comunitaria requiere de un cambio cultural progresivo tanto institucional como social. Para ello se requiere:

- a. Recepción o adopción institucional del modelo: incorporación de los elementos característicos del modelo a la norma municipal, programación y visión institucional;
- b. formación y capacitación del personal policial en las materias que conforman el modelo;
- c. aplicación del modelo en las comunidades a través del trabajo cotidiano, operativo y de vinculación social, del personal policial;
- d. socialización generalizada de la transformación;

- e. involucramiento y participación activa de la población en el desarrollo del modelo.

Si bien ningún modelo de policía comunitaria se ha consolidado en ciudades mexicanas, existen algunas buenas prácticas en que se han conjugado algunos de sus elementos. En algunas ciudades, los policías municipales tienen la responsabilidad de llevar a cabo la implementación de acciones de prevención y vinculación con las comunidades, combinadas con acciones operativas. Como parte de la estrategia de transformación, llevan a cabo sus labores uniformados y equipados, lo que ha permitido que durante el trabajo con la comunidad puedan realizar acciones operativas relevantes, lo que genera satisfacción y confianza en la ciudadanía con que trabajan.

La relación entre juventud y autoridad policial es esencial en la perspectiva de la prevención. Por tradición, la policía es observada con recelo y desconfianza por los jóvenes a causa del enfoque represivo que históricamente ha mantenido. Una estrategia de policía comunitaria debería romper progresivamente con ese paradigma y modificar las pautas de su actuación mediante acciones institucionales sistemáticas. La selección de los nuevos agentes de policía debe conformarse con esta perspectiva. Por otro lado, la incorporación en el currículo de formación básica de materias que introducen la función operativa de quienes aspiran a convertirse en policías, pero también de temas y materias de actualidad y de interés social que les brindan una sensibilidad respecto de cuestiones transversales en las comunidades (derechos humanos, perspectiva de género, solución pacífica de conflictos y prevención social de la violencia y la delincuencia) les permite apropiarse de las herramientas sociales necesarias para poder relegar el uso de la fuerza a la *ultima ratio* por utilizar.

CAMBIOS NECESARIOS PARA LA ADOPCIÓN DEL MODELO

Sectorización territorial

El patrullaje motorizado al azar y la acumulación de personal policial en ciertos espacios no son *per*

se eficaces para disminuir el número de crímenes o hacer más eficaz la aprehensión de criminales. Las operaciones de patrullaje deben fortalecer la relación con la comunidad con una implicación que no dependa solamente de las llamadas de emergencia (Sholnick, Bayley, 2002). Se debe desplegar un servicio que permita la familiaridad con la comunidad mediante un frecuente contacto con las personas, para convertir así a las policías en una pieza visible del escenario comunitario (Varela, 2008:16).

Las acciones de patrullaje en vehículos o motocicletas deben realizarse de una manera estratégica, considerando todos los factores que inciden en la seguridad de un sector delimitado. El uso de la bicicleta o la caminata para hacer rondines en la comunidad permite el contacto directo con la población. El hecho de que la población conozca el nombre y el objetivo del oficial de policía comunitaria genera relaciones de confianza y cercanía entre ambas partes (USAID – Insyde, 2013:17).

Trabajar con buena disposición hacia la ciudadanía permite el acceso a información estratégica para mejorar las condiciones de seguridad de las zonas que les corresponde patrullar. Acceder a informantes clave, invertir en la prevención y realizar una labor de manera próxima incrementa las oportunidades de disminuir el delito y, por supuesto, aumenta la confianza ciudadana.

Desde el punto de vista operativo, diversos tipos de acciones de patrullaje permiten una proximidad real. Una de ellas consiste en colocar, sobre todo en zonas urbanas donde la densidad de tráfico vehicular imposibilita, en ciertas horas, la circulación ágil, la unidad automotora en un espacio visible para la ciudadanía, y que el tripulante descienda al espacio público y desarrolle actividades de patrullaje pie a tierra en cuadrantes regulares de modo que pueda regresar al punto de salida en forma periódica.

Descentralización del mando

Generalmente, la descentralización geográfica de las operaciones policiales se consigue estableciendo jurisdicciones menores; es decir, unidades policiales en áreas delimitadas. No obstante, en la práctica, los responsables de las unidades descentralizadas poseen una capacidad muy limitada para establecer sus propias operaciones y estrategias policiales.

Esto no significa que carezcan de las capacidades o experiencia necesarias para desarrollarlas.

La centralización del mando siempre ha sido el principal obstáculo para la implementación de la policía comunitaria. La resistencia al cambio de los mandos medios o superiores impide generar nuevas propuestas que fortalezcan estrategias existentes. Esta condición también impide identificar problemas y circunstancias que ocurren en las comunidades, barrios y vecindarios, y generar acciones y estrategias específicas, para preferir opciones genéricas que no atienden la realidad local, ni brindan resultados satisfactorios. Al contrario, la característica principal de la policía comunitaria es responder a las necesidades de la comunidad en la que ejerce su función, adaptándose a cada condición específica. Para lograrlo, es necesario que los policías en terreno tengan la libertad de actuar según su propia lectura de las necesidades de la población local. La descentralización del mando se necesita para aprovechar el conocimiento particular que involucra la misma relación entre el policía y la comunidad (Varela, 2008:17).

Proximidad: confianza y alianzas estratégicas

El acercamiento o proximidad del agente policial con la ciudadanía es estratégico. La policía busca aproximarse para generar mayores lazos de confianza con la comunidad, y por supuesto alianzas estratégicas con actores sociales relevantes, así como con instituciones que operan en el territorio (escuelas, centros de salud, iglesias, clubes deportivos, asociaciones de vecinos, etcétera).

A fin de generar lazos sólidos de confianza y trabajo conjunto con los vecinos, lograr legitimidad social y obtener información sobre los problemas que afectan a los habitantes del sector, se necesita hacer trabajo de campo constante, contar con presencia continua en la zona y realizar actividades diversas con la comunidad. Esta labor tiene que incluir el involucramiento de la ciudadanía tanto en el análisis de los problemas de sus barrios y comunidades como en la implementación de las soluciones y la evaluación de los resultados.

Las marchas exploratorias, el apoyo en festividades propias de la colonia, la implementación de actividades deportivas o de talleres lúdicos o

Centro Integral de Prevención Social (Cipres), Querétaro

En un diagnóstico participativo en el municipio de Querétaro, coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública y focalizado en la colonia Colinas del Poniente, la población identificó factores de riesgo para el incremento de la violencia, entre ellos:

- Carencia de lugares para actividades de esparcimiento de los jóvenes.
- Terrenos baldíos y viviendas desocupadas utilizados por jóvenes y otros grupos para prácticas de riesgo.
- Lejanía de los centros de servicios regionales y de los lugares de trabajo.

Se inició así un proceso de planeación y consulta con los vecinos para la construcción y puesta en marcha de un Centro Integral de Prevención Social (Cipres) con funciones lúdicas, deportivas, educativas y recreativas capaces de permitir la convivencia intergeneracional e intercomunitaria.

Una vez construido el Cipres, desarrolló acciones de atención integral para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores a través de la interacción coordinada entre la autoridad policial y el ciudadano: talleres de educación vial, seguridad personal, solución pacífica de conflictos y actividades lúdico-didácticas para reforzar el aprendizaje adquirido en los talleres.

También se aprovechó el área deportiva y los salones para talleres artísticos y de actividades directamente dirigidas a los *jóvenes banda*, como los concursos de *graffiti*, permitiendo que esta actividad, considerada pre-delincuencial, pasara a formar parte del ambiente urbano de la colonia.

El método de trabajo de la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (DPD-YPC) contribuyó por mucho al éxito, al convocar tanto a organizaciones de la sociedad civil como a la iniciativa privada y otras áreas del gobierno municipal a trabajar en el Cipres, en una estrategia de concurrencia de recursos financieros, humanos y materiales que le permite funcionar con pocos fondos.

El Cipres recibe ahora a usuarios de todo el municipio. La experiencia se replicó en otra zona de la ciudad, también con éxito.

Finalmente, la concurrencia de actores públicos, ciudadanos, civiles y de la corporación policial ha permitido la coproducción de seguridad y la corresponsabilidad gobierno-sociedad que lo ubicaron como una parte indispensable de la política de seguridad ciudadana municipal, capaz de trascender el cambio de autoridades locales.

informativos, entre otros, pueden ayudar a lograr ese objetivo, pero no tanto como realizar un trabajo próximo con las personas sin mantenerse o manteniéndolas al margen.

Cuando se logran estas alianzas estratégicas, la presencia policial ya no se sustentará en la inhibición de conductas, sino en el intercambio de información con la comunidad, de modo que es preciso contar con canales de comunicación eficientes para recibir las inquietudes o necesidades de la población, a fin de atenderlas de forma diferenciada a partir de la naturaleza de la solicitud o los problemas planteados.

Al organizarse, la comunidad se hace más fuerte para poner freno a la delincuencia y construir barrios donde los delincuentes se sientan inseguros, vulnerables. En tanto que la comunidad se fortalece, se siente protegida y segura; con ello no sólo se modifica la percepción de seguridad, sino que también se legitima el trabajo de la policía.

Rendición de cuentas (Accountability policial)

La *accountability* es entendida como una manera de mejorar el desempeño por medio de evalua-

ciones de los procedimientos policiales. La rendición de cuentas es un mecanismo amplio que conlleva tres maneras de prevenir y corregir abusos de poder:

- obliga a los funcionarios públicos a abrirse a la inspección pública;
- los fuerza a explicar y justificar sus actos, y
- los supedita a la amenaza de sanciones (Villalobos, 2009:168).

Existen dos tipos de *accountability* policial:

- **Interna:** Se enfoca principalmente a la actividad de los funcionarios policiales y se mide por medio de evaluaciones de desempeño a cargo de organismos internos: inspectores, departamentos de asuntos internos y controles aleatorios a los funcionarios. Por ejemplo, *tests* de drogas e investigaciones internas de la institución.
- **Externa:** Evaluación que realizan autoridades políticas, profesionales y ciudadanos que no pertenecen a la institución. Puede ser horizontal o vertical.
 - Horizontal: Cuando es efectuada por organismos sociales, ya sean organismos de la sociedad civil, centros de estudios, programas académicos u organizaciones sociales, etcétera (Guajardo, 2012).
 - Vertical: Evaluación desde fuera de la policía y ejecutada, como deber, por organismos del Estado; por ejemplo, el Poder legislativo, la Secretaría de la Función Pública, el Ombudsman (defensor del pueblo) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

POLICÍA ORIENTADA A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS (POP)

Es un enfoque de gestión policial en que cada segmento de funciones policiales (agrupación de incidentes similares, sean delitos o desórdenes), es objeto de un examen microscópico, con la esperanza de que el nuevo aprendizaje respecto de cada problema conducirá a una estrategia innovadora y más efectiva para abordarlo.

Se valoran las respuestas innovadoras de naturaleza preventiva que no dependan del uso del sistema de justicia criminal e involucren otras agencias públicas, la comunidad y el sector privado cuando tengan el potencial para contribuir significativamente a la solución del problema. Esto implica el compromiso de implementar la nueva estrategia, evaluar rigurosamente su efectividad y, subsecuentemente, informar sus resultados de modo que se beneficie a otras policías y, a fin de cuentas, se contribuya a construir un cuerpo de conocimientos que apoye una mayor profesionalización de la policía (Guajardo, 2012).

Un modelo metodológico usualmente utilizado por la POP es el *Scanning, Analysis, Response, and Assessment* (SARA), que define cuatro pasos claves para una adecuada intervención:

- **Identificar un problema (*Scanning*):** Es preciso contar con un conocimiento básico de la realidad sobre la que se va a actuar. Esto exige hacer un estudio y diagnóstico previos de la situación con la ciudadanía. Las técnicas de proximidad permitirán identificar problemas recurrentes, la preocupación de ciudadanos y policías, sus consecuencias y prioridad; determinar la frecuencia de ocurrencias, su duración temporal, y seleccionar algunos problemas para un examen más profundo.
- **Análisis:** Las estrategias de prevención no se pueden concentrar en una única causa. Un estudio fructífero debe considerar la complejidad del conjunto, los contextos individuales y las interrelaciones de las causas en diversos escenarios. Luego de la selección de los problemas por examinar, se deben analizar utilizando ideas u opiniones propias y tecnologías de la información, las características del problema y sus causas profundas. La intención es focalizar el problema lo más específicamente posible, identificar una variedad de recursos que pueden ayudar a desarrollar una comprensión más profunda del problema y desarrollar una hipótesis de trabajo acerca de por qué está ocurriendo una situación de este tipo.
- **Respuesta:** Movilización. Siempre que sea posible, se requiere generar una interven-

ción concreta ideando una solución y trabajando con la comunidad. La ciudadanía y el policía generan compromisos, exponen inquietudes, elaboran propuestas y discuten sobre cada una de ellas. Muchas veces es efectivo escuchar propuestas de nuevas intervenciones, investigar qué se ha hecho en otras comunidades con problemas similares, escoger una opción de intervención, diseñar un plan de intervención, identificar a los responsables, definir los objetivos específicos del plan de respuesta y ejecutar las actividades planeadas.

- **Evaluación (*Assessment*):** Una vez concertada y concretada la respuesta al problema, es importante mirar atrás y ver si la solución fue adecuada, y qué aprendizajes pueden extraerse de la experiencia. Es decir, determinar si el plan fue bien ejecutado (evaluación del proceso), recolectar datos cualitativos y cuantitativos *pre* y *post* intervención, determinar si alcanzó los objetivos generales y específicos, identificar cualquier posible estrategia necesaria para ampliar el plan original, las situaciones que facilitan o dificultan lograr los resultados esperados, los efectos producidos por los resultados alcanzados, etcétera.

Esta metodología de trabajo policial no debe caer en el error de considerar a la ciudadanía exclusivamente como una base de información. Al contrario, debe considerarla como un actor más, un aliado estratégico que permitirá la coproducción de seguridad en los sectores que se intervengan.

DESAFÍOS DE UNA POLICÍA CON ORIENTACIÓN COMUNITARIA

Los desafíos que entraña incorporar elementos comunitarios a los cuerpos policiales en el contexto mexicano son múltiples a causa de los nuevos papeles asumidos por la policía y por la habitual resistencia inicial al cambio, situación acentuada por corresponder a la policía una cultura de estructura muy jerárquica. En este contexto los principales desafíos son:

Voluntad política e institucional: El desafío base de la policía comunitaria es instalar en la opinión pública y política la necesidad de generar reformas al sistema policial orientadas a la prevención —sin dejar de lado el papel de control— y al trabajo conjunto con los múltiples actores sociales en pos de la coproducción de seguridad. Esto puede tener un costo político importante, pues el populismo punitivo se ha instalado fuertemente en la opinión pública, así como la expectativa de obtener resultados cuantitativos de tipo político en el corto plazo.

La formación policial: Es fundamental que, antes de iniciar un trabajo comunitario, la policía cuente con las herramientas necesarias para realizar un trabajo responsable. Así, conocer y compartir los lineamientos de la policía comunitaria es un desafío para todos los agentes policiales. Además, en este nuevo papel son necesarias la formación y capacitación en metodologías de proximidad social, la elaboración de diagnósticos, la intervención social y la evaluación.

Generación de alianzas: La generación de alianzas es un proceso complejo para la institución policial, acostumbrada a trabajar de forma independiente de otras instituciones públicas y de la sociedad civil. Para ello, se requiere de una sensibilización profunda del trabajo comunitario en los agentes policiales y los diversos estamentos públicos que trabajan la seguridad, así como en la sociedad civil.

Desarrollar tecnologías de información: La policía comunitaria requiere de soportes informáticos de almacenaje de información, sistemas de registro de procedimientos, sistemas estadísticos, de georreferenciación (SIG), etc. Todos ellos facilitan enormemente el trabajo policial al ser más ordenado y accesible para su análisis.

En definitiva, la policía comunitaria busca siempre mejorar la calidad de vida de las personas por medio de la integración del funcionario policial de manera plena en el ámbito social —barrio— generando redes de respeto y colaboración no sólo con los ciudadanos, sino también con las instituciones y organizaciones locales, mediante una solución efectiva, pacífica y colaborativa de los conflictos.

LOS PROCESOS DE APOYO



Taller de comunicación y seguridad en Tenosique, Tab.

Las políticas de Seguridad Ciudadana pueden ir acompañadas de ciertos procesos de apoyo que mejoran sustantivamente su gestión e implementación; estos procesos, considerados herramientas estratégicas, profesionalizan la intervención y contribuyen a una adecuada sistematización y sostenibilidad de la misma. En esta última sección se abordan los tres principales procesos de apoyo.

El primero se refiere a la política de comunicación que acompaña la implementación de la estrategia de seguridad. Se abordan los protocolos de actuación frente a la prensa, el levantamiento de información para los medios y la elaboración de comunicaciones que difundan objetivamente los alcances de la política.

En un segundo capítulo se abordan con mayor profundidad los procesos de monitoreo y evaluación que acompañarán toda la implementación de la política de seguridad. Ellos son centrales para determinar con claridad qué objetivos se alcanzan y cuáles no, y cuáles son los impactos reales de la política en el corto, mediano y largo plazos.

Finalmente, en el último capítulo de esta guía se ahonda en el tema de la gestión de la información y el rol de los observatorios de seguridad y convivencia, como apoyo de la política de prevención.

16. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Los medios masivos de comunicación pueden expresar la opinión pública o influir en ella. Sus estrategias de ventas, y en particular de la crónica, segmento muy demandado especialmente por los estratos más pobres y vulnerables, aumentan la percepción de inseguridad de la población. Por ello es que se oponen los intereses —y por consiguiente, existe una tensión permanente— entre los medios y su mensaje sobre la inseguridad y el de las agendas políticas de seguridad.

Para influir en la percepción de inseguridad, las políticas de prevención de la violencia de las instituciones democráticas deben adoptar estrategias de comunicación basadas en el principio de proximidad. Por ello, es importante que la estrategia de prevención comience con un diagnóstico participativo que ponga a prueba la apreciación de la ciudadanía estudiando los problemas y las dimensiones reales de la violencia en su entorno inmediato.

Las autoridades locales son las más indicadas para formular la estrategia de comunicación local de prevención; por la cercanía física y social con los ciudadanos, que surge de brindarles los servicios que requieren. Su conocimiento de la realidad facilita la identificación de problemas generales y específicos en cada territorio, primer paso para elaborar una estrategia comunicacional de seguridad ciudadana.

EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA VISIÓN INNOVADORA

No hay que olvidar que la percepción de las personas surge de sus propias experiencias, lecturas de la realidad y conocimiento de las experiencias de otros. En seguridad ciudadana, la percepción se construye cuando una persona ha sido victimizada directamente y, por tanto, afectada tanto como su entorno más inmediato; pero también cuando conoce las experiencias de otros, relatadas por los medios de comunicación o bien por los comunicadores del entorno.

Por tal razón, es necesario superar el enfoque que asimila la comunicación con la prensa y repensar la comunicación pública como una red con múltiples actores, niveles y componentes, y actuar sobre los factores específicos de la sensación de temor.

Una muestra de los titulares de la prensa

Los nuevos paradigmas conceptuales consideran la seguridad y el control de las violencias un bien común que involucra las políticas sociales, económicas y urbanas del Estado como la salud, la educación, el empleo, el desarrollo urbano y la participación activa y directa de la sociedad civil y los derechos humanos.

Con frecuencia, el encargado de las comunicaciones del gobierno local es el jefe de prensa y su éxito se define sólo en función del número de veces que la autoridad municipal aparece en los titulares. El esfuerzo está centrado en tratar de *influir* en los medios para lograr algunos titulares con fines electorales. Con el mismo propósito se emplea la prensa, folletería y campañas.

Por lo contrario, si el objetivo de la política de comunicación local es la seguridad ciudadana como derecho, el *bien común* y la calidad de vida de las personas y las comunidades, conviene diversificar la intervención coordinando, de manera simultánea:

- la agenda político-institucional: Ministerios, Secretarías, Estados, Municipios, regidurías, partidos políticos.
- la agenda de medios: TV, prensa escrita, radios comerciales y comunitarias, web y redes sociales.
- la agenda ciudadana: organizaciones de la sociedad civil, habitantes de colonias.

El trabajo específico con los medios de comunicación supone algunas estrategias:

1. **Asegurar o mejorar la calidad de la cobertura.** Para garantizar la calidad de la información comunicada por los medios, es necesario crear espacios para capacitar o formar a los periodistas construyendo una reflexión sobre la necesidad de sustentar toda información en estudios rigurosos y datos confiables.
2. **Establecer una alianza con los medios.** Teniendo como paradigma la seguridad ciudadana como bien público se debe establecer una alianza con los medios, ya sean con propietarios o editores, para tornar noticiables los temas que hoy no se suelen vender, como todos aquellos dirigidos a la prevención de la violencia, con el fin de mejorar la percepción de la ciudadanía sobre la inseguridad como responsabilidad compartida y ya no como fenómeno externo.

Hoy en día entre la población se nota un importante nivel de desconocimiento y escepticismo acerca de la eficacia de las prácticas preventivas, lo que vuelve necesario invertir en el desarrollo y legitimación de la seguridad comunitaria. Hay que posicionar el conocimiento y la información en este ámbito, generando las asociatividades necesarias para construir e instalar capacidades, así como entregar información confiable y objetiva que permita tomar decisiones informadas (ONU-Hábitat y UAH, 2009:122).

En seguridad ciudadana a escala local, en México se cuenta con una incipiente batería de programas de prevención de la violencia, pero también con la voluntad política demostrada de trabajar en la materia, lo que deberá *tornar* visibles estos programas. “Es necesario que los logros obtenidos se vayan haciendo visibles y puedan ser positivamente evaluados por los habitantes, de forma de generar una masa crítica de apoyo permanente” (ONU-Hábitat y UAH, 2009:122).

La comunicación y la gestión local son los dos procesos fundamentales que deben considerarse al formular una estrategia. Constituyen las dos caras de un sistema organizacional.

3. **Definir la política** de seguridad ciudadana del municipio y la visión que se quiere comunicar. El primer paso para desarrollar un plan de comunicaciones es identificar la estrategia municipal que se desea comunicar, por lo tanto:

Luego se debe hacer explícita la visión general del municipio, pues sólo a partir de esta imagen de la propia organización, consensuada y socializada, será posible articular un plan de comunicaciones coherente y comprometido con el discurso institucional.

Para establecer una política comunicacional **EN** seguridad ciudadana, primero debe existir una política **DE** seguridad ciudadana.

Para esto, es necesario contestar las siguientes preguntas: ¿Quiénes somos? ¿Hacia dónde vamos? ¿Qué identidad se desea construir y socializar? ¿Cómo se desea construir dicha identidad? ¿Con quiénes se desea construir dicha identidad?

4. **Precisar la misión del municipio en materia de seguridad.** Una vez explicitada la visión, es posible desprender de ella las misiones específicas de las distintas áreas de trabajo de la organización. La misión en seguridad ciudadana deberá estar articulada y ser coherente con la visión del municipio y responder a las preguntas planteadas.



Para implementar una política local de comunicaciones en seguridad ciudadana, más que hablar de comunicación estratégica se debería plantear una estrategia comunicada en seguridad ciudadana, considerando la comunicación como la otra cara de la gestión institucional, que a su vez implica la gestión de la identidad y de las percepciones.

La comunicación tiene un peso ineludible en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y debe apoyar las respuestas a las demandas comunitarias. Para ser eficaz, deberá tener claridad en el mensaje, en el medio y en los diversos tipos de públicos.

PASOS PRÁCTICOS PARA ELABORAR LA POLÍTICA COMUNICACIONAL

1. Análisis de la gestión institucional en seguridad ciudadana (diagnóstico).
 - a. Situación de seguridad: recolección y análisis de información cuantitativa y cualitativa disponible.
 - b. Gestión de la seguridad: evaluación de programas y proyectos de prevención, convivencia y seguridad del municipio. Se propone una metodología de evaluación de tres niveles: el conocimiento, la comprensión y la valorización de las iniciativas de seguridad:
 - ¿Son conocidos los programas y proyectos?
 - ¿Son comprendidos?
 - ¿Son valorados? ¿De qué manera?
 - c. Análisis de las comunicaciones: se describen los medios de comunicación disponibles y su papel en el ámbito de la seguridad, los mensajes y canales, de carácter interno y externo. Se identifican los recursos y necesidades sentidas de comunicaciones.
 - d. Análisis de públicos y sus percepciones. Se centra en los sujetos involucrados en la gestión de la seguridad y su comunicación:
 - ¿Quiénes son los actores claves, diferenciados por escala (sector, colonia municipio, ciudad, estado y país) y agendas (político-institucional, ciudadana y mediática)?



Grupos (agenda / escala)	Intereses	Problemas percibidos	Recursos / Fortalezas
Comerciantes	Evitar asaltos	Poca presencia o ineficiencia policial y presencia de comerciantes informales amenazante	Asociación de comerciantes bien organizada
Jóvenes pandilleros	Desarrollar su creatividad en espacios urbanos y emprendimiento <i>ad hoc</i>	Represión frecuente y Rechazo de posibles empleadores	OSC competentes y legítimas en trabajo con jóvenes Presencia de Adultos de referencia
Habitantes de barrios vulnerables	Tener acceso a espacios públicos (plazas, canchas)	Espacios públicos degradados o abandonados	Organización barrial capaz de contribuir al mejoramiento y mantenimiento de estos espacios con el municipio

Tipo de Contingencia	Actores	Protocolo de acción	Recursos/ Fortalezas
Vandalismo en espacios públicos por pandilleros violentos	Municipio, departamento de obras públicas Policía municipal Asociación barrial	Intervención de los 3 actores en conjunto: Diálogo firme con jóvenes Búsqueda de recuperación con jóvenes de espacio deteriorado	Capacidad de diálogo con jóvenes: Experiencia previa positiva gracias a adultos de referencia y programa de mediación.

- ¿Cuáles son sus intereses? Diferenciar entre expectativas, intereses y orientaciones de los distintos actores, si existe información disponible. Aquí pueden considerarse los problemas percibidos por los distintos grupos.
 - ¿Cuáles son los recursos disponibles? Identificar los recursos humanos, financieros, competencias y capacidades de los sujetos, la disponibilidad de datos a nivel local y recursos tecnológicos.
- Problemas por orden de prioridad.
 - Escala del problema (municipio, colonia, etcétera).
 - Recursos disponibles.
- Definición de objetivos, actores involucrados y medios:
 - Transformar los problemas en metas positivas.
 - Definir los actores involucrados como beneficiarios y como ejecutores, especialmente a los agentes multiplicadores.
 - Identificar claramente los medios y canales a través de los cuales se comunicará.
 - Construcción de metas:
 - Discutir las posibles estrategias y formular las metas concretas (de corto, mediano y largo plazos) con medios de verificación idóneos. Se puede establecer más de una meta por objetivo, pues deben dar cuenta en forma concreta de los resultados esperados.

Elaboración de la estrategia de comunicación

Análisis de problemas y recursos:

- Identificar claramente el problema a enfrentar y los recursos disponibles para hacerlo, apoyándose en la siguiente matriz de problemas y recursos:

Formato posible de tabla para la priorización de problemas en el territorio

Problemas por orden de prioridad	Escala del problema (municipio, colonia, etc.)	Recursos disponibles
Problema 1		
Problema 2		
Problema 3		

- Construcción de contenidos y mensajes para transmitir:
 - ¿Qué se quiere decir? ¿Qué queremos que escuchen? ¿Cuál es la forma más clara de decirlo? ¿Cómo podemos verificar que el mensaje sea entendido?

Estas preguntas hacen referencia al contenido o conceptos clave que se desea comunicar, la forma en que se presentan los contenidos a los distintos públicos y la imagen o representación que los actores construyen e interiorizan.

- Planteamiento de acciones concretas y tiempos de ejecución:
 - Para lograr los objetivos, se deben diseñar acciones coherentes y realizables en los tiempos planteados. En esta etapa se construye un cronograma de actividades o secuencia de acciones o Carta de Gantt.
- Análisis de costos:
 - Se analizan los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para la realización de las actividades.
- Evaluación de la estrategia o plan:
 - Si se han seguido los pasos propuestos e identificado los indicadores y medios de verificación de los objetivos y acciones, la evaluación se vuelve un paso natural de la ejecución. La evaluación legítima la decisión política y mejora la gestión al descubrir puntos fuertes, errores y debilidades de la estrategia.
 - Los indicadores de evaluación deben incorporar índices cuantitativos y cualitativos y los medios de verificación ser diversos (cuestionarios, encuestas de opinión, entrevistas, grupos focales, reuniones, observación de campo, reseñas en los medios, etcétera).
- Socialización interna y externa de la estrategia.

Un paso fundamental de la estrategia comunicada es socializarla en el municipio, las coaliciones y la comunidad. Se recomienda comenzar la socialización desde la etapa de diagnóstico, para definir e incluir los aliados estratégicos necesarios para im-

plementar el plan en los territorios (colonia, barrio, etcétera).

Relación con los medios de comunicación

Aun cuando la forma de comunicar de los medios masivos exceda las competencias del gobierno local, se debe establecer una posición muy clara —aceptación, rechazo o condena— respecto de determinadas formas de comunicación. Por ejemplo: si un medio aborda un tema de forma tendenciosa estigmatizando la localidad, los responsables de la estrategia comunicacional en el municipio tienen que actuar de forma rápida condenando esa comunicación, incluso mediante una demanda legal. Tal fue el caso del municipio de Puente Alto, Santiago de Chile, que denunció a una cadena televisiva por difundir comentarios estigmatizadores. La denuncia fue acompañada por una gran marcha contra la discriminación.

La estrategia comunicacional tiene que fijar una *línea editorial* y presionar a las instituciones federales para que diseñen protocolos de comunicación que respeten la integridad de las víctimas, fomenten la censura de imágenes crudas y explícitas, y obliguen a abordar el hecho criminal de manera contextualizada y orientada hacia las causas.

Recapitulación

- Para establecer una estrategia comunicacional en seguridad ciudadana tiene que existir primero una visión y una estrategia en seguridad coherente con ella.
- Tener objetivos claros para todo el equipo y para todos los voceros y potenciales voceros.
- Trabajar las distintas agendas: política, ciudadana y de medios.
- Hacerse responsables de las vocerías: todos comunicamos.
- Considerar las actividades de los proyectos para saber qué se va a comunicar.
- Definir claramente a los aliados (*stakeholders*).

7. Definir al público al que se van a dirigir los mensajes, tratar de conocerlo a profundidad.

8. Elegir los medios adecuados para que esos mensajes sean coherentes. Esto significa segmentar a los públicos y usar canales y acciones diversos.
9. Definir qué se busca con los mensajes y medir su impacto, ya que se espera que sus destinatarios sientan los mensajes y, lo más importante, se movilicen —actúen—.

10. Considerar que las contingencias se enmarcan en la estrategia.

La cobertura del delito en los medios de comunicación

En México el tema de la inseguridad y violencia cubre desde hace una década las principales páginas de los medios de comunicación, contribuyendo a posicionar la importancia de esta temática pero a la vez impidiendo, en muchas ocasiones, un adecuado tratamiento de ésta. Incluso puede llegar a la tergiversación de la realidad a fin de responder a intereses ocultos de los medios de comunicación y grupos de poder que los manejan. Por ello, la labor de los medios de comunicación en la difusión de los hechos delictivos y violentos puede ayudar o perjudicar a la estrategia de seguridad en función de cómo se presente la información, qué tan veraz sea, qué tan adecuado sea el trato que se le da a las víctimas, qué intereses existen detrás del medio, etc.

Para evitar que un tema de tanta relevancia quede al arbitrio de cada medio, sin restringir la libertad de prensa, muchos países han promovido el desarrollo de protocolos sobre cómo dar un adecuado trato a la información sobre delitos violentos, postulando precauciones elementales mínimas como:

- *Presunción de inocencia.* Todos los ciudadanos son inocentes mientras no hayan sido judicialmente condenados. Los profesionales no deben contribuir de ninguna manera a culpar a quienes no hayan sido condenados, aunque se trate de personas acusadas por la policía o el juez instructor. Los datos e imágenes referidos a los acusados deben evitar perjuicios irreversibles para ellos, especialmente en el caso de los menores.
- *No alimentar el miedo.* La información sobre delincuencia y delincuentes puede tener efectos como el incremento del miedo por parte de la audiencia. Los profesionales deben realizar su trabajo sin contribuir a crear o aumentar la alarma social.
- *Derechos de las víctimas.* El derecho a la información de los ciudadanos sobre hechos delictivos y comportamientos antisociales tiene como límite principal el respeto a la dignidad y la intimidad de las víctimas. Debe respetarse el derecho de las víctimas de un delito a no serlo doblemente por causa de la publicidad de los hechos. El derecho de la víctima a no aparecer identificada como tal en un caso de delito debe primar sobre el derecho de los ciudadanos a ser informados.

La promoción de estos protocolos o consenso en la manera de tratamiento de la información puede nacer desde el gobierno local, que como se ha dicho debe estar en permanente comunicación con los medios supervisando, orientando y facilitando su labor.

17. EVALUACIÓN Y MONITOREO

La evaluación y el monitoreo son factores fundamentales para el éxito de cualquier iniciativa social, ya que permiten identificar cómo y hacia dónde se avanza, cuáles son las debilidades y fortalezas y cuáles son los resultados obtenidos y los impactos de la iniciativa. La evaluación es una acción que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un proyecto, con el fin de proporcionar información útil para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo (ONU-Hábitat y UAH, 2009). Debe ser capaz de medir los aspectos que permiten saber qué se ha hecho, cómo se ha hecho, y en qué medida lo hecho contribuye y se ajusta a lo planificado. Sin evaluación, la iniciativa carece de espacios de reflexión y crítica donde se pueda observar la propia práctica.

La evaluación y el monitoreo no son herramientas de fiscalización o control, sino más bien de planificación y toma de decisiones. Por ende, es importante que el equipo posea una cultura de la evaluación y monitoreo para que entienda la necesidad de este proceso.

Una buena evaluación tiene que planificarse desde un inicio, determinando a sus responsables y destinar un porcentaje del presupuesto total para estas labores, que por lo general oscila entre el 3-5% del total del proyecto.

TIPOS DE EVALUACIÓN Y SUS TIEMPOS

La evaluación y el monitoreo no son una cuestión de sofisticaciones metodológicas, a partir de ellos se resuelven cuestiones prácticas, como la viabilidad e implementación de ciertas medidas, la renovación del financiamiento o la validación de determinado modelo de intervención.

La prevención del delito suele tener efectos diversos y sus logros se evidencian en ámbitos y tiempos distintos, desde la disminución de delitos o hechos violentos hasta el aumento de la asociatividad y organización social. Ello plantea una serie de desafíos en la construcción de diseños de evaluación coherentes con los objetivos de la política o proyecto, y factibles en relación con los recursos económicos, el tiempo y la información disponible.

Antes de revisar diversos modelos concretos de evaluación, es necesario entender que existen diferencias entre evaluaciones enfocadas a problemas perceptivos —como la percepción del temor, de la estigmatización, de la segregación, etc. —y evaluaciones enfocadas a problemas cuantitativos —tasas de victimización, niveles de narcotráfico, índice de denuncias, etcétera. El fenómeno de la delincuencia exige una comprensión de las dos realidades y, por lo tanto, el desarrollo de técnicas específicas que permitan abordarlas. La elección entre una evaluación u otra va a depender mucho del tipo de proyecto que se esté evaluando y de los objetivos propuestos. Para evaluar será necesario:

- Establecer la construcción de una línea de base con los indicadores centrales de la política o proyecto.
- Crear sistemas de recopilación de información relacionados con estos indicadores.
- Recopilar y registrar información.
- Analizar la información.
- Emplear la información para mantener al coordinador y al equipo técnico al día.

Una vez instaladas estas condiciones, el líder local y el equipo técnico deberán determinar los tipos de evaluación que serán realizados, su periodicidad, responsables, etc. Se describen algunos de estos tipos con recomendaciones para su aplicación.

Monitoreo

El monitoreo es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad. Busca determinar el grado en que lo que se está ejecutando coincide con lo programado, y detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste de la ejecución (UNICEF, 1991). Concretamente, consiste en recopilar y analizar sistemáticamente información a medida que avanza un proyecto. Está a cargo de un miembro del equipo técnico, y se le asigna el tiempo y dinero necesarios. El monitoreo debe efectuarse desde el día uno de la implementación de las acciones.

Se debe preparar el plan de monitoreo en función de un programa de actividades detallado, señalando cómo, quién y con qué frecuencia serán monitoreadas. También es importante que el sistema de seguimiento adopte una perspectiva formativa que facilite los espacios de aprendizaje y superación de las dificultades, así como mecanismos de corrección, para una óptima realización del proyecto (ONU-Hábitat y UAH, 2009:106).

El primer levantamiento debe realizarse una vez finalizado el diseño de la estrategia y comenzada la implementación de los proyectos.

Evaluación del proceso

Consiste en revisar el diseño interno del proyecto; es decir; verificar la coherencia entre el contexto de la aplicación, los objetivos y metodologías y la viabilidad de la estrategia en su conjunto. No se trata todavía de evaluar los resultados o el impacto de las actividades, sino de determinar cómo están funcionando los procesos y cómo se están adecuando y coordinando los distintos niveles de la iniciativa. Para la evaluación de procesos, una distancia de algunos meses con el inicio de las actividades es un buen tiempo: permitirá ver si la estrategia está funcionando y cómo se adapta al contexto local.

Busca identificar problemas de comunicación o de coordinación entre los equipos, mala distribución de recursos, carencias de las campañas de difusión, dificultad en los procesos de capacitación, exceso de burocratización para las solicitudes no estipuladas, etcétera.

Por lo general, los miembros de la propia iniciativa que hayan participado o conozcan

Algunos instrumentos útiles para el monitoreo son los siguientes:

- *Observaciones participantes:* el o los encargados del monitoreo se involucran ocasionalmente como actores en ciertas actividades implementadas por el programa, registrando todo tipo de percepciones que puedan contribuir a mejorarlas.
- *Observaciones no participantes:* el o los encargados del monitoreo observan la implementación de ciertas actividades, aunque esta vez sin ser parte de ellas.
- *Libro de registros:* cada encargado de actividad lleva consigo una libreta en donde anota impresiones relevantes referidas al desarrollo de la actividad.
- *Registros audiovisuales:* incluyen todos los materiales que puedan complementar lo observado por el monitor, como fotografías, grabaciones, material visual, etc.
- *Otros registros:* entre ellos, libros de asistencias, número de productos y otro tipo de evidencias que permitan constatar que se llevó a cabo la actividad.

bien buena parte del proceso actuarán como evaluadores.

Su función incluirá conversaciones con actores de todos los niveles de la organización sobre la forma en que se está llevando a cabo el trabajo y sus percepciones de la estrategia. También se debe establecer contacto con los primeros beneficiarios de la iniciativa y con otros actores clave de la comunidad para recoger sus apreciaciones. La utilización de los registros del monitoreo puede contribuir a este fin (ONU-Hábitat y UAH, 2009:108).

Evaluación de resultados

Se centra en el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Evalúa la calidad de los productos, la recepción obtenida, la satisfacción y valoración tanto de los ejecutores como de los beneficiarios respecto del trabajo realizado y cumplimiento de los objetivos (ONU-Hábitat y UAH, 2009:109).

Se limita a medir resultados en función de las metas y de los objetivos iniciales.

Evaluación de impacto

Consiste en evaluar los efectos, deseados y no deseados, o no previstos, en el mediano y largo plazos. Persigue verificar si los cambios que el proyecto ha generado coindicen con los objetivos y si éstos efectos son atribuibles a la intervención. Permite determinar los logros obtenidos al efectuar la estrategia y sus programas, y observar sus consecuencias no previstas en los beneficiarios. También facilita un aprendizaje derivado de la intervención, de modo que sirva para reorientar procesos y perfeccionar el diseño de la estrategia (ONU-Hábitat y UAH, 2009:109).

Muchas acciones pueden generar un impacto positivo o negativo en la población objetivo, pero es relevante medir si este impacto es significativo y duradero. Para ello, se realiza un primer levantamiento antes de iniciar el proyecto (línea base), otro al terminarlo, e idealmente, otro unos años después de terminar la intervención.

INDICADORES DE EVALUACIÓN

Para toda evaluación es importante tener claridad sobre los objetivos del proyecto o programa desde su inicio, y sobre cómo estos se concretan en indicadores observables y medibles. Es importante no improvisar la evaluación ni someterla a los criterios de instituciones donantes o de la intuición subjetiva de un consultor externo, sino planificarla considerando las necesidades reales del proyecto.

Varios riesgos aparecen frecuentemente, como:

- No construir indicadores al formular el programa o proyecto, dejando la evaluación para una etapa ulterior o a la improvisación.
- No elaborar los criterios de evaluación con los beneficiarios. Es necesario tener un buen diagnóstico y formular un plan estratégico consensuado. Lo contrario conduce a hacer depender la evaluación de la visión o intereses personales de la autoridad municipal o de quien dirige el proyecto, con los riesgos que esto implica en caso de cambio de mando.
- Fijarse exclusivamente en indicadores medibles.
- Fijarse metas irreales. La disminución de la delincuencia requiere tiempo y no se logra en los mismos tiempos cuando se trata de la violencia familiar o cuando se atiende la violencia de género o la violencia de pandillas; cada una tiene causas e implicaciones diversas. Por ejemplo, se estima que erradicar o disminuir significativamente la violencia familiar requiere varias generaciones, mientras la baja de la violencia de las pandillas puede lograrse en cuatro o cinco años.
- En el caso de la evaluación de impacto, se deben incluir indicadores multidimensionales bien contruidos de calidad de vida, cohesión social, de adquisición de una cultura de prevención, de disminución de la violencia o de los delitos que se dan por añadidura.

Criterio para la elaboración de indicadores

¿Qué es un indicador?	¿Cómo construir buenos indicadores?
• Una herramienta que nos permite medir, simplificar y comunicar información.	Algunos criterios para la construcción de buenos indicadores son:
• Es una señal que entrega información a tiempo para tomar decisiones.	• Mensurabilidad: Capacidad de medir o sistematizar lo que se pretende conocer.
• Es un medio para conocer la calidad de las acciones y los cambios que se están logrando en un proyecto: permite representar datos en el tiempo y así visualizar cambios.	• Análisis: Capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que pretende medir o sistematizar.
• Describe qué significan exactamente los objetivos y en qué se puede reconocer si se han alcanzado.	• Relevancia: Capacidad de expresar lo que se pretende medir. • Otros Aspectos: Comprensible, Creible, Comparable, Oportuno, Participativo.

OBSERVATORIOS DE SEGURIDAD URBANA

Los observatorios de seguridad y violencia urbana son centros de investigación aplicada que producen información destinada a facilitar la toma de decisiones vinculadas a las políticas públicas a escala local. Colectan, analizan y sistematizan la información sobre problemas específicos —urbanos, sociales, de seguridad, de género, etc.— necesaria para diseñar intervenciones apropiadas frente a los peligros identificados. Basados en el análisis de la realidad o investigación aplicada, son una forma de conectar los aportes de la racionalidad académica con las políticas públicas locales (Hernández, 2007).

La experiencia mexicana

Por lo que concierne a la seguridad ciudadana, los observatorios comenzaron a instalarse en diversas ciudades mexicanas después del año 2000, como respuesta al aumento de las violencias y la delincuencia, y la urgencia de contar con información sólida y transparente para la toma de decisiones. Los observatorios de seguridad tienen un origen ciudadano o gubernamental. Sin embargo, su instalación suele asociarse al respaldo técnico, metodológico e incluso físico de alguna institución universitaria, asumiendo que las casas de estudio son espacios neutrales para la generación de datos e información sensible no sólo para la población sino también para los gobiernos y la clase política. Por ello, diversas universidades han

albergado estos centros de investigación aplicada. La presencia de un observatorio en una universidad puede ser benéfica si su actividad se distingue de la investigación científica pura y si existe una competencia en el interior de la universidad para obtener los mismos fondos.

Trabajo en red

El trabajo de los observatorios requiere de un registro permanente de la información. Para ello, es fundamental contar con una red de instituciones colaboradoras que puedan proveer la información cuantitativa necesaria para generar análisis de calidad y pertinente, con contexto local. Se aprecia especialmente la colaboración del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), las diferentes fiscalías, el sistema de salud, el Instituto Nacional de las Mujeres, las policías y otras instituciones, públicas o privadas, que recaben información estadística sobre seguridad. Se recomienda invitar a representantes de estas instituciones colaboradoras a participar en las jornadas de capacitación y otros hitos importantes para la conformación del observatorio, a fin de sensibilizar a los responsables de estas entidades hacia el trabajo del observatorio y su importancia para el desarrollo de las políticas públicas de calidad.

El observatorio deberá caracterizarse como un aliado estratégico de las instituciones, y no como un agente fiscalizador y supervisor de otros departamentos. Ello permitirá que las alianzas se fortalezcan y sean autosustentables.

Existen otros actores que pueden contribuir al trabajo de los observatorios; entre ellos, el sector empresarial, como en el caso del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá,⁵⁰ que produce información relevante sobre los municipios de esa ciudad en materia de seguridad ciudadana, seguridad privada y servicios de vigilancia. La ciudad de Chihuahua tiene un observatorio de seguridad que pertenece a la Fundación del Empresario Chihuahuense A.C. (Fechac) y cumple una función análoga.

Los actores comunitarios también pueden hacer aportaciones en diferentes niveles, como la formulación de la investigación y acción participativa; el diseño y la planificación, las investigaciones cualitativas y, después, en las etapas de la implementación de las políticas, programas y proyectos.

Este trabajo en red permite generar propuestas y herramientas para la prevención de conductas sociales violentas o delictuales de individuos o de grupos, pero también de control social. Por ejemplo, un observatorio de la seguridad puede desarrollar una investigación aplicada sobre una o varias pandillas, su grado de violencia, localización, comportamiento, composición social, enemigos locales —otras pandillas—, su eventual vínculo con la criminalidad organizada, su evolución y los impactos de intervenciones pasadas.

Sistematizar esta información puede ser útil para que las autoridades públicas definan programas de inserción o pacificación *ad hoc*. Permite a la policía dialogar con los pandilleros; a los agentes de prevención intervenir más lúcidamente en campo, evaluar el trabajo con los pandilleros y los barrios de donde provienen, y mejorar las estrategias de los medios de comunicación al contextualizar las pandillas sin estigmatizarlas. Por ejemplo, las policías de Montreal y de Santiago disponen de mapas de pandillas que facilitan el diálogo con ellas, evitando inútiles enfrentamientos.

Para lograr alianzas de trabajo con la sociedad civil es necesario que el equipo del observatorio sea proactivo, conozca los códigos y costumbres de cada una de las OSC, comprenda sus particularidades y se adapte a los diferentes niveles de formalidad, o informalidad, de que cada una de ellas; como es el caso de los grupos juveniles no

institucionalizados. Buscar estas formas alternativas de establecer nexos es primordial para lograr el compromiso activo de esos grupos.

Indicadores claros, limitados e inteligibles para todos

Los indicadores que utilizan los observatorios de seguridad en México son diversos, según la orientación que se propongan desarrollar. En la mayoría de los casos, comparten los 10 indicadores básicos que el Programa Federal de Subsidios para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) exige a los observatorios para otorgarles financiamiento. Sus bases requieren que, a medida que el trabajo de los observatorios municipales avanza, integren paulatinamente los 103 indicadores propuestos por la Universidad del Caribe. El requisito es discutible porque puede representar el desmedro de la calidad del trabajo y de su carácter de síntesis, y merecería ser revisado considerando las situaciones locales.

Los indicadores mínimos que se proponen para comenzar a realizar el trabajo de un Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, pertenecientes a la categoría de Manifestación del Modelo GMA (Generación-Manifestación-Atención)⁵¹ son:

Nº	Indicadores de manifestación	Fuente
Mortalidad por causa externa:		
1	Taza de homicidio/ Sexo	SEMEFO-PGJE / SINAIS
2	Tasa de muertos por armas de fuego	SINAIS
3	Tasa de muertos por lesiones de tránsito	INEGI
4	Tasa de suicidios en mayores de 5 años	SINAIS
Criminalidad:		
5	Tasa de robo	PGJE
6	Tasa de robo de automóviles	PGJE
7	Tasa de secuestro	INEGI Encuesta MPAL
Violencia Familiar:		
8	Tasa de denuncias de Delitos Sexuales	PGJE
9	Tasa de denuncias de Violencia Familiar	PGJE
10	Tasa de denuncias de Maltrato infantil y Adolescente	DIF

⁵⁰ <http://camara.ccb.org.co/categoria/seguridad.aspx>

⁵¹ El modelo GMA fue desarrollado por el Observatorio Urbano Local (OUL) de la Ciudad de Cancún en conjunto con el Observatorio de Violencia Social y de Género (OVSyG) de Benito Juárez, Quintana Roo, en 2007.

Una vez desarrollados estos indicadores, se puede obtener un panorama general de las manifestaciones de la inseguridad en un territorio específico. Al estar expresados en tasas (normalmente sobre 100.000 habitantes), se permite la comparabilidad con otros municipios y estados a escala nacional e internacional.

Todos han sido ya construidos, por lo que, en una primera etapa, la tarea del observatorio será recopilar la información, evaluar su calidad y conseguir las bases de datos *brutos* para implementar un proceso de georreferenciación. En la medida que los diferentes observatorios trabajen la información desde las fuentes propuestas, la comparación entre territorios se simplificará.

Es posible y necesario que los observatorios locales integren paulatinamente nuevos indicadores que correspondan a las características locales; por ejemplo, la presencia del crimen organizado, la convivencia entre comunidades étnicas y la situación de los migrantes. Por ello es necesario que se especialicen en función de su territorio, manteniendo, sin embargo, datos que permitan comparaciones entre ciudades.

Para lograr sus objetivos, los observatorios deben publicar sus resultados en un lenguaje simple, accesible para un público diverso, incluidos autoridades locales, actores sociales y ciudadanos comunes. La comprensión de los resultados publicados es crucial para la consolidación del observatorio y el logro de un impacto positivo tanto en la comunidad como en el gobierno local; por ende, se requiere de una alianza y comunicación fluida con los medios de comunicación.

Sustentabilidad financiera

Los observatorios pueden optar por recursos del Subsemun cuando su cobertura corresponda al ámbito municipal. Cuando corresponde al estatal, existen los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), destinados a proyectos de los estados.

Como sucede a muchos centros de estudio, e incluso para algunos departamentos gubernamentales, obtener recursos permanentes para un adecuado funcionamiento del observatorio suele ser una preocupación constante. En el caso mexicano, los recursos se ven restringidos con fre-

cuencia por los gastos implicados en las encuestas locales y las nóminas. Es por esto que los observatorios de origen ciudadano orientan muchas veces sus esfuerzos a independizarse de los recursos gubernamentales y conseguir así una mayor autonomía para sus procesos operativos, metodológicos, evaluativos y, claramente, la publicación de sus resultados.

DESAFÍOS ACTUALES Y NUEVOS PARADIGMAS

La adquisición y recolección de información enfrenta diversos desafíos que pueden afectar seriamente el buen funcionamiento de los observatorios.

Comparabilidad de los datos. La información que se encuentra al alcance de los equipos investigadores proviene de las bases de datos e informes especializados de diversos organismos e instituciones, tanto de carácter público como privado. También existe información procedente de cada uno de los departamentos y secretarías de gobierno federales, estatales y municipales, que no necesariamente comparten criterios conceptuales o metodológicos, ni las mismas áreas de análisis. Esta información no siempre desagrega los datos en divisiones territoriales administrativas, sino según criterios censales u otros. Estas diferencias en el tratamiento de la información dificultan la generación de estudios compatibles con las divisiones administrativas del territorio. No obstante, es posible obtener resultados por zonas territoriales, inclusive colonias, utilizando diversas herramientas.

Nueva cultura de colaboración. Los observatorios se enfrentan a la escasa colaboración entre instituciones, e incluso entre departamentos, que no siempre están dispuestas a compartir información. Uno de los argumentos para no permitir este intercambio es el carácter privado y confidencial de ciertos datos. Por ejemplo, existen las *manzanas confidenciales* del INEGI: al agrupar muy pocos hogares, estudiarlos es imposible sin poner en peligro el principio del anonimato, si bien es posible adoptar medidas efectivas para no comprometer la información ni afectar su calidad. Este tipo de resistencias suele también surgir al solicitar información delicada como las bases de

datos de las procuradurías de justicia, las policías e incluso los sistemas de salud.

Es necesario generar acuerdos de transparencia, basados en la actual legislación, que apunten a la construcción de una nueva cultura de colaboración interinstitucional. Con tal fin se pretende potenciar el traspaso de información entre las entidades que producen los datos que los observatorios necesitan para, a su vez, producir nueva información especializada y focalizada en la seguridad y gobernanza urbana. Un ejemplo es la necesidad de información georreferenciada, para lo cual es fundamental integrar instrumentos de recolección de datos de carácter geográfico, como el lugar donde se cometió un delito, donde ocurrió un accidente o el domicilio de las personas implicadas. La constitución de redes de observatorios de seguridad ha sido un buen ejemplo de este espíritu colaborativo, que permite compartir información, aportar análisis, facilitar la comparación, intercambiar metodologías, establecer alianzas en conjunto y tener más peso al firmar convenios con instituciones relevantes para la obtención de información.

Capacitación especializada. Es indispensable que los equipos de trabajo de los observatorios sean formados en diversas materias vinculadas a la seguridad ciudadana, sus diferentes enfoques, su aplicabilidad y estrategias de acción. Estos equipos también deben contar con capacitaciones avanzadas en el manejo de bases de datos, georreferenciación y diseño y ejecución de políticas públicas. Este desafío surge principalmente de que los equipos multidisciplinarios que se hacen cargo de los observatorios, habitualmente, no han sido conformados con esos objetivos. En tanto que la prevención es un tema relativamente nuevo y poco abordado en las universidades y escuelas especializadas, no se puede prescindir de una capacitación *ad hoc*.

Capacidad de incidir en las políticas públicas: Uno de los principales desafíos de los observatorios consiste en asumir un peso específico apropiado para afrontar con éxito los organismos e instituciones gubernamentales, para que sus propuestas sean consideradas y tengan efecto en las políticas públicas locales. La importancia de caracterizarse como aliados técnicos para la toma de decisiones políticas radica, esencialmente, en

que el objetivo de los observatorios es producir información y conocimiento capaces de sustentar líneas estratégicas para el desarrollo de políticas públicas de calidad, focalizadas y basadas en evidencias empíricas.

Continuidad. La apropiada posición de los observatorios en el ámbito local resulta imprescindible para aumentar las posibilidades de que, una vez que ocurran los cambios de gobierno en los diferentes órdenes de la administración, la continuidad del funcionamiento de los observatorios sea segura y trascienda los procesos políticos, ya que responde a la necesidad de intervenir una problemática social de largo plazo.

OBSERVATORIOS EN MÉXICO: ALGUNAS EXPERIENCIAS

En materia de prevención de la violencia, los observatorios cuyo funcionamiento es más cercano a esta iniciativa son los Observatorios Urbanos Locales (OUL) y los Observatorios de Violencia Social y de Género (OVSG).

Los OUL fueron creados y apoyados por la Sedesol desde 2005. Ahora son reconocidos por la Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (Conavim), de la Secretaría de Gobernación (Segob), y por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Responden a un modelo de constitución y operación de observatorios que se convierten en brazos técnicos del programa de *Ciudades más seguras* en los territorios —ciudades, municipios, regiones y zonas metropolitanas— que participen en la iniciativa, retomando las lecciones aprendidas y las mejores prácticas de los OUL y los OVSG de la Sedesol.

Red Nacional de Observatorios de Violencia Social y de Género

En abril de 2014, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) comenzó la construcción de un mapa de observatorios de seguridad en México. En él aparecen ya 72, en 27 entidades del país, con variantes en el enfoque como violencia, prevención, justicia, gobernanza y seguridad, entre otras. No obstante, no existe a la fecha un estudio de los pro-

ductos, métodos o impactos de estos Observatorios en los territorios.

Algunos observatorios destacan por su incidencia, como el Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez, Quintana Roo; el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del municipio de Juárez, Chihuahua; el Observatorio Ciudadano de Puebla y el Observatorio Nacional Ciudadano.

Hasta el momento, el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Legalidad y Justicia AC. se ha encargado de certificar observatorios y de generar una Red Nacional de Observatorios que responde a los siguientes criterios:

- Contar con una estructura eficiente donde participen los actores relevantes de la sociedad.
- Utilizar una metodología común para realizar el proceso de monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad.

Red de Observatorios Urbanos Locales

En el marco de las Naciones Unidas, la Oficina Mundial de ONU-Hábitat constituyó en 1997 el Observatorio Urbano Global (OUG. En inglés: Global Urban Observatory, GUO) para apoyar a las naciones miembros en el monitoreo de la Agenda Hábitat, en un ejercicio participativo.

Para ser reconocidos, estos observatorios deben asumir el compromiso de construir y analizar periódicamente los 42 indicadores urbanos de ONU-Hábitat, y pueden además construir y analizar indicadores adicionales que correspondan a las necesidades y requerimientos del área geográfica en que se insertan.

El Observatorio Urbano Local de la ciudad de Cancún se creó en 2005 con esta perspectiva, para luego ampliar sus actividades a la generación de la información necesaria para el monitoreo local del Plan Estratégico del Programa de Ciudades más Seguras 2008-2013. Trabaja la inseguridad desde las dimensiones social, ambiental e institucional, incorporando la perspectiva de género y enfocando los conceptos de libertad

comunitaria, criminalidad, violencia y las formas conexas del miedo.

Los OUL conviven muy bien con los observatorios locales de la violencia porque integran sistemas de información de carácter multidisciplinario. Por ello, es fundamental sumar los esfuerzos de la Red Nacional de Observatorios Urbanos (RNOUL) y los de la Red Nacional de Observatorios de Violencia Social y de Género (RNOVSG).

CÓMO CREAR UN OBSERVATORIO

Para crear un observatorio de seguridad y gobernanza urbana en México se debe considerar, en primer lugar, la voluntad política por parte de las autoridades y de la institución técnica que apoyará en el diseño y funcionamiento de éste, asegurando un trabajo serio, independiente y libre de cualquier tipo de coacción o intereses políticos. En segundo lugar, es fundamental considerar aspectos técnicos como la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Actualmente, el marco legal de la seguridad ciudadana, los términos del Sistema Nacional para el Apoyo a los Estados y los subsidios para municipios considerados críticos permiten a observatorios de la violencia el acceso a financiamiento. Los fondos se dividen en tres opciones de desarrollo, cuyas fases deben respetarse al poner en marcha los observatorios.

Si el observatorio avanza de acuerdo con las fases estructuradas puede contar con financiamiento permanente, susceptible de ser complementado con fuentes alternas. Al instalar un Observatorio también es relevante que se inicie un proceso de activación de redes, generando lazos formales con diversas instituciones como las que ya han sido descritas. De esta manera, los observatorios podrán tener un mejor acceso a la información necesaria para el desarrollo de su trabajo.

A continuación, algunas propuestas básicas para la instalación de un observatorio, ya sea municipal, estatal o regional, independientes de los requerimientos establecidos para la asignación de recursos.

ACCIÓN	DESCRIPCIÓN
Contar con un equipo multidisciplinario de especialistas.	En el caso que el equipo no domine la temática de la seguridad y gobernanza urbana, se pueden llevar a cabo jornadas de capacitación.
Imparcialidad y neutralidad del equipo al presentar informes y propuestas de Políticas Públicas.	Propiciar que el espacio e institución que albergue el Observatorio tenga imparcialidad y neutralidad en la generación de información. Establecerse como un equipo técnico, sin objetivos políticos.
Contar con la voluntad política que respalde al equipo del Observatorio.	Independientemente del lugar en el que se encuentre alojado el Observatorio, es necesario tener el apoyo de grupos políticos, quienes comprendiendo su carácter neutral, apoyen sus gestiones y consideren sus propuestas.
Red de Instituciones Colaboradoras.	Establecer redes con las instituciones colaboradoras que poseen la información necesaria para un adecuado desarrollo de análisis. Crear convenios de colaboración en donde se acuerden las formas, tiempos y tipo de información que será compartida.
Criterios para el desarrollo organizacional.	Contar con objetivos y metas que definan y guíen el trabajo del Observatorio. Tener en cuenta la importancia definir organigramas y esquemas FODA, entre otras herramientas metodológicas que aportarán al desarrollo organizacional del equipo.
Aportes del Observatorio a la red de instituciones y la comunidad.	Establecer mecanismos de retribución con las instituciones colaboradoras, que potencien canales para la retroalimentación permanente y la ayuda mutua. Publicación de información en formatos de fácil comprensión para la comunidad y reportes ejecutivos para las autoridades.
Contar con equipamiento y soporte informático.	Es necesario que los Observatorios cuenten con equipos y los programas informáticos necesarios para el procesamiento de la información.



Observatorio
de Seguridad y Convivencia Ciudadana
del Municipio de Juárez, Chih., Mex.

Logotipo del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez en el estado de Chihuahua.

GLOSARIO

Actores locales (Mapa de): Los mapas de actores son una herramienta de diagnóstico que permite localizar a todos los actores de un determinado sector. Es importante, además de describirlos, determinar el interés de los actores en la iniciativa, el papel que pueden jugar en ella y su influencia real sobre el proyecto. Se debe considerar todo tipo de actores. Pueden ser individuales (un líder, un dirigente) o colectivos (una agrupación, un club deportivo), formales (la policía local, la junta de madres) o informales (el grupo de jóvenes de la esquina, los ancianos que se reúnen en la plaza, etc.). Un actor es aquél que representa el pensamiento o visión de un grupo de individuos.

Arbitraje: Es una de las estrategias no jurídicas de solución de conflictos. Consiste en que las partes, de mutuo acuerdo, deciden nombrar a un tercero independiente, denominado árbitro, que será el encargado de resolver el conflicto. Para dictar el fallo arbitral, el árbitro se verá limitado, a su vez, por lo pactado entre las partes. Deberá hacerlo conforme a la legislación que hayan elegido las partes, o incluso basándose en la simple equidad, si así se ha pactado.

Asociación diferencial: Es uno de los principios centrales de la obra de E. Sutherland, según el cual una persona se convierte en delincuente porque en su medio hay un exceso de patrones favorables a infringir la ley, en tanto que permanece aislada o inmunizada respecto del grupo que mantiene definiciones favorables a respetar la ley.

Asociacionismo positivo: En términos sociales, se refiere a organizar y planificar las acciones reflexionadas previamente por un colectivo de personas, que se constituyen como entidad (asociación), para mejorar la calidad de vida de las personas de su barrio y/o ciudad y/o pueblo. Es positivo cuando contribuye a fortalecer las comunidades en contraste con aquello negativo que, si bien puede otorgar beneficios inmediatos en el mediano y largo plazos, termina perjudicando a la comunidad (por ejemplo, las relaciones de asociacionismo entre la comunidad y el narcotráfico).

Bullying: Concepto acuñado por Dan Olweus que denomina “una situación en que un alumno es

agredido o se convierte en víctima cuando está expuesto, de forma repetida y durante un tiempo, a acciones negativas que lleva a cabo otro alumno o varios de ellos” (Olweus, 1998:25). De esta definición se desprenden tres características: i. Existe un desequilibrio (abuso) de poder. ii. Hay una repetición de los incidentes a lo largo del tiempo. iii. Hay intencionalidad por parte del agresor o agresores.

Ciudad postmoderna: La ciudad postmoderna se nutre de los nuevos ritmos y fenómenos urbanos. Se caracteriza por ser la ciudad-collage; es decir, el lugar donde se encuentra una gran cantidad de culturas, discursos, distintas formas. Está hecha de fragmentos, de trozos, de rupturas que comprimen la noción de espacio y tiempo.

Ciudad justa: Es una forma de concepción y gobierno de la ciudad “donde las inversiones y regulaciones deberían producir resultados equitativos más que favorecer a los pudientes” (Fainstein, 2010:3). Implica un equilibrio entre poder y democracia en diferentes escalas.

Ciudades fragmentadas: Ciudades que han vivido procesos de división y ruptura urbana provocados, en gran medida, por la segregación residencial de las distintas clases sociales dentro del territorio. Maristella Svampa (2001) describe este proceso de la siguiente forma: “En medio de la euforia neoliberal, las villas de emergencia y los asentamientos se multiplicaron, para cobijar al cada vez más amplio contingente de excluidos del modelo, al tiempo que comenzaron a levantarse, para sorpresa de muchos, los muros de la ciudad privatizada, prontamente convertida en el refugio de las clases altas, media-altas y sectores medios en ascenso”.

Criminología cultural: Corriente de la criminología que plantea que si bien el crimen y los comportamientos transgresivos son reales, no existen fuera del contexto socio-político y cultural en el cual son presentados, representados y realizados. De esto se desprende la necesidad de estudiar la imagen, el estilo, la significación y la representación en la compleja interacción entre crimen y su control, y también la relación entre las diversas subculturas y la cultura dominante.

Cifra negra: Estimación del porcentaje de delitos que no son denunciados a la policía o que no llega a ser conocido oficialmente por el sistema de justicia.

Cohesión social: Hay un consenso generalizado en que no existe una definición unívoca de este concepto en las diversas regiones del mundo. Para la CEPAL, “La cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos” (CEPAL-AE-CI-SEGIB, 2007).

Concepción androcéntrica: Se refiere a la práctica, consciente o no, de otorgar a los varones o al punto de vista masculino una posición central en la propia visión del mundo, de la cultura y de la historia. Desde el feminismo, la concepción androcéntrica impregna el pensamiento científico, filosófico, religioso y político desde hace milenios. La concepción androcéntrica justifica y reproduce una serie de desigualdades no sólo sexista sino también otras relaciones asociadas al estereotipo del hombre viril (adulto, blanco, heterosexual y propietario).

Convivencia ciudadana: Es la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se armonizan los intereses individuales con los colectivos y, por lo tanto, los conflictos se desenvuelven de manera constructiva.

Control social informal: Se refiere a distintas prácticas, códigos o normas establecidos por un grupo para controlar el actuar de sus miembros o territorio. En materia de prevención situacional, se comprende como una estrategia positiva de involucramiento de la comunidad en el cuidado y vigilancia de los espacios públicos y sus dinámicas.

Capital social: El concepto de capital social no tiene una definición unívoca y su comprensión acuciosa demanda una revisión de la larga descripción,

énfasis y evolución del concepto entre diversos autores e instituciones. Sin embargo, una de las definiciones más aceptadas es la desarrollada por Robert Putnam, quien por *capital social* define la confianza, las normas y las redes de asociatividad cívica, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social, promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo. Desde esta perspectiva, el capital social está relacionado con elementos como la confianza y las normas, característicos de la organización social (Putnam, 1993).

Coproducción de seguridad: Proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados participen en forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad (Marcus-Vanderschueren, 2004).

Delitos de cuello blanco: Concepto acuñado por E. Sutherland en 1939 y definido como aquellos ilícitos penalizables cometidos por personas de elevada condición social en el curso o en relación a una actividad profesional.

Derecho a la ciudad: El derecho a la ciudad es para su autor, Lefebvre, el derecho a vivir y transformarse en la ciudad, lo que implica concebirla mucho más allá de las meras transacciones y acceso a los recursos que se dan en ella. Para Lefebvre (1969:159), es “el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la actividad participante y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad”. El derecho a la ciudad es la libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos.

Desarrollo humano: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social (PNUD México 2003). La riqueza conceptual de este término radica en concebir el desarrollo humano como algo mayor al acceso a bienes o ingresos económicos. A la vez permitió el desarrollo de un Índice de Desarrollo Humano

que considera la salud, la educación y los ingresos de las poblaciones.

Diagnóstico participativo de seguridad: Es el procedimiento por el que se identifica colectivamente una condición problemática en un territorio. Implica un análisis sistemático, cuyo objetivo es adquirir una comprensión de la situación de la inseguridad, sus causas, manifestaciones y consecuencias en la población; implica también identificar los activos y los recursos para la prevención. Es una herramienta que permite identificar prioridades y ayuda a determinar una estrategia que permita llevar dichas prioridades a cabo. La participación de los diversos actores del sector juega un papel central en la validación del diagnóstico y en la construcción de una visión común.

Dimensión subjetiva de la seguridad: Surge al reconocerse que la seguridad es también una construcción imaginaria de un medio social particular. Variables como “riesgo” y “probabilidad de ser víctima” son relativas y dependen del sujeto que vive el daño, del actor social inserto en una medio sociocultural específico. Las nociones de riesgo no están basadas únicamente en razones prácticas o en juicios empíricos y objetivos; son nociones construidas social y culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. De esta forma, es la evaluación que las personas hacen de su propia existencia y de la eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico, como el temor, la inseguridad, etcétera (Tudela, 2005).

Discriminación positiva: Se trata de un mecanismo a través del cual a un grupo minoritario o tradicionalmente excluido se le otorga un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, bienes o servicios, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los prejuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado. La discriminación positiva es utilizada como un mecanismo de garantía para la participación y representación de grupos que tradicionalmente han sido excluidos.

Eficacia colectiva: Modelo teórico propuesto por Robert Sampson y otros investigadores que permite comprender la influencia de las comunidades en el control de procesos sociales que pueden incidir en una disminución de la violencia y el crimen. La eficacia colectiva interrelaciona la cohesión social

y la confianza mutua con la disposición compartida por los residentes para intervenir en el mantenimiento de un control social en el territorio. El mecanismo causal clave en la teoría de la eficacia colectiva es el control social que se desarrolla en condiciones de confianza social (Sampson, 2004).

Enfoque de derecho: Paradigma centrado en el reconocimiento y restituciones de los derechos civiles, económicos, políticos y ciudadanos. En términos de enfoque, implica que toda política debe dar cumplimiento al respeto, protección y desarrollo de los derechos humanos y que en tal calidad sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización.

Enfoque de género: Enfoque que hace referencia a las expectativas de índole cultural respecto de los roles y comportamientos de hombres y mujeres. El término distingue los aspectos atribuidos a hombres y mujeres, desde un punto de vista social, de los determinados biológicamente. A diferencia del sexo biológico, los *roles de género* y los comportamientos y relaciones entre hombres y mujeres (*relaciones de género*) pueden cambiar con el tiempo, incluso si ciertos aspectos de estos roles derivan de las diferencias biológicas entre los sexos (IFAD, 2010). De tal manera, el enfoque de género exige la reivindicación de la igualdad entre géneros y una revisión constante de los prototipos, juicios, acciones y discursos que puedan estar permeados por una inequidad de género.

Espacios públicos: Aquellos territorios de la ciudad donde cualquier persona tiene derecho a estar y circular libremente. Sin embargo, el espacio público va más allá al tener distintas dimensiones y funciones en la vida urbana. Para el urbanista Jordi Borja, “La historia de la ciudad es la de su espacio público. Las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía se materializan, se expresan en la conformación de las calles, las plazas, los parques, los lugares de encuentro ciudadano, en los monumentos” (Borja, 2000).

Etiquetamiento (Teoría del): Conjunto de teorías explicativas del delito agrupadas bajo el nombre genérico de Teorías del Etiquetamiento (*Labelling Approach*). Para estas corrientes, no se puede comprender el crimen prescindiendo de la propia reacción social frente al delito, del proceso social de definición o selección de ciertas personas y conductas etiquetadas como criminales. En otras palabras,

son los propios mecanismos de control y reacción social los que determinan quién es o no es delincuente más allá que las propias acciones de estas personas.

Etnometodología: La etnometodología, desarrollada en la década de los 50 por el sociólogo norteamericano Harold Garfinkel, ofrece una perspectiva particular acerca de la naturaleza e indagación del orden social. Se trata del estudio de lo que se da por cierto, las prácticas del sentido común a través de las cuales los miembros de la sociedad coordinan, estructuran y entienden sus actividades diarias. Mediante acciones prácticas localizadas, las personas se encargan de crear y sostener el orden social. En esencia, la etnometodología está interesada en la acción social, la intersubjetividad, y la comunicación lingüística (Firth, 2010).

Género: Hace referencia a las expectativas de índole cultural respecto de los roles y comportamientos de hombres y mujeres. El término distingue los aspectos atribuidos a hombres y mujeres desde un punto de vista social de los determinados biológicamente. A diferencia del sexo biológico, los *roles de género* y los comportamientos y relaciones entre hombres y mujeres (*relaciones de género*) pueden cambiar con el tiempo, incluso si ciertos aspectos de estos roles derivan de las diferencias biológicas entre los sexos (IFAD, 2010).

Gestión personal de la seguridad: Hace referencia a una actividad de autodefensa con adopción de medidas “desde dentro” y sin la intervención de ningún servicio externo para garantizar la propia seguridad (García-Pablos, 2006). Estas formas de autogestión de la seguridad son de suma complejidad, pues pueden atentar contra la legitimidad del gobierno y sus marcos jurídicos. Los grupos de autodefensa de Michoacán ilustran este problema.

Gobernanza: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. El concepto se utiliza, por tanto, para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad (Barcendón, 2002).

Identidad múltiple: Desde el punto de vista sociológico, la identidad múltiple se enmarca entre las propuestas del interaccionismo simbólico y la dra-

maturgia social de Goffman, donde se reconoce que los actores (sujetos) asumen distintos roles o identidades según el contexto social en el que se encuentren. En este sentido, es un error categorizar un sujeto por su identidad en un solo aspecto de su vida. Las corrientes feministas han hecho también su contribución al señalar que toda forma de identidad fuerte, totalizadora, que se cree única, es opresiva y opresora; no habría ya una identidad sustancial sino formas dinámicas y emergentes.

Moratoria psicosocial: Término acuñado por el psicólogo E. Erikson (1968) para describir un período de la adolescencia durante el cual el individuo puede retroceder, analizar y experimentar con varios roles sin asumir ninguno. Para este autor, la duración de la adolescencia y el grado de conflicto emocional experimentado por los adolescentes varía en sociedades diferentes.

Multicausalidad: Se entiende la multicausalidad en oposición a la unicausalidad para designar aquellos fenómenos que no pueden ser explicados a través de una única variable. Los fenómenos multicausales presentan distintos niveles o aristas lo que hace que por lo general deban ser explicados por diversas teorías; es el caso de la delincuencia.

Partenariado: *Partnership*. Organización de individuos representantes de diversas instituciones, grupos o sectores que están de acuerdo en trabajar juntos en alianza para lograr una meta común. Un partenariado idóneo debiera mantener un trabajo multisectorial, cooperativo y sinérgico.

Perspectiva intergeneracional: Perspectiva que señala, analiza o fomenta la interacción entre distintas generaciones. Aún cuando no haya una forma de comprensión de lo generacional, designa por lo general la interacción de las generaciones mayores con las más jóvenes. Los programas intergeneracionales son vehículos para el intercambio concreto y continuado de recursos y el aprendizaje entre las generaciones con el fin de conseguir beneficios individuales y sociales. La idea no radica tanto en estar juntos sino en hacer cosas juntos.

Política de prevención: Lineamientos generales para el desarrollo de programas orientados al combate de los factores, causas y efectos que inciden en el aumento y desarrollo de la delincuencia y la violencia.

Procesos de gobernanza multiescalar: Concepto clave en el Modelo de Desarrollo Territorial Integrado que considera indispensable la vinculación de los

distintos niveles de la ciudad desde lo más específico (los barrios) hasta lo más general (la ciudad y su relación con otras ciudades) para la óptima gobernanza de los fenómenos urbanos. Parte del reconocimiento de la imposibilidad que presenta el nivel local para hacerse cargo por sí solo de los problemas que enfrenta y, por otro lado, de que las alianzas entre actores tienden cada vez más a vincular los distintos niveles de toma de decisiones a fin de favorecer una adecuada gobernanza (Moulaert-Parraswyngedouw, 2014).

Seguridad urbana: Tiene como ámbito específico de acción la ciudad y sus problemas. Predomina en países europeos y africanos. Este enfoque implica que la ciudad debe hacerse cargo de sus propios problemas, pues no basta con la seguridad pública o las estrategias de seguridad centralizadas en organismos nacionales.

Segregación urbana: Es la expresión territorial de las diversas desigualdades sociales en una aglomeración urbana. De estas separaciones, la más evidente es la segregación residencial, que significa el distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad. Puede concretarse en la segregación localizada, o socio-espacial —cuando un sector o grupo social se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas— o excluyente —ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos— (Clichevsky, 2000).

Seguridad humana: Término utilizado por el premio Nobel Amartya Sen en referencia al contexto asiático. Enfatiza la centralidad del ser humano como fin de toda seguridad. El concepto nace como complemento de las nociones de seguridad nacional del Estado donde el énfasis parecía estar más centrado en la defensa del territorio que de las personas. La seguridad humana constituye una visión integral de la producción de seguridades múltiples (ambiental, contra el crimen, contra los abusos estatales, protección de la salud pública, protección contra las crisis económicas, seguridad de género, etc.) e insiste en la necesidad de abordarlas integralmente.

Seguridad ciudadana: Es un paradigma indiscutible en el control de la violencia y la criminalidad en América Latina. Se define, de manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, ac-

ceso al mercado y a las oportunidades sociales. Desde una perspectiva más circunscrita, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado no temer una agresión violenta, saber respetada su integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998:128).

Sociedad patriarcal: Sistema cultural imperante que, basado en las desigualdades producidas por la matriz sexo-género, asume los rasgos asociados a lo masculino (competitividad, virilidad, producción, por ejemplo) como más relevantes y valorados que los rasgos asociados a lo femenino. De ahí se derivan prácticas y discursos socialmente legitimados de dominación de la mujer tanto en lo público como en lo privado, en lo individual como colectivo.

Seguridad pública: Es el conjunto de servicios que brinda el Estado para garantizar la integridad de todos los ciudadanos y sus bienes. Para el Estado mexicano, “la seguridad pública es una función a cargo del estado y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, así como la investigación y la persecución de los delitos, la reinserción social del individuo y la sanción de las infracciones administrativas, en las competencias respectivas en términos de esta Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables” (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2014).

Situación de vulnerabilidad: El término vulnerabilidad ha sido desarrollado para complementar el análisis de la situación de precariedad social en que se encuentran algunos habitantes. Vulnerabilidad es la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante, o la incapacidad para reponerse después de la ocurrencia de éste. Existen distintos tipos de vulnerabilidad: social, física, humana, cultural, etc. La vulnerabilidad es una limitación a la libertad humana y se encuentra directamente vinculada a la sensación de inseguridad.

Sensación de inseguridad / temor a la delincuencia: Sentimiento de vulnerabilidad y desprotección ante la posibilidad de ser víctima de algún delito. La sensación de inseguridad está compuesta tanto por un factor afectivo o emocional, que podría denominarse temor, y otro más cognitivo y relacionado con la probabilidad de ser víctima que las personas perciben. Entre los factores que influyen sobre la percepción de inseguridad o delincuencia se puede citar la experiencia directa, la indirecta (vicaria), los medios de comunicación, las características socio-demográficas y económicas de la población y la percepción de protección por parte de las autoridades locales o de la comunidad.

Seguridad privada: Es el conjunto de actividades o servicios que realizan diversas empresas para proteger la integridad física de personas o de su patrimonio, prevenir la comisión de delitos e infracciones; y colaborar en la investigación y persecución de delitos.

Seguridad comunitaria: Muy ligada al concepto de seguridad urbana, pone énfasis en el trabajo direc-

to con las comunidades geográficas o étnicas y con la unidad territorial más próxima de la urbe, el “barrio”. Muchas evidencias demuestran que los problemas de vulnerabilidad y exclusión —y los que éstos potencian, como las violencias— se pueden abordar de manera más efectiva, integral y participativa desde el nivel del barrio o de un conjunto de barrios, lo que permite, además, generar capital social y profundizar la democracia.

Victimario: Es la persona o ente (que puede ser el Estado, por ejemplo) que causa un daño directo o indirecto a una o más personas, que por oposición serán denominadas víctimas. La configuración de la relación víctima-victimario es una importante área de análisis criminológico.

Visión: La visión es una construcción colectiva que plasma el sueño por alcanzar. Debe ser positiva; es decir, incluyente y concreta. Por ejemplo, construir una “Comuna de hermanos” (Peñalolen, Chile); desarrollar una nueva cultura urbana (Bogotá, Colombia); una llamada a la convivencia (“Convive feliz”, Aguascalientes, México) o a la construcción de paz (Medellín).

CATÁLOGO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABA: American Bar Association (Colegio de Abogados de Estados Unidos).

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional.

AMC: Área metropolitana de Córdoba.

C4: Centros de control, comando, cómputo y coordinación.

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CEDAL: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.

CEDAW: Committee on the Elimination of Discrimination Against Women/Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESUP: Centro de Seguridad Urbana y Prevención, SC.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIES: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.

CIMAC: Comunicación e Información de la Mujer, AC.

CIPC: Centre International pour la Prévention de la Criminalité/Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPRES: Centro Integral de Prevención Social.

CJM: Centros de Justicia para las Mujeres.

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CMCM: Centro de Mediación Comunitaria del Municipio.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CONAVIM: Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en Contra de las Mujeres.

DARE: Drug Abuse Resistance Education/Educación Contra el Abuso de las Drogas.

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

DIF: Desarrollo Integral de la Familia.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

EMPAM-DF: Encuesta sobre Maltrato a Personas Mayores en el Distrito Federal.

ENDIREH: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

ETP: Equipos Técnicos de Prevención.

FASP: Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública.

Fechac: Fundación del Empresario Chihuahuense AC.

FESU: Foro Europeo para la Seguridad Urbana.

FIL: Feria Internacional del Libro.

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

GMA (Modelo): Generación-Manifestación-Atención.

GUO: Global Urban Observatory/Observatorio Urbano Mundial.

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IEP: Instituto para la Economía y la Paz.

IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

IGLOM: (Red de) Investigadores en Gobiernos Locales de México.

ILANUD: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres.

INSYDE: Instituto para la Seguridad y la Democracia.

ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

LGPSEDTP: Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

LGSNSP: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

MASC: Métodos alternos para la solución de conflictos.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organizaciones No Gubernamentales.

ONU-Hábitat: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

BIBLIOGRAFÍA

Acero, H., Miraglia, P, y Pazinato, E. URB - AL III. *Estrategias locales de seguridad ciudadana*. Recife: 2012.

Altamirano, Graziella, y Villa, Guadalupe. Gobierno del Estado de Chihuahua, Instituto José María

OUL: Observatorio Urbano Local.

OVSG: Observatorios de Violencia Social y de Género.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PGJE: Procuraduría General de Justicia del Estado.

PIB: Producto Interno Bruto.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNPSVYD: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POA: Programa Operativo Anual.

POP: Policía orientada a la solución de problemas.

RNOUL: Red Nacional de Observatorios Urbanos.

RNOVSG: Red Nacional de Observatorios de Violencia Social y de Género.

SARA: Scanning, Analysis, Response and Assessment (Exploración, Análisis, Respuesta y Evaluación).

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

SEGIB: Secretaría General Iberoamericana.

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SEMEFO: Servicio Médico Forense.

SESSNP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SIG: Sistema de Información Geográfica.

SINAIS: Sistema Nacional de Información en Salud.

SNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SS: Secretaría de Salud.

SSP: Secretaría de Seguridad Pública.

SUBSEMUN: (Programa federal de) Subsidios para la Seguridad Pública Municipal.

UAH: Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile).

UCINF: Universidad de Ciencia e Información.

UDEG: Universidad de Guadalajara.

UNICEF: United Nations Children’s Found/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UPP: Unidade de Polícia Pacificadora.

URB-AL: Programa de Cooperación Regional de la Comisión Europea con América Latina.

USAID: United States Agency for International Development/ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Mora, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. *Chihuahua, textos de su historia 1824-1921*, tomo I. Ciudad Juárez, 1998.

Aramburu, Mikel. “Usos y significados del espacio pú-

- blico”, en “Architecture, City and Environment. Arquitectura, Ciudad y Entorno.” *Journal of the Center of the Land Policy and Valuations*. Año III, núm. 8. Octubre. Barcelona: 2008. 143-151.
- Arnaudo R. URB - AL. “Guía para la capacitación en seguridad ciudadana”. *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Barcelona: 2007.
- Azaola, Elena. Ciesas. *El delito de ser mujer. Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés editores, 2001.
- Babor, Thomas, Campbell, Robert, Room, Robin y Saunders, John. Organización Mundial de la Salud. *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Ginebra: 1994. http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf
- Barcendón, A. Instituto Nacional de Administración Pública. *El libro blanco. La gobernanza europea y la reforma de la unión*. Madrid: Documento INAP, 2002.
- Bauman, Z. *La modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Birgin, Haydée y Natalia Gherardi, coord. *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales*. México: Editorial Fontamara [segunda reimpresión, 2012].
- Borja, Jordi. *Urbanismo y ciudadanía*. Barcelona: 2005. http://www.bcn.cat/publicacions/b_mm/ebmm_civisme/043-050.pdf
- Borja, Jordi. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: 2000.
- Cacho, Lydia. *Esclavas del poder. Un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo*. México: Grijalbo, 2010.
- Carrera Hernández, A. *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. E. S. Pública, Ed. 2005. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, 23 de diciembre de 2013. <http://cdim.esap.edu.co/>
- CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. México: Naciones Unidas, 2012.
- Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES). Secretaría de seguridad Pública. “Las bases sociales del crimen organizado y de la violencia en México”. México: 2012. http://www.cies.gob.mx/pdf/Bases_Sociales_Crimen_Organizado_Mexico.pdf
- CEPAL, AECI, SEGIB. *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007.
- CEPAL y Comisión Europea. *Cohesión Social en América Latina: Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Santiago de Chile: 2010.
- Chávez, Ana y Sánchez, Sonia. ¿Qué te indigna? Trata de personas con fines de explotación sexual. Buenos Aires: Ed. La Antorcha, 2013.
- Chávez, C. y Quintana, L. *La participación social en la ciudad de México: Una redimensión para delegaciones políticas y municipios*. México: Plaza y Valdés Editores, 2001.
- Cifuentes, María Fernanda. Universidad de Ciencia e Información (UCINF), Fundación Paz Ciudadana. *Experiencia internacional en sistemas de tratamiento y apoyo a víctimas de delitos*. Santiago de Chile: 2006.
- Clayton, R., Catarello, A. y Johnston, B. “The effectiveness of Drug Abuse Resistance Education (project DARE): 5-year follow-up results.” *Preventive Medicine*. 1996. 25:307-318.
- Clichevsky, N. CEPAL División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: 2000.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”. CIDH, México. 2007.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el Estado de Guerrero*. México: 2013. www.cndh.org.mx/node/913372
- Comunicación e información de la Mujer AC (CI-MAC). *Visión de género en leyes para que mujeres accedan a la justicia*. 2014.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. *Seguridad, justicia y paz*. México: 2012. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/finish/5-prensa/163-san-pedro-sula-otra-vez-primero-lugar-mundial-acapulco-el-segundo/0>
- Dammert Guardia, Manuel. FLACSO Ecuador. “Respuestas violentas (Internacional)”. *Ciudad segura: Programa de Estudios de la Ciudad*. núm. 7, julio 2006. Quito: 2006.
- Dammert, L. y Bailey, J. ILANUD - FLACSO Chile. *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI Editores, 2005.
- De León-Escribano, C., Martínez, L. y Sequeira L. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy. *Manual de seguridad preventiva y policía comunitaria*. Guatemala: 2004.
- Díaz, Germán. “Niños, niñas y jóvenes vinculados a redes de crimen organizado. Algunas reflexiones sobre el contexto Latinoamericano”. En Centro Estudio Seguridad Ciudadana, *News Letter 18 Comunidad + Prevención*. 2009. Chile.
- Dowdney, Luke. *Ni Guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro Editora, 2005.
- Erikson. E. *Identity: Youth and Crisis*. New York: Norton, 1968.
- Firth, Alan.. “Etnometodología”. *Discurso & Sociedad*, 2010. Vol. 4(3) pp. 597-614. [http://www.dissoc.org/ediciones/v04n03/DS4\(3\)Firth.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v04n03/DS4(3)Firth.pdf)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Guía de UNICEF para monitoreo y evaluación: ¿Marcando una diferencia?* Nueva York: 1991.
- Fruhling, Hugo y Candina, Azun. Centro de Estudios para el Desarrollo. *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Chile: 2004.
- García Pablos de Molina, Antonio. *Tratado Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch [4ª Edición actualizada 2009].
- . *Criminología: Una introducción a sus fundamentos teóricos*. Perú: Ed. San Marcos, 2006.
- Gell-Mann, M. “El Quark y el Jaguar. Aventuras en lo simple y lo complejo”. Ed. Tusquets. Barcelona. 1998.
- Gerba, Elizabeth. “Centro de Competencia en Comunicación para América Latina - Fundación. Friedrich-Ebert- Stiftung. Bogotá, 2011
- Gobierno de Chile: Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública, Red de Asistencia a Víctimas. *Manual de capacitación en temas victimológicos para profesionales, técnicos y funcionarios policiales de la red*. Santiago de Chile: 2009.
- Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: 2013.
- . *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. 2003. <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/262.pdf>
- . *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (LGPSDTP)*. 2012. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101080.pdf
- Guajardo García, Carlos. “Apreciación diagnóstica de la incorporación de aspectos victimológicos en la política pública Chilena”. Disertación: MO Criminología y Sociología Jurídico Penal. Barcelona: 2012.
- Hernández Licon, J. M. *Marco jurídico mexicano de las zonas conurbadas*. H. Cámara de Diputados, Ed. México: 2007.
- Hernández Loes, Mario. URB - AL y Región Toscana. “Los observatorios de la seguridad en los municipios y las políticas de seguridad” *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Arnaudo R. y Martin L. (Coord.). 2007.
- IFAD. *Glosario de género*. 2010. <http://www.ifad.org/gender/glossarys.htm>
- IGLOM. VIII Congreso Internacional: Los municipios Mexicanos Hoy ¿Autonomía o Descentralización”. Universidad de Guadalajara. 2013.
- INEGI. “Estadísticas a propósito del día mundial contra el trabajo infantil”. México: 2011. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/infantil0.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), Tabulados básicos. Cuadro 5.4, 7.2. México: 2013.
- . *Panorama de la violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos*. México: 2013.
- Jacobs, Jean M. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. México: Ed. Península, 1973.
- Jusidman, Clara, Rubalcaba, R. M., Cabrera, M. y otros. Conavim. *Prevención de posibles efectos negativos de los proyectos de obras urbanas en la calidad de vida y la seguridad de las personas. Guía de verificación*. México: 2011.
- Kara, Siddharth. *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*. New York: Columbia University Press, 2009.
- Krauskopf, D. “El desarrollo psicosocial en adolescentes.” En Hernán Montenegro y Humberto Guajardo (comps.) *Psiquiatría del niño y el adolescente*. Santiago de Chile: Ed. Mediterráneo, 2000.
- Krauskopf, Dina. “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. En revista *Nueva Sociedad*, n. 200, 2005: “El futuro ya no es como antes: Ser joven en América Latina”. 141-153.
- Landrove Díaz, Gerardo. *La moderna Victimología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.
- Latinobarómetro, Corporación. Informe 2013. Santia-

- go de Chile: 2013 http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- Lefevre, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península, 1969
- Llorente, M., Chaux, y E. y Salas, L. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. *De la casa a la guerra: Nueva evidencia sobre la violencia juvenil en Colombia*. Bogotá: 2005.
- Lugo, Eduardo. UNICEF. *Derecho de los niños y espacios jugables*. México: 2003.
- Marabotto, Lugaro Jorge A. *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia*. 2013 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf>
- Marcus, M., Vanderschueren, F. y Lunecke, A. BID, Ministerio del Interior. *Política de seguridad en América Latina y Europa*. UAH, 2004.
- Mercado Casillas, Carlos. “Desafíos actuales de la seguridad”. Ponencia para la Mesa Polémica Contemporánea en México: El modelo de mando único policial. Encuentro Internacional de Juristas. Feria Internacional del Libro (FIL). Guadalajara: 2013.
- Mercado, Carlos, y Moloeznik Marcos P. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). “Cultura de la Legalidad”, *Diagnóstico local sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia en el municipio de Zapopan, Jalisco*. No publicado: 2012.
- Merino, José, Zarkin, J. y Fierro E. “Marcado para morir”. *Nexos*, 1 de julio de 2013. <http://www.nexos.com.mx/?p=15375>
- Montaner, Josep María. *Arquitectura y crítica*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1999.
- Moulaert, F., Parra, C. y Swyngedouw, E. “Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana”. *EURE*. Vol. 40, núm.119. Santiago, 2014.
- Olvera, Alberto J., Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. México: Universidad Veracruzana, 2001.
- Olweus, D. *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid: Ed. Morata, 1998
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Perspectivas de desarrollo mundial 2012: Cohesión social en un mundo cambiante*. París: 2012.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños: Complemento a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Nueva York: 2000.
- . *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder*. Resolución de la Asamblea General 40/34 de 29 de noviembre de 1985.
- . *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*. Nueva York: [2000].
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). *Guía para la prevención en barrios*. Santiago de Chile: 2011.
- ONU-Hábitat, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: 2011.
- ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado (UAH). *Guía para la prevención en barrios*. Santiago de Chile: Ed. Ideograma, 2010
- . *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: 2009.
- . *Guía para la Prevención Local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: 2009.
- Orellana, O. *Seguridad Pública Profesionalización de los Policías*. México: Editorial Porrúa, 2010.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Informe regional de desarrollo humano 2012-2013, Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. (Resumen.) Nueva York: 2013.
- . *Informe regional de desarrollo humano 2012-2013. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. (Resumen.) Nueva York: 2013.
- . *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, 1998.
- PNUD México. *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*. México, 2003.
- Putnam, Robert. “Para hacer que la democracia funcione”. Citado por Saiz, E. y Jimenez, S. *Capital social: Una revisión del concepto*. Santiago de Chile: Universidad santo Tomás, 2008.
- Ramírez de la Cruz, E. E. “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*. México: E. C. México, Ed., 2012.
- Reguillo, Rossana. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Ed. Norma, 2000.
- Ripoll de Castro, Alejandra. “Política preventiva frente a la trata de personas. Seguridad versus Derechos humanos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 5, núm. 2. Bogotá: Julio-diciembre de 2010.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. *La cooperación intermunicipal en México*. México: 2006.
- Rubio Lara, Pedro (Coord). *Victimología forense y derecho penal*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, Tirant lo Blanch, 2010.
- Ruiz, Juan Carlos y Vanderschueren, Franz. URB - AL y Regione Toscana. “Bases conceptuales de la seguridad”. *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana*. Florencia: 2007.
- Salazar Cantú, J. D., Polendo Garza, J. e Ibarra Salazar, J. “Convenios intermunicipales. El efecto de la policía metropolitana del área conurbada Almatam”. *Gestión y Política Pública*. 2011.
- Sampson, R. “Neighborhood and Community. Collective Efficacy and Community Safety”. *New Economy*. 2004. pp 106-113. http://repositorio.gobierno-local.es/xmlui/bitstream/handle/10873/856/claves06_10_sampson.pdf?sequence=1
- Sánchez, Lisa. *La política de alcohol en México*. México: Espolea. Colección Visión Joven, 2012.
- Sangrador García, J. “La Victimología y el Sistema Jurídico Penal”. *Psicología social y sistema penal*. Jiménez Burillo. F. y Clemente, M. (Ed.). Madrid: 1986.
- Saraví, Gonzalo. “Segregación Urbana y Espacios Públicos: los jóvenes en enclave de pobreza estructural”. *Revista de la Cepal* 83. Chile. Agosto 2004.
- Sholnick J. y Bayley D. *Policiamiento Comunitario: Questoes e Práticas a través do mundo*. Sao Paulo: Ed. Universidade de Sao Paulo, 2002.
- Sierra, María. “Centro de Justicia para Mujeres”. Ed. IN-ACIPE. México. 2014
- Simon, Jonathan. *Gobernar a través del delito*. Madrid: Gedisa, 2012.
- Svampa, M. *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Ed. Biblos, 2001.
- Tecco, C. y Bressan, J. C. *La cooperación intermunicipal como estrategia de gestión metropolitana. Un desafío para el área metropolitana de Córdoba (AMC) Argentina*. Buenos Aires: 2000. V Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 21 de diciembre de 2013. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/>
- Tironi E. y Cavallo, A. *Comunicación estratégica*. Santiago: Ediciones Taurus, 2004.
- TUDELA, P. Banco Interamericano del Desarrollo. *Propuesta de marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay (RG-P1065)*. Washington, 2005. <http://idbdocs.iadb.org/ws-docs/getdocument.aspx?docnum=911756>.
- UNICEF y CEDAL. *Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación*. San José de Costa Rica: 2010.
- Universidad Externado de Colombia. Dirección de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. *Capacitación a funcionarios y formación de ciudadanos de Bogotá como mediadores comunitarios para el Distrito Capital: Proceso de mediación y habilidades del mediador*. Bogotá [mimeo, 2002].
- URB - AL. *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana*. Florencia: 2007.
- . *Estrategias de ciudad y cohesión social*. Florencia: Guías metodológicas 04, 2012.
- USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). *Policía Comunitaria: Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México: 2013.
- Valdés, Guillermo. *Historia del Narcotráfico en México*. Ed. Aguilar. México. 2013
- Varela, F. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Subsecretaría de Carabineros. *Modelos internacionales de Policía de Orientación Comunitaria*. Santiago de Chile: 2008.
- Villalobos, Luis. Adminsitarción, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2009.
- Villamil, José. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa. “La ciudad fallida”. *Gobernanza*, n. 30. 2013.
- Weil, Andrew, y Rosen, Winifred. *Del café a la morfina. Todo lo que necesita saber sobre sustancias psicoativas de la ‘A’ a la ‘Z’*. España: RBA, 1999.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. “Seguridad Ciudadana y Juicios Orales en México, en La Situación Actual del Sistema Penal en México”. XI Jornadas sobre Justicia Penal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 2011.

En los procesos de transformación social la dimensión cultural es la más resistente al cambio. Las realidades que van conformando los saberes, visiones, ideas, creencias, hábitos y prácticas son las últimas en transformarse. La ausencia de una revisión crítica de los postulados científicos, aunada a los prejuicios y dogmas, así como a los intereses de determinados grupos de poder son las principales causas de que prevalezcan explicaciones simplistas, reduccionistas e ideologizadas a los problemas sociales. La realidad de violencia social y criminal que vivimos en ciertos países de América Latina y en México nos está exigiendo que el Estado responda con energía, transformando sus instituciones para erradicar la corrupción y la impunidad y de ahí se derive una cultura cívica de la prevención social de la violencia y delincuencia teniendo como eje articulador de la vida cotidiana a los derechos humanos y la participación ciudadana. Para propiciar este cambio las instituciones no pueden dejar de lado que la transformación debe empezar desde la propia ciudadanía y los gobiernos locales. Estos actores sociales, civiles y políticos juegan un rol estratégico de cara a la transformación y compromiso con sus barrios, colonias y ciudades. La presente guía marca la necesidad de superar las visiones de una Seguridad Pública exclusivamente judicial, represiva y punitiva para dar paso a una visión de Seguridad Ciudadana como referente para la construcción de ciudades más cohesionadas, democráticas y seguras.

