

Memorias

Foro Internacional:

“Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Articulando Esfuerzos para Construir Seguridad Ciudadana”



**Jueves 27 de noviembre de 2014
Museo Soumaya, Ciudad de México**

Secretaría de Gobernación

Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

Elaboración:

Programa para la Convivencia Ciudadana, USAID.

Programa Prevención de las Violencias, Fundación Carlos Slim.

Dirección General de Planeación Estratégica para la Prevención Social.

Coordinación General y Revisión:

Dirección General de Planeación Estratégica para la Prevención Social.

Dirección General Adjunta de Formación e Innovación.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia

Memorias del Foro Internacional: “Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Articulando Esfuerzos para Construir Seguridad Ciudadana”.

Noviembre, 2014

Londres 102, Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc, México, D.F.

“El contenido de este documento no refleja necesariamente el punto de vista de los convocantes al Foro”.

Contenido

Presentación	1
Objetivo General	2
Inauguración Foro Internacional	3
Puntos de Reflexión	8
Mesa I “Construcción Corresponsable y Regional de Paz y Seguridad Ciudadana”	9
Sesión de Preguntas y Respuestas	24
Puntos de Reflexión	29
Mesa 2 “Condiciones para Diseñar e Implementar Estrategias de Prevención Eficaces y Sostenibles”	30
Sesión de Preguntas y Respuestas	39
Puntos de Reflexión	43
Mesa 3. "Fortaleciendo Capacidades Institucionales y Ciudadanas"	44
Sesión de Preguntas y Respuestas	54
Puntos de Reflexión	56
Diálogos con Expertos	57
Diálogo I. Visión Integral y Multifactorial de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	58
[Diálogo dirigido por <i>Adam Blackwell</i> , Secretario de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos (OEA)]	
Sesión de Preguntas y Respuestas	61
Diálogo II. Retos Locales Frente a la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. 74	
[Diálogo dirigido por dos expertos: <i>Franz Vanderschueren</i> , Coordinador Técnico de la Red Global de Ciudades Más Seguras y por <i>Adolfo González Vargas</i> , Director de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Providencia en Chile]	
Sesión de Preguntas y Respuestas	80
Diálogo III. Necesidades Sentidas por los Jóvenes en el Tema de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia	85
[Diálogo dirigido por dos expertos: <i>Paulo Jorge Vieira</i> , Gerente Nacional para la Inclusión Digital. Programa Escolhas Portugal, y <i>Marcus Gottsbacher</i> , Oficial Senior en el Programa Gobernabilidad, Seguridad y Justicia del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI-IDRC) de Canadá]	
Sesión de Preguntas y Respuestas	87
Diálogo IV. Adicciones, ¿Existe Relación entre la Violencia y la Delincuencia?	98
[Diálogo dirigido por dos expertos: <i>Antonio Luigi Mazzitelli</i> , Representante Regional de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, y <i>María Elena Medina-Mora Icaza</i> , Directora General de Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”]	
Sesión de Preguntas y Respuestas	102
Conclusiones Generales del Foro y de los Diálogos con Expertos	110

Foro Internacional “Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: Articulando Esfuerzos para Construir Seguridad Ciudadana”

Presentación

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal que opera a través de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, contempla dentro de sus objetivos “Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y federación”, así como “Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias”.

Por ese motivo, la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, en coordinación con la Fundación Carlos Slim, A.C. y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), llevó a cabo la convocatoria para el Foro Internacional “Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: Articulando Esfuerzos para Construir Seguridad Ciudadana” el jueves 27 y viernes 28 de noviembre de 2014, en el Auditorio del Museo Soumaya, en la Ciudad de México.

Este relevante Foro, fue un apropiado espacio de reflexión y diálogo entre la sociedad civil, los tres órdenes de gobierno, la iniciativa privada y la academia; en donde a partir de las temáticas abordadas, fue posible conocer la perspectiva de especialistas e intercambiar experiencias entre los participantes.

El Foro contó con la participación de 17 expertos de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales (OEA, USAID, ONUDC, FLACSO Ecuador, Programa ESCOLHAS) y 302 asistentes que se desempeñan como servidores públicos responsables en estados y municipios del PNPSVD, miembros de organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales y del sector privado; lo cual facilitó un enriquecido diálogo desde diversos sectores, pero con un único fin, la construcción de mejores escenarios de tranquilidad, paz y convivencia ciudadana en México; desde una perspectiva global e integral.



El formato constó de tres Mesas de Análisis y cuatro Diálogos con expertos, en los cuales se buscó la diversidad y el intercambio de ideas entre especialistas en el tema de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Para lograr este objetivo, se invitó tanto a ponentes, como a asistentes; los primeros con amplia experiencia en prácticas encaminadas a la prevención de la violencia, en sus diferentes tipos y niveles; los segundos, interesados en el tema para contribuir a la transformación de las ciudades desde sus ámbitos laborales.

La dinámica de las tres Mesas se llevó a cabo en formato de foro. Consistió en una o dos preguntas que el moderador formuló a los panelistas, con el objetivo de analizar y debatir el tema en cuestión desde el ámbito de gestión y experiencia de cada ponente. Al término de la ronda, se recibieron preguntas de los asistentes y se finalizó con una conclusión.

Por su parte, los Diálogos tuvieron una dinámica más cercana y profunda en cada temática. Asistieron entre 30 y 40 participantes, y los ponentes especialistas transmitieron su experiencia y dialogaron con los asistentes. Un moderador, condujo de forma ordenada las intervenciones. Fue en este espacio donde se propició que funcionarios encargados de poner en marcha el PNPSVD, así como académicos, miembros de OSC's e iniciativa privada que colaboran con las instancias gubernamentales, pudieran compartir con expertos para fortalecer el desempeño de su labor; contribuyendo con ello a la coproducción de una Seguridad Ciudadana más efectiva, a través de la provisión de ambientes de convivencia y paz en las comunidades.

Este documento recoge la información de cada una de las intervenciones, tanto de los ponentes como de los asistentes a cada una de las Mesas y de los Diálogos, apegado a la postura, réplica y propuestas de cada intervención. Esperando que sea de gran valor, tanto para fortalecer los conocimientos sobre la prevención social, así como para planear la implementación de proyectos de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia.

Objetivo General

Compartir un espacio de reflexión y diálogo entre la sociedad civil, los diferentes órdenes de gobierno, iniciativa privada y centros de vanguardia en la investigación académica y aplicada, que aporte a la construcción de mejores escenarios de tranquilidad, paz y convivencia ciudadana en México, desde una perspectiva global e integral en tanto que son locales, nacionales, regionales y multifactoriales las causas que generan la violencia y la delincuencia.

Inauguración

El acto de inauguración del Foro fue presidido por las siguientes personalidades:

- **Héctor Slim Seade.** Director General de Teléfonos de México y Representante de la Fundación Carlos Slim.
- **Anthony Wayne.** Embajador de los Estados Unidos de América en México.
- **Roberto Campa Cifrián.** Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana. Secretaría de Gobernación.
- **Adam Blackwell.** Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- **Carlos Lozano de la Torre.** Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.

3

La primera participación estuvo a cargo del Ingeniero **Héctor Slim Seade**, quién siendo el anfitrión en el *Museo Soumaya* y a nombre de la *Fundación Carlos Slim*, dirigió las palabras de bienvenida a los participantes.

En su mensaje mencionó que, más allá de las actividades empresariales, parte de la filosofía del Grupo CARSO está la responsabilidad social. Por ello, a través de la *Fundación Carlos Slim* impulsa programas de educación, salud, nutrición, cultura, capacitación para el empleo, fomento al deporte, protección del medio ambiente, desarrollo urbano, con el objeto de formar capital humano y propiciar el desarrollo integral de los ciudadanos.

**En alianza y trabajando
conjuntamente gobierno y
sociedad civil, el grave
problema de la delincuencia, sin
duda, se podrá superar.**

Señala diversas acciones que la Fundación realiza en estas áreas, así como las alianzas y el trabajo conjunto que tiene con universidades y organismos nacionales e internacionales.

Para los integrantes del Grupo CARSO y sus Fundaciones no existe duda de que trabajando en conjunto el gobierno y la sociedad civil, –en la cual se incluye a todos quienes conformamos esta gran Nación– aliados contra la delincuencia, este grave problema, entre todos, se podrá superar. De igual manera, se pronuncia por el rechazo categórico a la violencia. Afirma que los mexicanos demandan que la ley se cumpla, se restablezca el orden y se avance, unidos, hacia mejores condiciones de convivencia social.

Expresa que es un honor sumarse a la iniciativa de realizar este Foro Internacional, cuyo objetivo es el de compartir un espacio de reflexión y diálogo del gobierno, la sociedad civil, la academia –que tanto aporta al tema–, la iniciativa privada, en busca de la paz y de una mejor convivencia ciudadana en México.

Por último, da a conocer que se ha desarrollado, con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, con la UNAM y otras instituciones, una plataforma tecnológica que ayudará a la impartición de un diplomado en prevención de la violencia y la delincuencia, dirigido a funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, a presidentes municipales, directivos de seguridad pública y líderes comunitarios; diplomado que se impartirá el próximo año.



Por su parte, el **Embajador Anthony Wayne** comentó que el propósito al participar en el Foro Internacional, es el de sumar esfuerzos y contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana en México. Este tema es un elemento muy importante para la cooperación de Estados Unidos con México porque pretende ayudar a construir una América del Norte que responda a las necesidades de seguridad de nuestros conciudadanos.

La *Iniciativa Mérida* constituye un importante esfuerzo bilateral en el que ambos gobiernos trabajan conjuntamente para ayudar a mejorar la seguridad construyendo comunidades fuertes y resilientes en México. Una parte sustancial del trabajo ha sido llevado a cabo por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) desde 2010 a la fecha, particularmente en Cd. Juárez, Monterrey y Tijuana.

En estrecha coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno, las comunidades y el sector privado, USAID desarrolla diversas actividades tales como: programas dirigidos a jóvenes en riesgo; proyectos para fortalecer el Estado de Derecho,



promoviendo la participación ciudadana, evaluación de los servicios ofrecidos al público y la transparencia del gobierno. Entre los temas que los expertos participantes en el Foro abordarán, destaca los siguientes: políticas públicas coordinadas entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada y la academia; herramientas para la convivencia y el aumento

de las capacidades que contribuyan al fortalecimiento de la resiliencia; la corresponsabilidad que tienen las autoridades y los ciudadanos en lo que respecta a la seguridad ciudadana, siendo éste un elemento fundamental contra la violencia y la delincuencia.

Necesitamos la fuerza del Estado, pero también la fuerza de la sociedad para enfrentar la crisis de seguridad. En este contexto, las estrategias de prevención han comenzado a dar resultados importantes...

El Embajador Wayne recuerda que este día se celebra en los Estados Unidos el día de Acción de Gracias. Es un día en que las familias se reúnen para recordar los desafíos que han superado juntas a lo largo del año, así como agradecer las cosas buenas sucedidas en sus familias y en la sociedad. Manifiesta su agradecimiento porque los Estados Unidos y México trabajen conjuntamente para enfrentar los desafíos compartidos.

En la actualidad, se continúa trabajando de manera conjunta para fortalecer el tejido social en las comunidades a fin de que las familias mexicanas y estadounidenses vivan en condiciones de seguridad y prosperidad. Refiere que *“sabemos que tenemos mucho trabajo por delante, pero en el espíritu de Acción de Gracias también tenemos muchos motivos para agradecer y celebrar esperando resultados de nuestra sólida colaboración”*. Finalmente, asevera que eventos como este nos ayudan a seguir trabajando para mejorar la seguridad de los ciudadanos.

Estados Unidos (a través de USAID) y México, en el marco de la “Iniciativa Mérida”, trabajan conjuntamente para fortalecer el tejido social de las comunidades. Eventos como éste nos ayudan a seguir trabajando por la seguridad y prosperidad de los ciudadanos.

6

Finalmente, el Subsecretario Roberto Campa Cifrián, extiende un saludo a nombre del Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Angel Osorio Chong, y comenta que para el gobierno de México es un privilegio trabajar coordinadamente con la Fundación Slim y con el gobierno de los Estados Unidos, a través de USAID, en la organización de este Foro Internacional.



El objetivo fundamental es compartir un espacio de reflexión y de diálogo para aportar conocimiento, inteligencia, para ser capaces de construir mejores escenarios de tranquilidad, de paz y de convivencia ciudadana en una perspectiva global, integral que reconozca la complejidad, la multifactorialidad del fenómeno de la inseguridad. Hay un Programa Nacional desde hace 2 años, que se ha hecho desde la sociedad. El reto que se tiene es el de diseñar políticas públicas con un nivel técnico de focalización, de

especialización, de territorialización, con metodologías y técnicas que permitan recolectar y evaluar la información a fin de que con base en la evidencia se pueda construir la política pública de prevención. *“Sólo seremos eficaces en la medida que contemos con la información y que evaluemos con base en evidencia”*. Gracias al aprendizaje de estos años y, en especial, a las aportaciones de la sociedad civil, de la academia, del sector privado, de los organismos internacionales, se han fortalecido las estrategias. No obstante, se tiene un enorme reto de cara al futuro. Los hechos recientes en Iguala, Guerrero evidencian una realidad que pone de manifiesto el dolor, la violencia, el horror, que puede causar el crimen organizado hacia las personas y comunidades más vulnerables del país. Por tanto, es necesario generar las capacidades institucionales y las competencias ciudadanas que permitan actuar a la altura del reto que enfrenta el país. Se necesita, sin duda, la fuerza del Estado, pero se necesita también la fuerza de la sociedad, que es indispensable para enfrentar esta crisis que estamos viviendo. Las estrategias de prevención impulsadas por el actual gobierno federal han comenzado a dar resultados importantes que se expresan, por ejemplo, en los siguientes datos: al cierre del año 2012, hubo 22 mil homicidios dolosos en el país; al cierre de 2014 habrá 15 mil homicidios. Es decir uno de cada 3 homicidios que se cometían en 2012 dejará de producirse. Sin embargo, hay un problema: los desequilibrios regionales, la focalización de la violencia. Así, hay estados como Yucatán con 2 homicidios por cada 100 mil habitantes, o Aguascalientes con 3.5 homicidios, cifras comparables con los mejores países del continente.

En contraste, hay entidades del país con cifras de homicidios de 40, 50, 60 homicidios por 100 mil habitantes, que son comparables a las de los países con mayor violencia en el continente. En materia económica sucede algo similar. El nivel nacional de la tasa de desocupación es de 4.78 por debajo del promedio de los países de la OCDE, –aunque en México tenemos el problema de la informalidad del empleo– pero, mientras hay entidades que crecen y tienen tasas de ocupación por arriba de la media nacional, hay otras entidades que no crecen y que concentran marginación y pobreza. Este es el reto porque, precisamente, uno de los factores más importantes en la prevención de la violencia y la delincuencia es la creación de empleos, la generación de oportunidades y esperanza de vida. Ante el reto que enfrenta el país hay dos caminos para su solución: 1) reconciliación; 2) búsqueda de paz y de justicia. Por un lado, el diálogo en forma pacífica y democrática para expresar las diferencias; y, por otro, legalidad, seguridad y justicia. Aquí, la prevención social de la violencia y la delincuencia juega un papel importante. En esta situación, el Subsecretario Campa afirma que los tres órdenes de gobierno tienen el compromiso de implementar una política integral en materia de seguridad ciudadana con la participación de todos los sectores sociales, entendiendo que la Seguridad es un derecho humano garantizado por el Estado.

Señaló que un día antes del inicio del Foro Internacional se inició el proceso de planificación para el año 2015, con los enlaces estatales y municipales que participan en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, muchos de los cuales están presentes en el Foro. Que ha sido ratificado por los tres órdenes de gobierno el compromiso de generar diagnósticos puntuales focalizados en polígonos territoriales, que respondan a las problemáticas locales; identificar factores de riesgo; generar estrategias, programas y acciones de atención primaria dirigida a la población en general y prevención secundaria dirigida a los grupos con mayor riesgo. La prevención terciaria, debe ser el último recurso. El Subsecretario Campa da algunos datos de una reciente investigación de la Dra. Elena Azaola sobre jóvenes en reclusión, a fin de fundamentar que la mejor prevención con los jóvenes es trabajar en el origen de la violencia, es decir, sobre los factores de riesgo y buscar transformar la realidad en que viven, antes de enviarlos a un centro de reclusión.

Se requieren diagnósticos puntuales focalizados en polígonos territoriales seleccionados; es preciso identificar los factores de riesgo; y en base a ellos, diseñar las medidas de atención primaria y de prevención secundaria dirigida a grupos con mayor vulnerabilidad.

8

Finaliza su intervención reiterando el compromiso de los tres órdenes de gobierno de trabajar conjuntamente con las sociedad organizada, con académicos, el sector privado, en particular, los empresarios, para atender los factores de riesgo, generar empleos, y proyectos de vida en la legalidad para los jóvenes. En esta tarea se requiere la participación de todas y de todos.

Puntos de Reflexión

- ▶ El trabajo conjunto de gobierno y sociedad civil superará cualquier reto.
- ▶ Estados Unidos (a través de USAID) y México unen esfuerzos para fortalecer el tejido social de las comunidades. Eventos como éste ayudan a seguir trabajando por la seguridad de los ciudadanos.
- ▶ Se necesita la fuerza de la sociedad para enfrentar esta crisis que se vive en el país. Las estrategias de prevención han comenzado a dar resultados importantes.

Mesa I “Construcción Corresponsable y Regional de Paz y Seguridad Ciudadana”

Objetivo específico. Dialogar sobre la necesidad de diseñar e impulsar políticas integrales de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia, con la participación y el trabajo conjunto de agencias gubernamentales, instituciones académicas y de investigación, organizaciones ciudadanas, organismos de cooperación internacional e iniciativa privada.

Participan:

- . **Roberto Tapia Conyer.** Director General de la Fundación Carlos Slim.
- . **Martha Hilda González.** Presidenta Municipal de Toluca, Estado de México y Presidenta de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.
- . **Carlos Lozano de la Torre.** Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.
- . **Adam Blackwell.** Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- . **Roberto Campa Cifrián.** Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación.

Moderadora: María Elena Medina Mora Icaza. Directora General del Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.



La moderadora presenta a los ponentes y hace una introducción al tema a tratar en esta mesa.

Roberto Tapia inicia su intervención con una pregunta: ¿Por qué una fundación como la *Fundación Carlos Slim* participa en un Foro como éste? Ya lo decía Héctor Slim: la *Fundación* contribuye desde una visión de cultura de participación ante la inseguridad que afecta a todos. Todos necesitamos participar en su solución. Pero también necesitamos hacer alianzas públicas-privadas para lograr restituir la confianza en las instituciones públicas desde la perspectiva ciudadana. Esto se hace a través de un trabajo de colaboración. Ya que aquí están los enlaces estatales y municipales que, como decía el Subsecretario Campa, son los responsables de la operación del programa de prevención, para la *Fundación Carlos Slim* sería importante que aprovecharan las plataformas educativas, las plataformas tecnológicas, con contenidos de alta calidad, desarrollados por expertos nacionales e internacionales, con un proceso didáctico y una orientación moderna. El tema es vincular al sector público con la profesionalización. Esta gran tarea es esencial. No podemos tolerar la improvisación, no podemos tolerar intervenciones de forma sin que tengan el fondo necesario; no podemos tolerar la falta de transparencia de los recursos canalizados a la seguridad. La ciudadanía ya está cansada de no ver el impacto de aquello que se anuncia públicamente: miles de millones de pesos para intervenciones sin que la comunidad cambie. Se necesita también usar la tecnología para asegurar la transparencia y generar

Es necesario aprovechar las plataformas educativas para lograr la profesionalización desde las comunidades y, en este proceso, generar la cultura de la métrica, la medición y la rendición de cuentas.

10



en este proceso una cultura de la medición del impacto. Esto es en lo que está interesada la *Fundación Carlos Slim*: en colocar estas tecnologías y contenidos para generar masivamente esta profesionalización desde las comunidades, en los municipios.

Un segundo punto a exponer en este Foro es el de aprovechar la experiencia empresarial y corporativa para hacer que haya un retorno de la inversión social, al igual que lo hace una empresa social. Esto también lo facilita la tecnología; tener indicadores disponibles en forma transparente; contar con tableros públicos de desempeño que sean comparables con otros. Asegurar esa cultura de la métrica, la medición y la rendición de cuentas. Y esto, la tecnología lo facilita.

Por último, la *Fundación Carlos Slim* está interesada en participar en la alianza pública-privada; es la única manera de tener certeza y confianza. En síntesis: en concordancia con las organizaciones sociales y el interés manifestado por los presentes, la Fundación Slim no tiene duda de que en México requerimos lograr mejor educación, generar salud y empleos; cuidar el ambiente e impulsar la cultura del respeto y de la ciudadanía responsable. De esta manera, tendremos un México en paz.

La segunda ponente, **Martha Hilda González**, afirma que su experiencia de varios años en el servicio público la ha llevado a comprobar que la seguridad policiaca no es suficiente como política de seguridad pública si no se atienden las causas del problema: la violencia que se inicia en el seno familiar, que luego se replica en el ámbito escolar y



posteriormente en el comunitario. Tiene la convicción de que el espacio municipal es el espacio por excelencia donde la prevención de la violencia y la delincuencia puede fructificar. El rol de los servidores públicos es el de ser facilitadores para que la comunidad pueda florecer. En esta tarea, las mujeres que se encuentran desempeñando un cargo en

la administración pública, por su perspectiva de género, tienen un importante papel en las políticas de prevención.

El Municipio de Toluca cuenta con una certificación internacional como municipio educador. ¿Qué es un municipio educador? Es, ante todo, un municipio en el que todos son corresponsables de la seguridad, por lo que es más importante construir un ambiente de seguridad en la comunidad que guiarse por la evolución de los índices delictivos. Éstos, de acuerdo a la ponente, por diversas razones no reflejan la realidad a nivel local. Para lograr ese ambiente de seguridad es conveniente abrir los espacios de participación ciudadana en los municipios. Menciona como ejemplos positivos, en el país, a las ciudades de Aguascalientes y Tijuana. La primera, por las acciones específicas que implementó la alcaldesa Lorena Martínez, a partir de un diagnóstico que señalaba dónde estaban los problemas en esa ciudad; la segunda, por el programa de humanización del policía que el municipio está desarrollando. También menciona la problemática que viven los habitantes de municipios cercanos a los penales de alta seguridad, donde se generan círculos de violencia con las familias que van siguiendo a los internos ubicados en dichos penales.

El espacio municipal es donde la prevención puede fructificar. Se trata de ser facilitadores para que la comunidad pueda desarrollarse plenamente. Es necesario abrir los espacios de participación ciudadana en los municipios.

12

Termina su intervención afirmando que la crisis de seguridad que se vive en el país es también una oportunidad histórica, ya que por primera vez se está definiendo una política pública que prioriza enfrentar el problema yendo a las causas de la inseguridad.

Por su parte, **Carlos Lozano De la Torre** considera que hay consenso en que la seguridad y la prevención social son temas que deben atenderse y resolverse de manera permanente. Sobre todo, porque los problemas del desarrollo no pueden entenderse como un conjunto de elementos aislados entre sí. Al contrario, el desarrollo tiene múltiples facetas, una de ellas es la seguridad, por lo que requiere una atención integral. La seguridad no puede reducirse a la reacción frente a la delincuencia sino que implica un proceso con un gran contenido social. No tiene duda que para el gobierno federal la seguridad pública es una prioridad nacional y que está privilegiando a la prevención como una política de Estado, con la estrategia integral y transversal del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Dicha estrategia se inició en Aguascalientes reforzando las políticas públicas de atención a

La seguridad no puede reducirse a la reacción frente a la delincuencia; implica un proceso de gran contenido social. El desarrollo tiene múltiples facetas, una de ellas es la seguridad, por lo que requiere una atención integral.

grupos vulnerables, el rescate de espacios públicos, la capacitación policial, la infraestructura educativa y social, la procuración de justicia y la promoción de las inversiones.

El ponente afirma que Aguascalientes es un ejemplo de desarrollo por su política de prevención social de la violencia y la delincuencia, habiendo logrado coordinación, corresponsabilidad, orden, transparencia, vinculación y sinergias entre todos los sectores. Es la primera entidad con mando único de policía, coordinado conjuntamente con el



Ejército y en el que participan las policías federales, estatales y municipales. Desde 2011 se han tenido cero secuestros y cero asaltos en carreteras, así como un descenso de delitos de alto impacto y de homicidios dolosos, ubicándose la entidad como la segunda más segura del país y como el estado con menores índices delictivos del país. Se está impulsando el empleo formal, la educación y el ordenamiento urbano como las herramientas más efectivas de prevención social porque sólo con la generación de empleos será posible superar

la pobreza, la violencia y la inseguridad. En el estado de Aguascalientes, de acuerdo a los datos del INEGI, el crecimiento económico durante el primer semestre de 2014 fue de 9.2%, es decir, seis veces más alto que el nacional. En los últimos 45 meses, el número de nuevos patrones empresarios o empresarios se ha incrementado en un 112% con relación al que había hace una década. Se ha recuperado el interés de inversionistas nacionales y extranjeros con grandes proyectos de alcance global, consolidando una cadena de suministros altamente especializados y una de las industrias automotrices más competitivas del mundo. Junto con el sector privado, se ha logrado la creación de 53 mil empleos formales y se ha generado una dinámica de crecimiento de fuentes de trabajo que hace al Estado el primero a nivel nacional. Se está fortaleciendo a la entidad con una estrategia integral de prevención con nuevos espacios educativos, principalmente en los niveles medio y superior; una reforma urbana que conjunta planeación, vivienda y ordenamiento territorial. También con proyectos como el de la “Casa del Adolescente” que brinda atención integral a esta población y la “Línea Verde” que promueve una mayor

integración comunitaria y acciones de rescate del espacio público.

El gobernador Lozano concluye su intervención expresando que el Estado de Aguascalientes es una muestra contundente de que, lejos de disminuir la confianza en México se sigue fortaleciendo y que los problemas que persisten pueden superarse con la coordinación inter-institucional. La única vía para construir un México en paz es continuar reforzando las instituciones y la coordinación regional con el gobierno federal, la articulación de esfuerzos y la corresponsabilidad con los sectores sociales y productivos.

Adam Blackwell resalta, al inicio de su intervención, la importancia que tiene que los tres niveles de gobierno se reúnan en este Foro con una fundación del sector privado y con una organización multilateral como la OEA. Esto, de acuerdo con su experiencia, es relevante y constituye un muy buen signo o símbolo. En su intervención expone lo que la OEA está haciendo para acompañar y ayudar a los Estados miembros en el tema de la seguridad. Al escuchar la intervención inicial del Subsecretario Campa identificó palabras clave como evaluación, resultados, técnica, medición, que forman parte de lo que la OEA está haciendo. Hay reglamentaciones, cifras sobre el número de homicidios, de secuestros, de delitos que pueden ser atractivos para que los periódicos se vendan, pero esos datos no ayudan a la búsqueda de soluciones. Coincide con lo afirmado por la Alcaldesa de Toluca en cuanto a que en periodos de crisis lo que hay que hacer es encontrar las soluciones. En la OEA se percataron que en este tema muchos Estados miembros improvisan, implementan acciones que no cuentan con evidencia y no tienen claros los procesos. Por ello, la OEA ha desarrollado una metodología que denomina “*Seguridad Inteligente*”.

No hay que improvisar sino que, con base en el diagnóstico, identificar las mejores prácticas y evaluar los resultados. No hay que inventar en cada ciclo electoral un nuevo sistema de seguridad.

Los 5 Pasos de la Metodología de “*Seguridad Inteligente*” (OEA):

Primer paso: Identificar los problemas; para ello, se necesita la información clave para resolver el problema.

Segundo: Elaborar proyectos que tengan en cuenta las necesidades específicas de la comunidad.

Tercero: Buenas prácticas, modelos y sistemas adaptadas al propio contexto. Considerando que nadie tiene el monopolio de las buenas prácticas.

Cuarto: Adoptar un enfoque multidimensional e integral que garantice una respuesta sistémica que haga que funcionen múltiples cosas.

Quinto: Importancia de evaluar, no sólo cuantitativamente sino también la percepción ciudadana.

Es necesario definir bien en cada país cuál es el sistema de seguridad. Hay diversas metodologías para ello porque los contextos varían. Se requiere identificar cuáles son sus estructuras y hacer un diagnóstico del sistema de seguridad. Con base en el diagnóstico, identificar las mejores prácticas y procesos, los cuales, a su vez, pueden ser certificados. ¿Por qué es importante esto? Porque necesitamos soluciones de fondo, soluciones permanentes. No podemos improvisar ni inventar en cada ciclo electoral un nuevo sistema de seguridad.

Para finalizar, Adam Blackwell explica el concepto de *ecuación de la prevención*: determinar las partes que deben trabajar en conjunto y el grado de corresponsabilidad que tiene cada una de ellas para hacer que la prevención funcione eficazmente.

Roberto Campa Cifrián explica que en su intervención básicamente se referirá a tres órdenes de corresponsabilidad indispensables para que funcione el programa de prevención que se ha implementado en el país.

El primer orden de corresponsabilidad tiene que ver con la administración pública. El segundo tiene que ver con la ciudadanía, con particulares. El tercero es la corresponsabilidad vinculada con las instancias internacionales.

En México se diseñó un Programa Nacional. Hay muchos modelos de programas nacionales en el mundo. En ocasiones, más que tratarse de un plan nacional lo que se tiene son múltiples experiencias locales en ciudades o regiones. En México, el Programa Nacional se elaboró a partir de una premisa: corregir lo que está descompuesto y evitar que se descomponga lo que está funcionando bien. Lo primero que se hizo fue integrar una Comisión Inter-Secretarial, formalizada por el Presidente de la República en la ciudad de Aguascalientes – como lo señaló el gobernador Lozano– en reconocimiento a lo realizado en materia de prevención. Con la Comisión Inter-Secretarial la primera tarea fue lograr que el gobierno federal, en su conjunto, trabaje a favor de la prevención. Lo que sucede normalmente es que las dinámicas de la burocracia mantienen lo que se hace tradicionalmente. Entonces, lo que se hizo en el primer año de gobierno fue, –a partir de los diagnósticos–, analizar con las dependencias del gobierno federal el trabajo a desarrollar en los polígonos de intervención, ya que la prevención debe estar focalizada. De acuerdo a las

La corresponsabilidad es indispensable para que el Programa Nacional de Prevención funcione adecuadamente, entre:

- 1. Los tres órdenes de gobierno.**
- 2. La Sociedad civil y academia.**
- 3. Los organismos Internacionales.**

Las secretarías del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales requieren construir conjuntamente una política pública a partir de las necesidades de las zonas (polígonos) donde se está interviniendo con una visión de integralidad y transversalidad.

experiencias eficaces internacionales y nacionales conocidas, es necesario focalizar los esfuerzos. De tal manera que cada dependencia explicó lo que estaba haciendo. Prácticamente, todas estaban haciendo lo mismo, lo cual no es suficiente. La tarea en estos dos años ha sido la de convencer a las Secretarías del gobierno federal que tienen que construir una política pública, a partir de las necesidades de las zonas en que se está interviniendo, con una visión de transversalidad. Antes de ello, se abordó la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Así, los gobernadores de los Estados, el 18 de diciembre de 2012, en una sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, acordaron hacer de la

prevención una política pública prioritaria e involucrar a los gobiernos municipales como actores fundamentales. No hay muchas experiencias en esto. No resulta fácil esta visión de corresponsabilidad.

Los presupuestos federales del FASP son administrados por los gobiernos de los

Estados y los del SUBSEMUN por los gobiernos municipales. Lo que se ha tratado de hacer es construir juntos una visión, a partir de los diagnósticos y de la identificación de los factores de riesgo, para trabajar conjuntamente en la modificación de las condiciones que propician esos factores de riesgo. Se han acordado cambios en los mecanismos de coordinación y de utilización del presupuesto. El ejercicio de los recursos y la aplicación de los programas es complicada, por lo que habrá modificaciones en los lineamientos los cuales ya se están analizando con gobernadores y presidentes municipales. Posteriormente, se reunirá a los responsables de finanzas de los gobiernos estatales a fin de lograr que a principios de año (mes de febrero) ya estén disponibles los recursos presupuestales para su ejercicio. La relación con los gobiernos estatales y municipales es fundamental en esta tarea.

En cuanto a la **corresponsabilidad con los ciudadanos**, es indispensable fortalecerla en el diseño, en la implementación y en la evaluación de los programas. La elaboración del Programa Nacional llevó a la Subsecretaría a trabajar con especialistas, con académicos, con 150 universidades. Considera que una tarea que tiene la Subsecretaría es la de



identificar a organizaciones de la sociedad que se han especializado en estos temas; reconoce que algunas han sido muy eficaces y que han avanzado más que el propio gobierno. Especifica que se refiere a tres integrantes de la sociedad: la academia, que ha jugado un papel fundamental en el diseño y evaluación de los programas; a organizaciones especializadas de la sociedad, y a empresarios. No es un proceso sencillo porque muchas veces en los polígonos del programa de prevención, que son los de los altos índices de deserción o donde hay más conflictos con la ley, no siempre es donde se pueden generar oportunidades para esos jóvenes, sin embargo, hay que hacerlo ahí. Para esto es necesario el sector privado, por lo que su participación es fundamental para el éxito del programa.

17

Corresponsabilidad en el marco regional internacional. Resulta clave este proceso de integrar experiencias porque la prevención es un asunto de enorme complejidad; se trata de factores sociales y humanos, hoy se reconoce que la violencia es multicausal y no es fácil hacer que la violencia disminuya porque es necesario modificar múltiples variables sociales. De tal manera que aprender de lo que se ha hecho en otros lugares es clave; lo que ha funcionado en otros países. Lo que se reconoce a nivel internacional en la prevención es diseñar los programas con información y evaluarlos con base a evidencia. Ése es el reto. Entonces se requiere construir y fortalecer programas exitosos. También la cooperación internacional tiene que ver con la implementación de medidas de prevención; los tribunales de tratamiento de adicciones son un ejemplo de ello. Abusar de la cárcel no disminuye la violencia, al contrario. Propone que los primo delincuentes que cometieron delitos no graves bajo la influencia de una droga puedan seguir su proceso en libertad. Para esto, se requieren cambios en el sistema de justicia y contar con un aparato de salud que sea capaz de atender a los consumidores; ellos requieren atención médica en vez de ser sancionados. Este modelo se ha empezado a aplicar en el país. Hay ejemplos exitosos en varios municipios: Guadalupe, Nuevo León; en Morelos, Estado de México, Chihuahua; en Durango se va iniciar próximamente. El Subsecretario Campa reconoce que se está todavía lejos de cumplir los objetivos, pero afirma que con la corresponsabilidad y la participación de todos, se podrá cumplir esta tarea.

Lo que se reconoce a nivel internacional en la prevención, es diseñar los programas a partir de la información y evaluarlos con base a evidencia.

Segunda Ronda de Intervenciones de los Ponentes

La moderadora, Dra. María Elena Medina Mora, explica que en una segunda ronda de intervenciones por parte de los ponentes, se abordará el tema de la corresponsabilidad desde cada ámbito, considerando la importancia de un diagnóstico integral, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención social de

la violencia y la delincuencia. Invita al Dr. Tapia a iniciar este tema.

Roberto Tapia hace referencia a que, en la actualidad, prácticamente todas las universidades que se distinguen por su nivel académico cuentan con su vertiente de línea a distancia; están utilizando las plataformas educativas a distancia con controles académicos muy precisos y contenidos de calidad. Ante la falta de formación de los jóvenes mexicanos para hacerlos competitivos, la Fundación Carlos Slim, desde hace año y medio, se ha enfocado a elaborar una plataforma en español con base en las mejores prácticas internacionales y que es reflejo de las más exitosas en Estados Unidos. Se llama CanACADEMY que en un año ha atraído a 2 millones de jóvenes del país. Los procesos de evaluación de estos jóvenes muestran que hay una diferencia sustantiva en su aprendizaje y conocimiento.

Segunda experiencia: hace 4-5 meses la Fundación Slim lanzó uno de los portales más novedosos: capacitación en línea para oficios (mesero, carpintero, planchador, cajero, etc.). Esta plataforma cuenta con cerca de 100 mil estudiantes, con una tasa de terminación de más del 80%, y de los que terminan, una tasa de ocupación y de empleo del 8%. Son jóvenes de 16 a 25-28 años de edad que no tenían capacidad competitiva para emplearse, y con las estructuras que les permiten acceder a estas herramientas adquieren los elementos de educación y cultura para dotarse de capacidad competitiva y contratarse, con los que tienen la oportunidad de ser independientes y sentirse estimulados.

Se requiere la profesionalización institucional; que los ejecutivos y directivos de los gobiernos se capaciten. Hay que dejar de lado la improvisación, las cuotas partidistas, y el amiguismo; lograr que quien esté al frente de los programas sea el más capacitado y con mayor nivel intelectual.

Por último, menciona el Dr. Tapia que la Fundación Slim está contribuyendo a generar este proceso de capacitación para llevarlo a nivel local, "ahí donde las cosas suceden". Este diplomado que se está instrumentando con la OEA, las Naciones Unidas, la UNAM y otras instituciones académicas, y con contenidos y expertos nacionales, busca llevar a los municipios la profesionalización, pero la profesionalización vigilada, graduada y, sobre todo, sostenible a lo largo del tiempo. Aunque lo entiende, el problema que se tiene es el recambio de las administraciones municipales, pero espera que eso se modifique con los procesos de reelección que se dará en los municipios y que ello contribuya a que pueda darse la profesionalización institucional y que haya continuidad. Recuerda que un maestro afirmaba que el problema de México no es la continuidad sino la discontinuidad, en referencia no a un determinado partido político sino a las políticas públicas que funcionan y que debieran mantenerse. En febrero próximo se lanza esta plataforma conjuntamente con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, para darles esas herramientas de profesionalización a los elementos operativos a nivel local, pero no

solamente a ellos sino también se requiere que los ejecutivos y directivos municipales se capaciten, porque hay que dejar de lado la improvisación y las cuotas partidistas, y el amiguismo.



Hay que lograr que quien esté al frente sea el más capacitado y con mejor nivel intelectual. Que se reflexione quién debe estar en el nivel operativo, quién puede ayudar más a la Presidencia Municipal con base en la capacidad y no en la lealtad

personal. La lealtad es con la comunidad, con servir a la sociedad. Además de cómo profesionalizar, hay que asegurar la evaluación y la transparencia de la acción pública. No hacer nada que no sea medido y evaluado; de esta manera, se construirá una ciudadanía más responsable y se generará credibilidad en el nivel operativo, en el nivel de la calle y se logrará que el ciudadano perciba el impacto y sienta que lo que se hace está funcionando. Por esta razón manifiesta su beneplácito al escuchar a funcionarios como la alcaldesa de Toluca o el gobernador de Aguascalientes quienes transmiten su entusiasmo a sus colaboradores, los escuchan, con lo cual no generan frustraciones a nivel operativo y forman reales equipos de trabajo. Este es el secreto para tener líderes reales y a nivel local.

[Al terminar la intervención de Roberto Tapia, la moderadora anuncia que Martha Hilda González y Carlos Lozano de la Torre se tienen que retirar para asistir al acto convocado por el Presidente de la República, por lo cual agradece su participación en este Foro]

En su segunda intervención, **Adam Blackwell** afirma que, ante la complejidad del problema, en la OEA decidieron que para no improvisar, requerían hacer un estudio exhaustivo de las prácticas que sí han funcionado en el mundo, incluso aquí en México. Por tanto, analizaron varias experiencias desde lo que se hace en Brasil, los esfuerzos con las pandillas en Los Ángeles o en Europa. El tema es complejo, multicausal y multidimensional, requiere de una respuesta sistémica.

De ese estudio, se desprende la formulación de una ecuación de la prevención. El primer componente de la ecuación son los aspectos sociales-culturales: la inequidad, la falta de empleo, educación, identidad, de oportunidades. La segunda parte de la ecuación es la debilidad, la fragilidad institucional, la que también se expresa cuando no se logra la coordinación con la sociedad civil. Por ejemplo, hay ONG's que no quieren cooperar; cada una de ellas tiene su fuente de financiamiento, su práctica, su filosofía, etc. por lo que se dificulta al gobierno conjuntar los esfuerzos; esto se traduce en una fragilidad institucional. La tercera parte de la ecuación son factores intervinientes que incrementan el problema, como es el caso de la droga. No se puede decir que, por sí misma, la droga genera violencia. No hay una conexión directa. Pero es un factor que se conjunta con la debilidad institucional. Otro problema lo constituyen las pandillas, como las "maras" que, en América Central, cuestionan la legitimidad de muchas instituciones. Otro factor es el mal uso de la tecnología por parte de los delincuentes; a la OEA le preocupa la facilidad con la que los delincuentes hacen uso de ella para la venta de drogas y armas. Esto tiene gran relevancia porque en la región (América) el 80% de homicidios es cometido con armas de fuego, mientras que a nivel mundial es el 40%.

Contar con aliados y tener un liderazgo fuerte, además documentar los casos y los procesos para que sean sostenibles.

20

El ponente relata la experiencia de haber trabajado estas áreas en una comunidad muy complicada con una alta tasa de homicidios, en la que se identificó a los aliados por cada área, a las instituciones responsables para la transversalidad de las acciones, y se contó con un coordinador central de alto nivel de liderazgo. Al llevar a la práctica la visión integral y multidimensional de la seguridad, al trabajar conjuntamente todos, gobierno, sector privado, iglesia, escuelas, familias y comunidades, en la búsqueda de soluciones, los resultados obtenidos fueron increíbles: la tasa de homicidios bajó a la mitad en sólo un año. Y lo más notable es que, a diferencia de lo que sucedía antes, ahora la comunidad quiere invertir en la comunidad. El sector privado está dispuesto a invertir en la creación de empleos para la comunidad, los programas sociales llegan ahora con más facilidad a la comunidad porque hay menores riesgos. No es perfecto, pero es posible obtener resultados y, para ello, el Embajador Blackwell enfatiza que la clave es contar con aliados y tener un liderazgo fuerte. Por último, recomienda documentar los casos y los procesos para que sean sostenibles.

Al intervenir en esta segunda ronda, **Roberto Campa** destaca que la corresponsabilidad es uno de los objetivos principales del Programa de Prevención, por lo que se ha hecho un esfuerzo, primero por involucrar a todos aquellos que pudieran aportar información, conocimiento, inteligencia, experiencias, para el diseño general del Programa; después, existen tareas obligatorias a nivel local, como las que se refieren a la elaboración de los diagnósticos participativos en los que, si bien se parte de la información disponible,

posteriormente se trabaja con las comunidades para construir los diagnósticos y que sean ellas mismas las que prioricen los problemas y, con ellas, diseñar los programas de intervención. Reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados, falta todavía mucho por hacer. Por ejemplo, la utilización de la tecnología para facilitar la participación de la gente que tiene interés en participar y que encuentra obstáculos para hacerlo. A partir de una nueva plataforma que se dará a conocer en los próximos días, se va a publicar la información total del Programa de Prevención, de una manera sencilla, amigable. En esa plataforma se darán a conocer: los diagnósticos de cada zona; los convenios firmados con los gobiernos estatales y municipales; los anexos técnicos que definen las acciones; los presupuestos e incluso los contratos que se derivan de esas acciones; los calendarios de las obras de infraestructura como la recuperación de los espacios públicos y los corredores seguros; todo lo que se hace con los recursos del Programa porque la transparencia es un elemento fundamental de la prevención. Informa el Subsecretario Campa que ha planteado a todos los responsables estatales y municipales del Programa una nueva obligación: abrir las puertas al trabajo voluntario, por lo que en la plataforma también se estará informando a la gente que en las comunidades tenga interés en participar sobre los caminos, las opciones para que pueda hacerlo de manera sencilla. Con esto se busca fortalecer el acercamiento con la comunidad. También plantea la necesidad de apoyarse en organizaciones de la sociedad, en especial de organizaciones de expertos, a los que se buscará involucrar en la implementación de las acciones de prevención.

A través de una nueva y amigable plataforma se dará a conocer toda la información del Programa de Prevención, todo lo que se hace con los recursos del Programa porque la transparencia es un elemento fundamental.

21

**¿Cómo fortalecer los esfuerzos de coordinación y cómo hacerlos sustentables?
Si queremos trascender, ¿qué tenemos que sembrar para hacerlo posible?**

La moderadora **Medina-Mora** explica que, en una tercera ronda de intervención de los ponentes, se abordará el tema de los retos y compromisos que implica la articulación de esfuerzos insertos en los nuevos paradigmas que se han expuesto. Formula las siguientes preguntas:

Roberto Tapia señala que el camino está en lo anunciado por el Subsecretario Campa: contar con una plataforma abierta, pública, en la que se consulte la información de lo que se está haciendo hasta el nivel operativo, es muy relevante porque eso implica tener un tablero que el ciudadano puede seguir y evaluar. Esto requiere mover a la sociedad para que así lo haga y estar atento a que lo informado en ese tablero coincida con lo que se está haciendo en la realidad. En la medida en que esa plataforma sea pública y de acceso sencillo, se estará construyendo confianza en las instituciones; si va a tener limitaciones, no va a funcionar, pero si va a ser de acceso total, de un 100%, significará un cambio de paradigma en el país hacia una sociedad abierta y corresponsable en la que haya retroalimentación para la acción pública. Esto también implica una responsabilidad para las organizaciones de la sociedad civil que participan en el tema. Expresa su felicitación por la plataforma mencionada y propone que el proyecto de capacitación a nivel operativo y gerencial en el que se está trabajando también sea incluido en dicha plataforma.

22

Adam Blackwell coincide con lo dicho por Roberto Tapia. Hay que crear la confianza con la transparencia de las acciones públicas. Pero, además, si se quiere que las instituciones funcionen debe haber también corresponsabilidad por parte de la sociedad. No puede



haber un policía en cada esquina o una cámara en todos los edificios de la ciudad. Hay que crear una cultura de la legalidad. Hay que crear una comisión de éxito; una comisión de

beneficios salariales; una comisión de capacitación para crear opciones laborales. Porque hay una amenaza muy importante: la economía ilícita, que no es visible, pero está creciendo más que el resto de la economía. Por esto, la economía ilícita es uno de los seis temas que el Foro Económico Mundial está analizando con mucha preocupación porque repercute a fin de cuentas en el gasto social de los gobiernos. Entonces, esta construcción de confianza hacia las instituciones públicas mediante la transparencia, los vínculos con la sociedad, con el sector privado, son algo fundamental para la seguridad y deben ser esfuerzos permanentes.

23

Roberto Campa refrenda que la plataforma será abierta a todo el público, sin restricción alguna. Aprovecha para reconocer el esfuerzo que están haciendo los responsables estatales y municipales del Programa para proporcionar la información respecto a los calendarios, los plazos para la realización de las acciones que, como ya mencionó, van a ser parte de la plataforma. Un reto: diseñar el Programa con base en la información. Con el INEGI se está trabajando en una gran encuesta de cohesión comunitaria, en la que se visitarán 82 mil domicilios para entrevistar a un jefe(a) de familia y un adolescente. Se está trabajando en el re-diseño, evaluación y selección de los programas con los responsables estatales y municipales, con base a la información, con base en evidencia. Otro reto es la conformación de los equipos técnicos; se ha avanzado en la capacitación, pero el desafío es que las decisiones en los gobiernos estatales y municipales en materia de prevención sean tomadas por equipos técnicos de profesionales capacitados. El Subsecretario Campa menciona otros importantes dos retos: la eficacia de la transversalidad, es decir, trabajar, construir políticas públicas junto con diversas dependencias gubernamentales a partir de las necesidades y no de las políticas públicas tradicionales, es un proceso complejo, pero considera que se ha avanzado; y la coordinación de los tres niveles de gobierno es también un reto en el que se ha avanzado.

Entre los principales retos está el que las decisiones en los gobiernos estatales y municipales, en materia de prevención, sean tomadas por equipos técnicos de profesionales capacitados; y, también, que la policía participe en las tareas de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Para finalizar, señala un tema que es, desde su punto de vista, es central: en el arranque del Programa se han mantenido a cierta distancia de las tareas eminentemente policíacas, porque considera que demasiada cercanía, en muchas ocasiones, termina por privilegiar la parte policíaca sobre la parte preventiva, esto es: las patrullas, los uniformes, las pistolas, etc. que son importantes, sin duda, pero que sólo constituyen una parte de la solución, una de las dos ruedas necesarias para jalar la carreta. En los 2 primeros años esa ha sido la actitud del Programa, pero en el tercer año el reto es trabajar de manera mucho más coordinada porque, como ha dicho Adam Blackwell, se requiere de las dos partes. Entonces deberá haber más comunicación, información, evaluación, coordinación, y

ponerse de acuerdo en cuáles son los problemas concretos a resolver en los polígonos. Menciona que hay casos emblemáticos en México de resultados exitosos como el de Ciudad Juárez, que llegó a tener 4 mil homicidios anuales y ahora tiene 400; hace 15 meses que en Juárez no hay una denuncia de secuestros, cuando antes había 10 en un día. Otros ejemplos de buenos resultados: Nuevo León, La Laguna, Tijuana, Colima.



Sesión de Preguntas y Respuestas

Preguntas para Roberto Tapia

1. ¿La plataforma incluirá un observatorio ciudadano de violencia de género?
2. Además de la tasa de rendimiento social, ¿cuál es el mejor indicador de eficiencia en el gasto social de seguridad?
3. De la Fiscalía de Prevención del Estado de Chihuahua se pide su opinión respecto a apoyar financieramente proyectos productivos con visión de empresa social.

Respuestas

El Dr. Tapia comienza respondiendo a la última pregunta. Señala que la Fundación tiene algunos proyectos de desarrollo económico comunitario en zonas indígenas, en particular menciona uno que, con base en microcréditos, está funcionando de manera muy productiva y adecuada. También, la parte financiera del grupo CARSO tiene una iniciativa que cuenta ya con varios miles de beneficiarios, que es el fomento a la profesionalización del futuro o reciente empresario, mediante créditos de bajo costo-beneficio, con un mínimo costo operativo, con el más bajo interés permitido por las reglas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo que le da flujo a estos jóvenes emprendedores. Estos son dos proyectos dirigidos a la base económica que está entre los grupos más vulnerables que requerían cierta estimulación. Desea resaltar un proyecto más, muy exitoso: es el del Centro Histórico de la Ciudad de México, que fue una intervención comunitaria para cambiar su imagen, su fisonomía, con un proceso de re-constitución de su tejido social. Es un proyecto que debe ser estudiado y replicado. Se ha intentado implantar en Acapulco, pero no se ha logrado, aunque espera que pronto se haga. Es un proyecto que se debería implantar en otros espacios donde se requiere cambiar la fisonomía urbana, la del empleo, la del tránsito local, la del empresario, por lo que ésta es una de las mejores experiencias que desea compartir.

25

Respecto a la segunda pregunta, el Dr. Tapia expresa que desconoce la respuesta; es un área en la que no tiene competencia.

En cuanto a la pregunta sobre el observatorio, le parece interesante, no tenía contemplado el tema, pero es acorde con la lógica de lo expresado en el Foro, por lo que de seguro se puede analizar, es cuestión de valorarlo, pero la plataforma además de brindar información, puede coadyuvar a una mejor observancia ciudadana en las prácticas de equidad de género.

Preguntas para Adam Blackwell

1. De acuerdo al concepto de ecuación de la prevención, se le pide ahondar en el papel que la educación y la escuela, juegan en la prevención.
2. ¿Cómo evaluar la participación de los jóvenes mexicanos en las tareas de prevención?

Respuestas

Primero se quiere referir al tema de la violencia de género, porque en el Hemisferio uno de los delitos menos reportados es el de la violencia doméstica, de manera que los observatorios son muy importantes, pero en lo que se necesita incidir es en la cultura de la tolerancia a la violencia; es un tema que necesita mucho trabajo, un tema muy sensible,

pero las tasas de violencia doméstica no son soportables.

Respecto a los jóvenes considera que hay un problema de vulnerabilidad social; menciona que, de acuerdo a recientes estadísticas, el 80% de los delitos está cometido por jóvenes de 17 a 23 años y son cometidos entre ellos. Hay un problema con los jóvenes que no es el de la educación, o de exclusión social, de falta de oportunidades, o falta de cultura, o de gratificación económica; muchos de los jóvenes (que delinquen) no son pobres, son ricos, pero hay un problema con los jóvenes que requiere un enfoque y una atención de todos los gobiernos y de toda la sociedad. Considera que este problema no está en las prioridades de la agenda de los países a pesar del gran daño que significa y esto no sólo sucede en América sino también en Europa.

26

El tercer punto que aborda el Embajador Blackwell es el de la educación. Afirma que ella juega un papel esencial. No hay mejor gasto en un Estado que la educación infantil, todos los estudios coinciden en ello, en todas partes del mundo. Sin embargo, en muchos países no se enfatiza suficientemente en esto porque no ven cambios inmediatos. Hay otras prioridades. Lamentablemente, muchas veces se olvida que invertir en la educación es invertir en el futuro.

Preguntas para Roberto Campa

1. ¿Qué se debe hacer para que los cambios de gobierno no deriven en juntar las políticas públicas de seguridad y de prevención? Se debe dar autonomía al tema de la prevención
2. ¿Cuál es la perspectiva regional más deseable en la prevención de la violencia en función de las estrategias exitosas de organizaciones de la sociedad civil?
3. Del Programa para la Convivencia Ciudadana preguntan que, si los recursos se deben aplicar desde enero de cada año, ¿cómo hacen para que lleguen de manera inmediata?
4. De la Delegación Miguel Hidalgo, consideran que es necesario revisar los programas del SUBSEMUN
5. ¿Qué estrategias se prevén para evitar que organizaciones sin experiencia y con fines meramente lucrativos desarrollen acciones de baja calidad y obtengan los contratos y ejerciten los recursos a través de prácticas de corrupción?

Respuestas

Respecto a los cambios de gobierno, el Subsecretario Campa comenta que en el primer año del Programa (2013) vivieron ese problema ya que en el 50% de los municipios hubo cambio de autoridades. Considera que, entonces, lo primero que hay que hacer es

fortalecer a los equipos técnicos, es decir, que los responsables de los programas sean personal capacitado, profesional y pedir, en ese caso, a los Presidentes Municipales que permanezcan en su administración. Habría que revisar el marco legal para garantizar que esto se pueda hacer por ley, pero, en todo caso, lo fundamental es reforzar la capacitación de los equipos técnicos de la prevención en los municipios.

En cuanto a contar con los recursos en el mes de enero, el Subsecretario Campa precisa que el compromiso no es para enero pero sí para febrero del próximo año. El Presupuesto de Egresos de la Federación se publicará alrededor del 20 diciembre. Aún cuando tiene de plazo hasta el último día de febrero del próximo año, hay la instrucción del Secretario de Gobernación de tener listos los Lineamientos del Programa dos días después de la publicación del Presupuesto de Egresos, por lo que el Subsecretario se compromete a publicar los Lineamientos en esa fecha.

27

Se tiene planeado concluir el compromiso de planeación y con los estados y municipios durante los meses de diciembre y enero, involucrando a las instancias administrativas que, a final de cuentas, son las que manejan el dinero, por lo que espera acelerar los procesos para que los recursos se ejerzan oportunamente.

Menciona que en la reunión con los responsables estatales y municipales participó Elías Rafful, Director del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, y se dio a conocer el trabajo conjunto que desarrollarán ambas instancias (Subsecretaría y Centro Nacional). Se iniciará con la realización de talleres conjuntos para la elaboración y enriquecimiento de los diagnósticos a fin de identificar las problemáticas de manera conjunta. El Director del Centro Nacional informó los 8 ejes que apoyará el SUBSEMUN el próximo año. La idea es retomar algo que dijo el Señor Blackwell, para lo cual el Subsecretario Campa utiliza un símil: antes de ir a la farmacia, hay que ir con el médico para después comprar la medicina adecuada, y esto es lo que van a hacer conjuntamente ambas instancias.

Finalmente, respecto al tema de organizaciones sin experiencia que obtienen contratos no suficientemente claros, el antídoto es la transparencia, la que va a permitir revisar, no sólo cuánto cuesta, cuánto se paga en un municipio por una determinada tarea, sino también el cumplimiento de metas y su calidad; de lo que se trata es que la transparencia cumpla su objetivo: garantizar que si hay una irregularidad pueda ser detectada a tiempo y, en consecuencia, corregirla. La política de la Subsecretaría es no sugerir, no recomendar a nadie. El riesgo es convertirse en una agencia de colocación de amigos de los que trabajan en áreas centrales. Con este mecanismo de transparencia, se podrán identificar los casos irregulares.

Para concluir la sesión, la moderadora, **Dra. María Elena Medina-Mora**, enuncia los que, considera, son los puntos centrales expuestos por los ponentes:

- Un tema que es necesario retomar: el mayor riesgo de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas.
- En el marco conceptual de la prevención destaca la inclusión de todos los participantes, de todos los sectores, a nivel municipal, regional, nacional; de los tres órdenes de gobierno, de la sociedad civil, de las ONG's, de la academia, de la iniciativa privada y, en general, de todas las personas que deseen colaborar.
- La inclusión de los jóvenes que ejercen la violencia y de los que son víctimas de ella es un tema muy importante para cerrar el ciclo de que la exclusión de los jóvenes debe ser motivo de violencia; en este sentido, retomar los problemas del desarrollo entre las acciones que se deben implementar.
- Se resaltó la importancia de partir de un diagnóstico, evaluar los resultados y eliminar prácticas cuando no dan resultados; se hizo énfasis en la utilidad de la tecnología en estos procesos, además de ser un elemento fundamental para la transparencia.
- La cohesión social y la reconstrucción del tejido son elementos de las buenas prácticas que se desarrollan en las comunidades; reconocer la diversidad existente y, por tanto, la necesidad de realizar los diagnósticos locales con la colaboración de los integrantes de las propias comunidades para que también, de manera participativa, se elijan las mejores alternativas y programas a implementar.
- Estas reformas toman tiempo. Hacer más de lo mismo aunque esté bien hecho y pueda mejorar, no es suficiente. Están surgiendo nuevos problemas, problemas específicos, que necesitan nuevas acciones, pero hay que entender que el cambio lleva tiempo, por lo que la intervención continúa es un factor muy importante.
- Se reconoció la relevancia de la participación de la policía en las tareas de prevención, lo que requiere, por un lado, educar y apoyar al policía y, al mismo tiempo, implica un concepto más amplio: trabajar en este otro brazo, el de la prevención, reforzando la idea de que la solución no está en la mayor penalización sino en la generación de alternativas de crecimiento, cuestión en la que, a veces, se avanza menos.

Después de agradecer a los ponentes y organizadores del Foro, así como de reconocer la importancia del evento, la moderadora da por concluida la sesión.

Puntos de Reflexión

- ▶ ¿Cómo fortalecer los esfuerzos de coordinación y cómo hacerlos sustentables?
¿Qué tenemos que sembrar para hacerlo posible?
- ▶ Es necesario aprovechar las plataformas tecnológicas, con contenidos de alta calidad y abiertas a todo el público, en especial para los jóvenes.
- ▶ Generar esta profesionalización desde las comunidades.
- ▶ El espacio municipal es donde la prevención puede fructificar. El papel de los servidores públicos: ser facilitadores para que la comunidad pueda florecer.
- ▶ La seguridad no puede reducirse a la reacción, sino que implica un proceso social. El desarrollo tiene múltiples facetas, una de ellas es la seguridad, por lo que requiere una atención integral.
- ▶ La prevención debe ser una estrategia de Estado.
- ▶ La OEA ha desarrollado una Metodología denominada *Seguridad inteligente*. Ésta busca contribuir a hacer a un lado la improvisación en el diseño de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- ▶ Tres órdenes de corresponsabilidad son indispensables para que funcione el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia:
 - El primer orden de corresponsabilidad es el INSTITUCIONAL.
 - El segundo es la corresponsabilidad con los CIUDADANOS.
 - El tercero es la corresponsabilidad en el marco regional INTERNACIONAL.

Mesa 2 “Condiciones para Diseñar e Implementar Estrategias de Prevención Eficaces y Sostenibles”

Objetivo específico Analizar aquellos elementos, instrumentos y herramientas que han de concurrir para estructurar programas, proyectos e intervenciones que funcionan en la construcción de comunidades resilientes y el fortalecimiento de la cohesión social.

- . **Franz Vanderschueren.** Coordinador Técnico de la Red Global de Ciudades Más Seguras.
- . **Ernesto López Portillo Vargas.** Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.
- . **Antonio Iskandar.** Director del Programa para la Convivencia Ciudadana financiado por USAID.
- . **Lorena Martínez Rodríguez.** Procuradora Federal del Consumidor y Ex Alcaldesa de Aguascalientes. Experta en políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia a nivel local.

Moderador: Juan Salgado Ibarra. Profesor asociado e investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)



El moderador hace una breve introducción al tema y presenta al primer ponente.

Franz Vanderschueren, quien inicia su intervención haciendo énfasis en que es en el nivel municipal, en el nivel local, donde se aplica la prevención social de la violencia. A partir de tal premisa, plantea que se requieren cuatro condiciones para trabajar, con eficacia y eficiencia, en la implementación de una estrategia integral de prevención y de avanzar hacia una ciudad justa, con sana convivencia y en paz:

1. Trabajar a nivel municipal, no sólo en los polígonos conflictivos; es decir, considera que se requiere trabajar en todo el entorno urbano y no sólo en determinadas zonas de la ciudad.
2. Conformar los equipos técnicos de trabajo, que cuenten con el respaldo del alcalde; deberán ser equipos integrados con personal preparado (agentes de prevención), bien organizados y agrupados con un tamaño adecuado para que funcionen con agilidad y eficacia.
3. Establecer una alianza a nivel local con los actores fundamentales de la sociedad; se debe implementar una política de alianzas y de comunicación, lo que es determinante para el éxito o fracaso de la intervención.
4. Fortalecer la relación entre la policía y la sociedad, a fin de lograr un alineamiento de la policía en la prevención social de la violencia; no es fácil, no sólo por cuestiones como corrupción o intereses creados al interior de las corporaciones, sino por una deficiente formación policial; trabajar en este aspecto implica también desarrollar un proceso de dignificación de la policía.

Por otra parte, el ponente señala hay que darle tiempo a la prevención; no es cuestión de un trabajo de 2 meses. Es un proceso que lleva más tiempo. Hay que tener paciencia y constancia para conformar el tejido social, pero hacer este tipo de trabajo cualitativamente es más trascendente que darle seguimiento a las tasas de homicidio y las estadísticas delictivas.

El siguiente ponente, **Ernesto López Portillo** advierte que su intervención versará sobre el tema de la policía, en cierta forma, en el mismo sentido planteado por Franz Vanderschueren, para lo cual plantea la siguiente interrogante:

¿Cómo conciliar la prevención social y la reforma democrática de la policía?

Explica que hay dos tipos de miradas en los temas relacionados con la prevención social: las miradas ambientales, de alcance macro, y las miradas de laboratorio, de alcance micro. En el INSYDE lo que pretenden hacer son observaciones de los procesos micro, con un análisis macro para ubicarlos en el contexto de la realidad social. En la teoría de las políticas públicas se dice que la fase de implementación es el arte de cumplir con lo que se ofrece. Con base las investigaciones realizadas por el INSYDE en el tema de la policía en México, salvo contadas excepciones, se puede concluir que la oferta policial no se cumple. La oferta de contar con una mejor policía, de tener una policía profesional, ha sido reiterada por varios Presidentes en México y ésta sigue siendo una oferta incumplida, por lo que es posible afirmar que se trata de una falla estructural del Estado mexicano. Se tiende a ubicar el problema en las corporaciones policíacas, sólo en las instituciones policíacas, cuando éstas, primero que todo, son un producto político.

Hay esfuerzos en el territorio nacional por cambiar esta situación, indudablemente, pero las fuerzas políticas y policiales que se oponen a ello son más poderosas. La tesis que sostiene es que, con algunas excepciones, el modelo policial en México se caracteriza porque las prácticas de las corporaciones ignoran las normas, justo al revés de lo que sucedería en un Estado de Derecho. México debe refundar sus instituciones policiales. Hay experiencias claras en el país y fuera de él de cómo hacerlo. En este sentido, manifiesta su confianza en la proximidad policial como uno de los elementos de la prevención de la violencia; en la certificación de los procesos de trabajo, en la certificación de las instituciones policiales, aunque expresa que en muchas ocasiones lo que se hace es certificar a las personas (policías) no a las instituciones. Es sintomático el dato reciente de que un 66% de los policías no están nada o están poco orgullosos de lo que hacen.

El modelo policial en México se caracteriza porque, salvo contadas excepciones, las prácticas de las corporaciones ignoran las normas, justo al revés de lo que sucedería en un Estado de Derecho. México debe refundar sus instituciones policiales...

Para concluir su intervención, el ponente afirma que en México “somos pendulares, nos vamos de un extremo a otro”: primero, durante mucho tiempo, se le apostó todo a la policía, a la fuerza policial; después, de repente, se comienza hablar de planes integrales, de acciones sociales y, entonces, ya no se incluye a la policía. Es un error, porque no hay seguridad pública posible sin una estrecha relación de la policía con la sociedad y en esto es en lo que hay que trabajar.

Lorena Martínez Rodríguez es la siguiente ponente. Comienza su intervención precisando que no es experta en prevención de la violencia, pero su experiencia de años en la política le ha permitido aprender que no es fácil pasar de la teoría a los hechos; se refiere, en este caso, al proceso de adoptar una visión distinta de la seguridad, al cambio de paradigma en la seguridad, es decir, pasar de la seguridad pública, centrada en el Estado, a la seguridad enfocada en el ciudadano no es algo sencillo de implementar en la política pública, pero es precisamente en este aspecto en el que ella, por su experiencia, puede aportar al tema.

El cambio de paradigma en la seguridad, es decir, pasar de la seguridad pública centrada en el Estado, a la seguridad enfocada en el ciudadano, no es algo sencillo de implementar en la política pública.

33

Menciona que varios de los presentes en el Foro que, actualmente, desde la Secretaría de Gobernación participan en el esfuerzo por implementar a nivel nacional la prevención social de la violencia, fueron sus colaboradores durante los 3 años que estuvo en la Alcaldía de Aguascalientes por lo que saben lo difícil que fue cambiar la visión de la seguridad en su administración. De ese proceso, obtuvo las siguientes enseñanzas:

- 1) La validez de la idea de pensar globalmente y actuar localmente, con el agregado de que la política se construye de abajo hacia arriba, de la comunidad a la autoridad;
- 2) La política de prevención social no puede ir sola, debe ser acompañada de otras acciones de gobierno: justicia, empleo, educación, salud, desarrollo;
- 3) La necesidad de priorizar las acciones, sobre todo cuando los gobiernos tienen limitaciones; fortalecer las instituciones con políticas públicas que trasciendan a las personas y se anclen a las instituciones; obtener resultados, evaluar y corregir.

Considera que los elementos indispensables para la implementación de la política de prevención social de la violencia son los siguientes:

- 1) **Voluntad política** del equipo de gobierno, éste es un elemento *sine qua non* se puede instrumentar la prevención social.
- 2) **Formación** de los cuadros para implementar la prevención social; refiere la ponente que el reto más difícil fue el de convencer al equipo de gobierno de la estrategia de prevención social. Por ejemplo, hacer entender al secretario de desarrollo urbano la importancia que tiene su área en la prevención de la violencia, no fue tarea fácil.
- 3) **Transversalidad** de las intervenciones, porque en la prevención social de la

violencia todos las áreas de gobierno, tanto las operativas como las administrativas, tienen algo que hacer. Esto es de lo más difícil de entender.

Estos fueron elementos básicos de enseñanza en su experiencia como Alcaldesa de Aguascalientes, que le permitieron alcanzar resultados en la implementación de una política de prevención social de la violencia durante su administración.



El siguiente ponente, **Antonio Iskandar**, señala que su participación abordará uno de los temas que el Subsecretario Campa ha destacado en sus intervenciones: la cooperación internacional. El *Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC)*, que se honra en dirigir, es resultado precisamente de ese tipo de cooperación. Uno de los temas que el Programa ha desarrollado es la construcción de conceptos, metodologías, herramientas específicas, que puedan hacer posible la implementación de las políticas preventivas. Considera que las estrategias de prevención social son una opción bastante avanzada que necesita ser reafirmada con resultados específicos. No obstante, lo que ha faltado es construir un puente entre la política y la implementación de los programas, es decir, cómo hacer posible que el diseño de las políticas y las estrategias tenga los resultados esperados. El *Programa para la Convivencia Ciudadana* justamente se ha enfocado en esta cuestión. Es evidente que implementar una estrategia de prevención social es un proceso complejo porque implica involucrar a múltiples actores, disciplinas, sectores, diversos órdenes y áreas de gobierno. En consecuencia, el PCC ha generado el concepto de estrategias de gestión y ha desarrollado mecanismos para articular y administrar los esfuerzos y recursos

disponibles, de acuerdo a las dinámicas y necesidades sociales, complementándolas con el recurso de la política.

Con el propósito de simplificar y ordenar los elementos que integran las estrategias de gestión desarrolladas por el PCC, el ponente describe los siguientes puntos:

- Las intervenciones preventivas deben ser focalizadas y medibles, por lo que se privilegia el enfoque territorial y demográfico. Esto significa que los puntos de atención en el diseño e implementación de la intervención, son el territorio (el área geográfica) y la población.
- El diseño de las intervenciones debe tener como base la información que se derive de los diagnósticos participativos; la relevancia de estos diagnósticos es que expresan una mirada desde el ámbito local, lo que es fundamental para que las intervenciones puedan ser “aterrizadas” en el lugar donde se generan los factores de riesgo sobre los que hay que intervenir.
- La medición es un factor que debe estar siempre presente, desde las fases iniciales del diseño de las intervenciones; es imprescindible recoger la información de manera veraz, y generar los indicadores específicos que permitan la valoración de qué funciona y qué no funciona en las estrategias y en los programas.
- La vinculación gobierno–sociedad es esencial en el tema de la prevención y en el marco del concepto de seguridad ciudadana. Se requiere crear mecanismos de coordinación en el ámbito local, ya sea en forma de consejos ciudadanos, mesas de seguridad u otros; lo importante es que estos mecanismos de articulación sectorial sirvan para conectar, desde abajo, desde las comunidades, las necesidades con los recursos de los programas. Esto es necesario para la implementación eficaz de los programas a nivel local. En el mismo sentido, recomienda planear e implementar intervenciones de largo plazo, 2-3 años, que pueden tener mayor impacto y trascendencia en las comunidades.
- Valora el programa de policía de proximidad porque es un mecanismo efectivo de vinculación con la sociedad considerándolo, además, como un campo fértil que está todavía por desarrollarse. También señala la importancia que tiene en la estrategia la utilización de las herramientas de comunicación social para la prevención.
- El fortalecimiento de las instituciones se incrementa si se liga a la sociedad civil, si se crean y fortalecen las capacidades locales. Las estrategias de comunicación son muy útiles en este diálogo necesario con la sociedad. El esfuerzo articulado da

mejores resultados. La clave está en vincular a la sociedad civil, a las ONG's que están activas, comprometidas y que hacen trabajo en áreas específicas de la prevención de la violencia. Éstas pueden ser las principales aliadas en la implementación de las intervenciones, pero hay que saber vincularlas en este esfuerzo, que debe ser un esfuerzo articulado para obtener mejores resultados.

Al terminar la intervención de Antonio Iskandar, el moderador, Juan Salgado, invita al auditorio a formular sus preguntas; mientras tanto, hace un breve resumen de lo que, desde su percepción, considera como los puntos principales expuestos por los ponentes en su primera participación:

36

De la intervención de **Franz Vanderschuere**n destaca el enfoque de aplicar los programas en toda la ciudad, así como la importancia de la formación de equipos técnicos competentes y la creación de alianzas locales.

En cuanto a la participación de **Lorena Martínez** resalta su reflexión sobre el reto que implica desarrollar competencias y capacidades en materia de prevención de la violencia en el ámbito local y la dificultad de pasar de la visión “estado-céntrica” de la seguridad a la visión antropocéntrica, esto es, poner al ciudadano en el centro de la atención de las políticas de seguridad pública.

Respecto a la intervención de **Ernesto López-Portillo** destaca el tema de la informalidad en los hábitos de la policía, en especial, el cuestionamiento de que, más allá de lo normativo, cómo impactar en el hecho de que las prácticas prevalecen sobre las normas en las corporaciones policíacas.

De la intervención de **Antonio Iskandar** rescata su explicación sobre las herramientas y los métodos para hacer medibles las intervenciones y la importancia de la información de la comunidad para alimentar las políticas de prevención social. Asimismo, el fortalecimiento institucional con base en la seguridad ciudadana y en la vinculación con la sociedad, elementos esenciales para armar esquemas integrales y multisectoriales de prevención.

El moderador da paso a una segunda ronda de intervenciones por parte de los ponentes.

Segunda Ronda de Intervenciones de los Ponentes

Inicia **Franz Vanderschuere**n refiriéndose al tema de la transparencia del manejo de los recursos financieros de los programas; afirma que mientras no haya una instancia que controle y regule el financiamiento, va a ser difícil que éste funcione adecuadamente.

Un segundo tema que aborda el ponente es el del monitoreo y evaluación de las intervenciones. No se pueden evaluar sus resultados en una ciudad en un corto período de tiempo; el proceso de reconstrucción del tejido social requiere más tiempo.

Por último, se refiere al punto de la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Plantea las siguientes interrogantes: ¿Quién decide? ¿Quién coordina la intervención? Si no hay un acuerdo claro y aceptado por todos respecto al liderazgo de la coordinación, es muy difícil que avance con eficacia.

En su intervención, **Ernesto López Portillo** menciona que la realidad se ve muy diferente desde el ángulo que se observe. Hay que escuchar a las víctimas, por supuesto, pero también a las y los policías.

Las autoridades y los ciudadanos, en general, no quieren saber de la policía. Pero, se requiere también contar la historia desde la visión del policía. En un Foro científico como éste se requiere hablar de las instituciones y de las personas. El ponente afirma que hay una crisis en ambas: son instituciones fracturadas con personas fracturadas; sufren un abandono institucional y social. Entonces, se pregunta: ¿cómo pensar en una prevención democrática con policías manejados por la fuerza?



Se requiere reconstruir el concepto de la policía. Pensar en la policía como un servicio, significa adoptar otra concepción de la policía. Tanto de las instituciones como de las personas. Es necesaria una reforma de la policía. Pero, reorganización policial no es lo mismo que reforma policial. Reorganizar es cambiar los mandos. Reformar es reconstruir el sentido mismo de la policía hasta el punto de las prácticas que desarrolla, la forma en que se organiza, trabaja cotidianamente y se vincula con los ciudadanos. Esta es una tarea pendiente.

Lorena Martínez, menciona que la principal dificultad a la que se enfrentó en su gestión fue la de entender y hacer entender a su equipo de colaboradores lo que significa la prevención social; mientras ella hablaba de seguridad ciudadana, los demás hablaban de seguridad pública. Convencer que no se podía seguir haciendo lo mismo, si se querían tener resultados diferentes. Había que hacer las cosas de manera distinta. El reto: hacer de la política de prevención, la política de la administración; es decir, re-direccionar los presupuestos hacia la prevención. Su gabinete de gobierno se convirtió en el gabinete de prevención social de las violencias.

38

Otro desafío: que el jefe de la policía entendiera la importancia de las acciones preventivas, como por ejemplo, el alumbrado de las calles o el rescate de los espacios públicos por parte de la propia comunidad. ¿Cómo transformar la visión de quienes dirigen las corporaciones policíacas? Es muy complicado. Es un error que quien impulsa la prevención esté 3 ó 4 niveles jerárquicos por debajo del secretario de seguridad, porque así no va a avanzar. Quien impulse la prevención debe estar arriba en la jerarquía policial, hay que empoderarlo, incluso es conveniente que sea el propio secretario de seguridad pública.

Por último, es necesario jerarquizar los recursos, porque siempre son insuficientes. En su experiencia, los recursos se focalizaron en las colonias más peligrosas, en las que se implementó la estrategia de acupuntura urbana y social. La visión de integralidad permite aprovechar los retos y transformarlos en oportunidades.

Por su parte, **Antonio Iskandar** afirma que es justo reconocer el avance que México ha logrado en andamiaje jurídico, en implementación de programas, creación de instituciones para la prevención social, generando un campo fértil y promisorio para la intervención.

Otro logro importante –que se expresa en la realización de este Foro–, es el reconocimiento de la necesaria articulación de todos los actores. La comprensión de que las intervenciones eficaces son multisectoriales, en un proceso en el que se van sumando actores. En este proceso son útiles las herramientas que ayudan a articular los esfuerzos. Menciona, entre estas herramientas, las publicaciones que ha elaborado el *Programa para la Convivencia Ciudadana* en diversos temas y con experiencias desarrolladas en México. En este mismo orden de ideas, resalta la relevancia de la participación de la academia y del sector privado en las estrategias preventivas.

Por último, el ponente destaca el tema de la comunicación, un área que debe ser aliada en este esfuerzo multisectorial. Precisa que el periodismo preventivo, el periodismo cívico se ubica como un facilitador en este cambio de paradigma y en el proceso de vincular al gobierno con la sociedad. ¿Cómo? Como lo está haciendo en diversos lugares del mundo:

facilitando debates, impulsando nuevos caminos, invitando a los ciudadanos a participar y proclamar que muchos otros actores se sienten a la mesa de la prevención social.

Sesión de Preguntas y Respuestas

El moderador lee las preguntas del auditorio a los ponentes.

39

Una primera pregunta de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora dirigida a los ponentes hombres: Considerando el éxito alcanzado por la ex Presidenta Municipal de Aguascalientes, ¿cuál es su opinión, como expertos, en cuanto a la mayor participación de mujeres en las presidencias municipales con su mirada en seguridad ciudadana?

Pregunta de la Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl: ¿cómo afectará la reforma constitucional que plantea la desaparición de la policía municipal al proceso de vinculación y acercamiento ciudadano para la prevención del delito?

Pregunta del Consejo Ciudadano de la Delegación Miguel Hidalgo: ¿existe alguna estrategia para fomentar la cultura de la denuncia y cómo se puede romper la desconfianza que hay entre ciudadanos y policías?

Pregunta de la Universidad Iberoamericana: ¿qué experiencias exitosas en México nos pueden compartir en la implementación de la estrategia de policía de proximidad?

Franz Vanderschueren

Responde que en Querétaro hay una buena experiencia de la policía de proximidad. También en Nezahualcóyotl se está dando una experiencia interesante.

Ernesto López-Portillo

No califica las competencias a partir de los géneros, sino con base en capacidades.

Hay que revisar lo que está proponiendo el Presidente de la República. Lo que dicen los medios es que la medida de desaparecer a las policías municipales será obligatoria y se crearán 32 policías estatales. No conoce los detalles de la propuesta, por lo que sólo puede ratificar lo que ha expresado desde hace dos años: los gobiernos estatales y municipales deben crear esquemas mixtos de colaboración y sólo en situaciones extremas el municipio debe ceder su autoridad. Plantea una pregunta: ¿cuáles son las funciones que sí tendrá el municipio desde la perspectiva de la propuesta del Presidente de la República, a la luz de la experiencia internacional que recomienda fortalecer la capacidad de respuesta local? ¿Cómo se va a reforzar la capacidad local con esta iniciativa que centraliza el mando policial?

Insiste en su visión de que se requiere reconstruir el concepto de la policía y que debe ser parte de los modelos integrales de seguridad. No ve que los funcionarios públicos que hablan sobre esto, entren a discutir con este nivel de complejidad. Quieren respuestas sencillas, fáciles, sistemáticas, y rápidas. Su prioridad es resolver las cosas y ya. Entonces, primero habrá de conocer y entender bien la propuesta presidencial y después se pronunciará al respecto.

En su turno, **Lorena Martínez** expresa que, para abordar el tema de la propuesta de la Presidencia, puede aportar más si relata la experiencia que tuvo con respecto al mando único en Aguascalientes. Explica que en esa entidad, el mando único se implementó desde el principio de su administración y la del gobernador Lozano debido a la falta de coordinación de los mandos policiales, de los municipios y del Estado, así como de la Procuraduría de Justicia estatal y las fuerzas federales asentadas en el Estado. Esto, además, correspondía al diagnóstico realizado. La policía municipal en Aguascalientes capital era siete veces más grande que la policía estatal. La fuerza de tarea policial está, de hecho, en la capital. Hay una gran diferencia entre las policías municipales, en salarios y en las condiciones en que trabajan. Es muy probable que en el país haya municipios en los que no hay recursos, son municipios pequeños, sin ingresos, con una debilidad institucional, incluso de los líderes que los gobiernan y esas condiciones se reflejan de manera cruda en las policías municipales. En el país hay municipios así y en esos casos, puede ser conveniente la desaparición de las policías municipales y la estrategia de mando único.

40

Menciona la ponente que una innovación que trató de hacerse en la policía y no se logró concretar del todo de romper ese paradigma del policía tradicional, habiendo iniciado un proceso para formar la policía de proximidad ¿Cómo devolverle a la confianza a la policía? Considera que un elemento muy importante es que los ciudadanos conozcan su policía y que el policía conozca su territorio, el espacio que le toca cubrir. En el caso de Aguascalientes, el mando único funcionó adecuadamente. Puede ser un ejercicio a aplicarse, muy probablemente no en todo el país, pero si en muchos municipios en las condiciones descritas.

Antonio Iskandar menciona que una experiencia específica de policía de proximidad que conoce porque desde el PCC la han venido acompañando, es la de la policía municipal de Guadalupe, Nuevo León que se está desarrollando de manera muy interesante por iniciativa del propio municipio. La experiencia internacional sobre la policía de proximidad muestra también sus beneficios al ser implementada en los municipios, en el nivel local. El PCC ha trabajado en la construcción de un marco teórico y de herramientas para darle un seguimiento apropiado a la acción policial, por ejemplo, indicadores para medir el acercamiento real de la policía con los ciudadanos.

El ponente se refiere brevemente al tema de los programas que tienen como beneficiarias a niñas y jóvenes y la importancia de la medición de sus resultados. En cuanto a la violencia doméstica, señala que también se requieren programas de intervención que se enfoquen a los agresores varones, en especial, en la atención de aspectos como sus conceptos de masculinidad y machismo.

El moderador Juan Salgado enuncia los siguientes puntos a manera de conclusiones de lo expuesto por los ponentes:

- Reformar la policía no es únicamente reorganizarla.
- Se constata la experiencia positiva de Aguascalientes en la implementación de una política de prevención social de las violencias y la delincuencia. El potencial está en ir de abajo hacia arriba en la prevención social y pensar en soluciones creativas.
- El desarrollo de capacidades locales se constituye como un puente entre la oportunidad y la implementación.
- Es necesario mejorar la relación de la Policía con los ciudadanos a través del fortalecimiento de sus capacidades, para hacerla más cercana a la sociedad.
- Se destaca la importancia de la métrica, con información para evaluar cuantitativa y cualitativamente los programas, a partir de una línea basal.
- La estrategia de gestión es una herramienta esencial para la implementación de los programas.
- Hay que diferenciar entre la certificación de los policías a nivel individual y la evaluación de las instituciones policiales.
- El monitoreo es potenciado con una mejor coordinación entre los diversos niveles de gobiernos; existe un marco normativo sólido, pero no se han logrado consolidar mecanismos eficaces de monitoreo.
- La coordinación también requiere de que se compartan conceptos, a fin de que sean entendidos por los distintos órdenes de gobierno. Los resultados y la evaluación dependen del conocimiento común de la estrategia de la prevención.
- El SUBSEMUN contribuye, pero no resuelve los problemas de los municipios; se requiere también que los municipios transversalicen la visión y los presupuestos destinados a la prevención social.
- Aguascalientes muestra la relevancia de tener comprometida la voluntad de la más alta autoridad y, de esta manera, es posible obtener resultados exitosos.

Puntos de Reflexión

- ▶ Es en el nivel municipal donde se aplica la prevención social de la violencia.
- ▶ Es necesario alinear a la policía en la prevención; no es fácil, no sólo por corrupción sino por falta de formación, requiere un proceso de dignificación de la policía.
- ▶ Si no hay una instancia ciudadana que regule y vigile el financiamiento, va a ser difícil que funcione adecuadamente.
- ▶ ¿Cómo conciliar la prevención social y la reforma democrática de la policía?
- ▶ La policía es un producto político. El modelo policial en México se caracteriza por prácticas que superan las normas. Se debe refundar la policía en nuestro país.
- ▶ El cambio de paradigma: pasar de la seguridad pública a la seguridad ciudadana es difícil de aplicar en el ejercicio de la política pública.
- ▶ Elementos indispensables hacia el cambio de paradigma en las políticas públicas:
 - ▶ voluntad política; 2) formación de los cuadros para implementar la prevención social, (la parte más compleja); 3) transversalidad.
 - ▶ Hacer de la política de prevención la política de la administración, es decir, re-direccionar los presupuestos hacia la prevención.
- ▶ ¿Cómo transformar la visión de quienes dirigen las corporaciones policíacas? Quien impulse la prevención debe estar arriba en la jerarquía policial, empoderarlo.
- ▶ Se requiere una política de gestión: un puente entra la política y la implementación de los programas de prevención.
- ▶ Importancia de la métrica, información para evaluar cuantitativa y cualitativamente los programas.

Mesa 3. "Fortaleciendo Capacidades Institucionales y Ciudadanas"

Objetivo específico

Revisar experiencias específicas que, a partir de lecciones aprendidas y la identificación de fortalezas y debilidades, han permitido generar conocimiento y construir capacidades en el gobierno y la sociedad para incidir en la transformación positiva de las comunidades ante manifestaciones de la violencia y delincuencia.

4.4

Participantes:

- . **Antonio Luigi Mazzitelli**, Representante Regional de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- . **María Teresa Almada Mireles**. Directora de CASA, Promoción Juvenil, A.C.
- . **Paulo Jorge Vieira**. Gerente Nacional para la inclusión digital del Programa Escolhas Portugal.
- . **Fernando Carrión Mena**. Experto en seguridad ciudadana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador.
- . **Roberto Loyola Vera**. Presidente Municipal de Querétaro, Qro.

Moderador: Javier Elguea Solís. Rector del Instituto Tecnológico de Telmex. Fundación Carlos Slim.



El moderador presenta y concede el uso de la palabra al primer ponente, **Antonio Luigi Mazzitelli**, quien señala que si bien se habla del modelo de prevención social brasileño, del modelo chileno, del modelo de Medellín, incluso del modelo de Ciudad Juárez, considera que no son modelos de prevención social, sino buenas experiencias latinoamericanas en prevención. En México, por ejemplo, la experiencia de Ciudad Juárez. Al principio de la crisis, en 2009, los empresarios juarenses pedían la intervención de los “cascos azules”; tres años después, con la participación de la sociedad civil, habían desarrollado su propia experiencia, su propia mirada del problema. Entonces, afirma el ponente, probablemente no hay modelos, pero sí pueden identificarse algunas características o elementos necesarios para que los resultados se produzcan, entre los que destaca los siguientes: contar con una sociedad civil fuerte; con instituciones sólidas y transparentes; y con un sistema verdaderamente democrático, que quizá no sea el mejor ni el más eficiente sistema de gobierno pero es el único sistema que permite a los gobernados cambiar a sus gobernantes sin utilizar la violencia.

Elementos necesarios para que los resultados se produzcan: una sociedad civil fuerte; instituciones sólidas y transparentes; y un sistema verdaderamente democrático.

¿Qué significa esto? Que el ciudadano y sus instituciones participan en la construcción de la seguridad, ya no en una relación paternalista con las autoridades, sino que ahora el Estado tiene que brindar la seguridad con la participación ciudadana en una nueva y



relevante relación con la sociedad. En México, hoy en día se está creando el ciudadano. Se está generando una idea de participación real con la autoridad por la seguridad, lo que permite el desarrollo y fortalecimiento de verdaderas instituciones públicas, y esto tiene que estar al alcance de cualquier participación de las organizaciones de la

sociedad civil para construir una nueva seguridad, seguridad que tiene que ser democrática y respetuosa del Estado de Derecho.

¿Qué papel debe jugar la sociedad civil? Debe ser: 1) una sociedad participativa; y 2) monitorear de manera continua los programas. El ponente comenta que ha visitado varios observatorios de seguridad, por ejemplo, el de Chihuahua que ha desarrollado, con la participación de la academia y de la sociedad civil, un modelo basado en evidencia que le permite identificar los focos rojos y actuar en esos lugares. El ciudadano participa y con esto no sólo ejerce un derecho sino adquiere un deber; los ciudadanos son participantes activos y artífices de sumatorias positivas en los que la seguridad es la resultante.

En México y en gran parte de América Latina, el proceso democrático está generando estas dinámicas que es necesario aprovechar para facilitar los procesos participativos, cuyos resultados deberán ser permanentemente evaluados usando indicadores de resultados no de procesos.

La siguiente ponente, **María Teresa Almada Mireles**, explica que se referirá al tema de las lecciones aprendidas, y comentará algunas afirmaciones que se han hecho sobre Ciudad Juárez. Primero, se dice que la prevención es de aplicación local y que la prevención es sistémica, es decir, que busca incidir en los contextos y, a partir de ellos, diseñar las estrategias necesarias o más adecuadas para la prevención; reconoce que hay factores estructurales, pero afirma que también hay factores culturales, dinámicas sociales que no son comprensibles, que no se reflejan en las estadísticas y que tienen mucho que ver con la prevención. Quiere situar su intervención en un lugar intermedio entre las grandes políticas públicas y las intervenciones directas con las personas, en especial, los jóvenes.

No hay instituciones capaces de dialogar con los jóvenes. Hay un miedo a las inquietudes juveniles; no se les comprende y muchas violencias se generan a partir de su exclusión

Se pregunta: ¿Qué instituciones tenemos para tratar con los jóvenes? Especifica que en estas instituciones incluye a la familia, las escuelas y las comunidades, donde la prevención se juega mucho en el día a día.

Duda mucho del éxito del modelo de Cd. Juárez, sin negar avances. Reconoce el esfuerzo de los diversos niveles de gobierno pero, sobre todo, de la sociedad civil que mostró mucha madurez e impulsó muchas iniciativas para contener la violencia que se vivió en esa ciudad. Los efectos de la violencia hasta la fecha son brutales. Se viven cotidianamente las consecuencias de la violencia. En efecto ha disminuido la incidencia del homicidio, pero otras formas de violencia se han naturalizado, como por ejemplo la saña con la que se están cometiendo los asesinatos; otro ejemplo, los miles de jóvenes sin padres, sin oportunidades para la vida, sin empleo por la pérdida de empresas durante este período, el incremento en la pobreza con niveles no vistos antes en Ciudad Juárez; observa muchos factores que están en peores condiciones que antes de que se iniciara el

periodo de mayor violencia, en 2008. Otro factor preocupante es el consumo de sustancias adictivas que se ha incrementado entre los jóvenes; considera que el aumento de las adicciones de los jóvenes deriva de las condiciones señaladas anteriormente.

La ponente ha trabajado los últimos años en el tema de las instituciones existentes para tratar con los jóvenes. Afirma que no hay instituciones capaces de dialogar con los jóvenes. Por ejemplo, en las comunidades se evidencia un problema de tipo generacional que impide escuchar y hablar a los adultos con los jóvenes. No se comprende a los jóvenes. Ahí es donde se articulan muchas de las violencias.

47

Otra institución donde sucede algo similar es la escuela, que arrastra las dificultades que tiene el sistema educativo basado en la ideología del siglo XIX. Hay un miedo a las inquietudes juveniles y muchas violencias se generan en la exclusión escolar de los jóvenes. Estos son los aspectos sobre los cuales la ponente propone trabajar para la prevención de las violencias.

Paulo Jorge Vieira, expone que tratará de describir algunas enseñanzas producto de su experiencia de 14 años en un programa que se desarrolla en escuelas ubicadas en zonas altamente conflictivas, que presentan muchos delitos en Portugal. Impulsan en esas escuelas diversos proyectos de prevención social con los escolares y con el apoyo de la sociedad civil, en especial de algunas ONG's y de la Universidad de Lisboa, institución que desarrolló los diagnósticos que permitieron seleccionar las áreas de intervención. El programa funciona con recursos del gobierno nacional, pero una condición es la participación de la sociedad civil y está muy enfocado a la prevención de la criminalidad en esos barrios de alta incidencia delictiva.

La cultura de la participación no es fácil, sobre todo cuando se inicia un programa de intervención. Recomienda documentar las prácticas más exitosas, difundirlas y transparentar el uso de los recursos. Al sistematizar esas prácticas, otros presidentes municipales se interesan por incorporarse al programa. Por esta razón, el ponente insiste en la necesidad de documentar las experiencias, así como en monitorear y evaluar los resultados de los programas. Ellos utilizan un sistema informático específico creado por la Universidad de Lisboa para registrar los programas, los actores participantes, los datos (de sus variables) de manera cotidiana, a fin de tener, en cualquier momento, los elementos de información y análisis que les permitan comprobar los resultados y el destino de los recursos, todo lo cual, además, se difunde hacia la comunidad. De esta manera, es más fácil tejer las alianzas requeridas en el programa de prevención.

Es recomendable documentar las prácticas más exitosas, difundirlas y transparentar el uso de los recursos; además, sistemáticamente, monitorear y evaluar sus resultados.

Fernando Carrión Mena adelanta que hará planteamientos muy puntuales sobre el tema:

1. Prevención sin especificar, es decir, sin precisar el tipo de violencia no es prevención. Derivado de esto, afirma que la violencia es plural, no hay un sólo tipo de violencia. Hay varios tipos de violencia, por lo que no se puede plantear el mismo tipo de prevención, por ejemplo, para la violencia de género que para la violencia en el fútbol.
2. Las violencias son históricas, no se pueden tratar ahora como si fueran las mismas de hace 40 años.
3. Las políticas públicas de prevención son demasiado rígidas con relación a las violencias. Basta observar cómo se mueven los códigos penales para confirmar la lentitud de las políticas públicas. Relacionada con la historicidad, hasta hace algunos años (década de los años 80, 90) la violencia en América Latina estaba ligada a prácticas lúdicas, por ejemplo, una discusión en una cantina sobre fútbol lleva a la violencia, un tipo de violencia no premeditada. Hay también una cultura de género, ligada a relaciones de poder que explica históricamente ese tipo de violencia. Lo mismo sucede con las estrategias de sobrevivencia, por ejemplo, la pobreza en una época necesitaba de esas estrategias para sobrevivir. Entonces, este tipo de violencia requiere un tipo específico de prevención, en este caso, la prevención social que significa mejor educación, salud, cultura, etc. A cada momento de la historia corresponde un tipo de prevención.
4. En los últimos años, la violencia está ligada al crimen organizado, que es una violencia premeditada, especializada, con división del trabajo, que requiere una organización. En este tipo de violencia ya no sólo se necesitan políticas de prevención, sino también es necesario dismantelar a las bandas del crimen organizado.
5. Otro nuevo tipo de violencia: el crimen internacional. Es una red de redes que va más allá del crimen organizado; ya no sólo se trata de una organización de personas, sino de una organización de organizaciones. Y que, además, es una organización internacional. Por ejemplo, existe un cártel mexicano –del cual no menciona el nombre– que se extiende a 51 países y en esos países tiene 3,500 empresas. En el caso de la mafia italiana, hay 8 grupos, uno de los cuales se encuentra en 32 países, 8 de América Latina más Estados Unidos y Canadá. Estas organizaciones tienen control territorial, por ejemplo, en las últimas elecciones locales de Colombia el 12% de los alcaldes provenían de uno de los grupos en conflicto: FARC, ELN, o de los grupos paramilitares y se presentaron de manera

Las políticas públicas de prevención son demasiado rígidas con relación a las violencias. A cada tipo de violencia se debe plantear un tipo específico de prevención. Además, a cada momento de la historia corresponde un tipo de prevención.

abierta, identificándose con alguno de los grupos ¿Por qué? Porque esos grupos son los que tienen el control territorial. La internacionalización del crimen, concluye el ponente, lleva a plantear la necesidad de unas Cortes Penales Internacionales.

El último ponente en esta primera ronda de intervenciones, **Roberto Loyola Vera**, relata que antes de iniciar su gestión como Presidente Municipal hizo un diagnóstico preliminar de la situación de seguridad, para lo cual se apoyó en expertos. De ese diagnóstico, surgió un proyecto que presentó a la consideración de los ciudadanos; un proyecto que no condujera a tener más policías sino menos delincuentes. Se buscaron prácticas internacionales exitosas que pudieran aplicarse localmente e inició el proceso de asimilar el concepto de transversalidad. La siguiente tarea fue trabajar en devolver la confianza de la ciudadanía en la policía, en especial, en el policía de proximidad, es decir, el policía que conoce a los ciudadanos y éstos lo conocen por nombre y apellido. Se creó la

Del diagnóstico surgió un proyecto que no conduce a tener más policías sino menos delincuentes. Se trabaja en la reconstrucción del tejido social para que la sociedad florezca. La propia sociedad guía la política pública.



figura de auditor civil de la policía, algo que no tiene precedente en el país y en América Latina.

En la relación policía–sociedad hay que entender que el policía también forma parte de la sociedad; es un ser humano con familia, que vive en la propia comunidad. Se trabaja en la reconstrucción del tejido social para que la sociedad florezca. La ciudadanía debe conocer a sus gobernantes y los ciudadanos deben conocer a sus pares (otros ciudadanos). Trabajar en seguridad es trabajar en servicios urbanos, por ejemplo, al rescatar los espacios públicos y que éstos sean ocupados por los ciudadanos y que, de esta manera, la calle esté ocupada por los ciudadanos. La propia sociedad guía la política pública; si se consigue que los ciudadanos se apropien de las políticas públicas, que las hagan suyas, se haga cargo de ellas, entonces se habrá avanzado mucho. De aquí la importancia de la participación social en los programas de gobierno. Hace un par de años había 47 auditores ciudadanos, ahora hay seis mil. Lo que hace como gobierno es tomar las ideas de los ciudadanos, adaptarlas y hacerlas políticas públicas. Al mejorar las relaciones del gobierno con la sociedad se generan mejores condiciones para la implementación las acciones de prevención social.

50

El moderador hace una breve reflexión a partir de lo expuesto por los ponentes: las instituciones no son los edificios públicos, son obras sociales que deben estar al servicio de los ciudadanos, lo que le lleva a preguntarse: ¿qué se necesita para contar con buenas instituciones? Él mismo propone dos condiciones: 1) que sepan hacer la tarea; y 2) que sean transparentes.

A continuación, el moderador invita a los ponentes a abrir una segunda ronda de intervenciones.

Segunda Ronda de Intervenciones de los Ponentes

Antonio Luigi Mazzitelli vuelve sobre el tema de que no hay modelos, sino que éstos se construyen en función de la especificidad de los escenarios, por lo que los modelos (experiencias) que se han mencionado, confirman la relevancia del concepto de corresponsabilidad en la creación de políticas de la seguridad ciudadana. Las instituciones no son entes inamovibles, tienen que evolucionar y evolucionar hacia los ciudadanos. La transparencia se requiere para que se produzca esa cercanía entre sociedad e instituciones. Para ello son necesarios los indicadores pero, insiste, en que los indicadores que se necesitan son los de resultados del impacto, no los de procesos ni los de desempeño. Ejemplifica: cuando se reportan resultados se dice que se han formado 5 mil, 50 mil personas, pero ¿eso qué significa? ¿qué impacto tienen esa cifras en la seguridad? Los indicadores de resultado de impacto son uno de los elementos que promueven el trabajo unido de las instituciones y la sociedad. Para esto son importantes los observatorios ciudadanos.

Otro elemento que resalta es el vínculo de la legalidad, del Estado de Derecho con los ciudadanos, que puede convertirse en un círculo virtuoso muy importante y sobre el que también es necesario trabajar en las estrategias de prevención de la violencia. Por último, en que se sigue invirtiendo en más penas, más cárceles, en los agentes de la violencia y no en atender las causas de ella. También es conveniente impulsar mecanismos alternos como el de la justicia restaurativa. Por último, destaca la importancia de fortalecer las capacidades de la comunidad para prevenir situaciones de riesgo.

51

La siguiente ponente, **María Teresa Almada**, se refiere al tema específico de la violencia juvenil. Considera que se ha hecho mucho hincapié en las desigualdades de tipo económico o de ingreso como factores de violencia en los jóvenes, pero poca importancia se le ha dado a otro tipo de desigualdades que tienen un alto contenido social. En especial se refiere a los jóvenes que son pobres y que, por ejemplo, no pueden salir de su barrio porque no pueden transitar a otros territorios de la ciudad debido a que son excluidos. Hay un alto nivel de exclusión para los jóvenes pobres en la vida cotidiana, lo que lleva a una gran diferenciación entre estos jóvenes y los de la clase media o los “ricos”, al grado en que unos y otros no tienen nada que ver a pesar de ser jóvenes. El significado cultural de la exclusión de los jóvenes pobres no se parece a otros procesos de exclusión; la estigmatización contra los jóvenes pobres expresa un profundo odio de la sociedad hacia ellos y, en contraparte, expresa grandes anhelos hacia los otros jóvenes (no pobres) que son “el futuro”. Los jóvenes pobres, por tanto, están también impregnados de un odio y un rencor social muy profundos que se manifiesta contra los jóvenes que no son excluidos como ellos. Lo más fácil para los gobernantes es tratar de conectar a estos jóvenes pobres con opciones de desarrollo y crecimiento, pero lo más difícil es mover a la sociedad para que les abran opciones a estos jóvenes. Este proceso de exclusión, que se expresa en prácticas cotidianas, en la escuela, en la calle, es un mensaje de la sociedad hacia estos jóvenes, lo que la ponente considera como el tipo de violencia y de agresión más fuerte que sufren.

Ante esta situación, las acciones que desde el gobierno deben realizarse son, por un lado, impulsar opciones para estos jóvenes excluidos, fortalecer sus capacidades, pero por otro lado, deben buscar que la sociedad, la policía, el mismo gobierno, los adultos, no los vean como un problema, como delincuentes. Es un proceso difícil pero lo que se busca es desencadenar procesos sociales e individuales para que estos jóvenes excluidos desarrollen también sus potencialidades, al igual que los demás jóvenes.

Paulo Jorge Vieira aborda el tema de las responsabilidades de los diversos actores y cómo distribuirlos. El objetivo es el de concretar el gran potencial que significa trabajar todos de manera colectiva y en la misma dirección. Implica una concertación con todos los actores y una comunicación con todos ellos para conocer qué es lo que quieren hacer y la intencionalidad y viabilidad de sus propuestas de intervención. Se requiere hacer compatibles los presupuestos y las necesidades expresadas por la comunidad. El análisis de las prioridades con los actores sociales es, entonces, determinante para lograr que el trabajo colectivo se potencie y, por tanto, las intervenciones preventivas de la violencia tengan mejores resultados. Resalta la importancia de desarrollar programas integrales de

52



prevención que involucren a los actores locales que son quienes conocen las condiciones sociales en las que se encuentran las comunidades.

Fernando Carrión Mena, se refiere al tipo de violencias que se observan en las zonas fronterizas, generalmente, con tasas de homicidio más altas que las medias nacionales y que tienen particularidades que requieren analizarse casuísticamente. Por ejemplo, en la frontera de México y Estados Unidos: del lado de este segundo país hay múltiples armerías que venden las armas sin ningún control, entonces, los mexicanos pasan al otro lado de la frontera para comprar armas y regresan al país con ellas. Este es un factor que incide en la violencia que se produce en la frontera del lado mexicano. Y este tipo de situaciones se produce en todas las fronteras del mundo.

Respecto a la violencia internacional, considera que es necesario diseñar políticas específicas para tener mejores resultados; en tal sentido, afirma que la mejor política de prevención contra la violencia internacional radica en la integración de las políticas de los países que conforman una región. Con tal premisa, se está realizando un estudio comparativo de los códigos penales de 8 países, entre ellos México, con el propósito de analizar la posibilidad de su armonización para que la tipificación y penalización de los delitos sea similar en esos países y la delincuencia internacional no saque ventajas de las diferencias existentes en sus códigos penales. En el mismo sentido se inscribe la propuesta de crear una Corte Penal Internacional que sea capaz de juzgar los delitos que se producen en toda la región; señala que la penalización de los delitos es resultado de pactos sociales que se establecen en cada país y considera un avance el que se pueda lograr una armonización regional de tales pactos.

53

Como complemento de la política de integración es necesaria la descentralización, porque para la prevención, la política social no es suficiente, se requiere también una política económica. Por ejemplo, la política arancelaria en nuestros países generalmente consiste en que los impuestos que se cobran por las aduanas de las fronteras van a las capitales de los países, ¿por qué no se planifica la descentralización de estos recursos para que se vayan a fortalecer las instituciones urbanas? Esta descentralización ayudaría mucho a las tareas de la prevención.

En el tema de diseño de políticas, Fernando Carreón plantea que se requieren nuevas formas, nuevas fuentes de lograr la información: la denuncia de delitos y las encuestas de victimización no son suficientes porque proporcionan una visión estrecha del problema. En el estudio internacional en el que participa, se han planteado analizar los periódicos de cada uno de los países durante 15 años, calcula que serán más de 200 mil noticias, con hechos, políticas, lugares, datos, que procesarán. Con este análisis, esperan tener una visión más clara y profunda del problema.

Por último, señala que las 3 más grandes mafias de Italia tienen entre 120 y 150 mil millones de euros de utilidades al año. Como comparación, menciona que su país (Ecuador) tendrá el próximo año un presupuesto de aproximadamente 36 mil millones de euros. Esas utilidades que obtienen las mafias italianas no se invierten en Italia, se invierten en otras partes del mundo. La mayor mafia italiana logra la hegemonía sobre las otras mafias cuando logra importar cocaína de los países de nuestra región, entonces se globaliza, se hace internacional. Cuando se analizan los cárteles mexicanos, colombianos japoneses o israelitas, la clave es tener en cuenta que son parte de esta red internacional. También es necesario entender que tras la lógica de las economías liberales existen estrechos vínculos con estos grupos del crimen organizado.

Roberto Loyola retoma el tema de las instituciones. En su opinión, lo que se requiere institucionalizar es el diálogo social, por ejemplo, cuando se trabaja con jóvenes o niños se toman decisiones unilaterales, sin escucharlos. Es una actitud que no permite conocer cuál es el agravio social que se comete contra ellos; menciona ejemplos de expresiones juveniles como el hip-hop o el grafiti que no son comprendidas y son estigmatizadas.

Cuando se conocen, se abren posibilidades de vincularlas con otros elementos y actores de la sociedad que pueden ayudar a atender sus necesidades. En lugar de provocar esa segregación no verbal, que únicamente genera un distanciamiento social, la autoridad debe propiciar la participación de la sociedad en sus acciones de gobierno. Se deben reconocer los errores institucionales que se cometen como autoridad.

Al contar con la participación de la sociedad, se puede cambiar la convivencia social de una forma positiva. Por ejemplo, se quitaron los semáforos en el centro histórico de Querétaro, y muchos pensaron que si se quitaban cada quien iba hacer lo que quisiera, pero no fue así, porque se transita con cortesía y el tránsito es ahora más fluido sin semáforos ¿Por qué funcionó? Porque fue acordado con la sociedad; además de funcionar mejor, se envía un mensaje de solidaridad a la población.

Los políticos deben aprender a escuchar a la sociedad, pero además si la escuchan y no la entienden, entonces deben rodearse de aquellos que les ayuden a entender el mensaje que la sociedad les hace. Con la participación social pueden tardar más los proyectos en concretarse, pero hay que provocar e institucionalizar el diálogo con la sociedad. De esta manera se podrá conciliar la política pública con la participación ciudadana ¿Quién puede saber mejor lo que se requiere, si no es la propia sociedad? Con ello se construye una política pública a largo plazo, con obras perdurables por muchos años y no para el corto plazo.

Sesión de Preguntas y Respuestas

Pregunta 1. ¿El sistema educativo y el mercado laboral en el país es insuficiente?, ¿qué soluciones estratégicas de prevención del delito han encontrado para jóvenes que viven en condiciones de vulnerabilidad?

Responde **María Teresa Almada** que el sistema educativo en México es muy rígido. Los jóvenes que no están ligados a alguna forma de violencia, se ven cuestionados por su forma de vestir, por no portar el uniforme, por el pelo largo, porque mastican chicle, etc. Ella hizo una serie de entrevistas a las autoridades de diversas escuelas de Ciudad Juárez en 2010 (cuando la crisis de violencia estaba en su apogeo) y les preguntaba sobre cuáles

eran los principales problemas que tenían en su escuela. La mayor parte respondieron que la falta del uniforme y el largo del cabello. Eso les parecía importante porque argumentaban que si permitían el relajamiento en estas cosas, después los jóvenes no sabían qué podrían hacer. Para ellas el uniforme y el largo del cabello son formas de control, que expresan un gran miedo a las expresiones juveniles.

Este es un sistema que violenta mucho a los jóvenes. Se necesita otro tipo de instituciones para los jóvenes. Se generan muchas violencias en los procesos de exclusión escolar. Se necesitan políticas educativas audaces, innovadoras. Ahora hay más años de escolarización pero se pierden cuando la escuela no cambia los contenidos educativos para proporcionar a los jóvenes elementos cognitivos, relacionales, sociales, que los preparen para entender y transformar el mundo, formarlos para la ciudadanía. Menciona el ejemplo de Ciudad Juárez donde se construyeron preparatorias en zonas marginales, pero en el primer año desertó el 50% de los alumnos ¿Por qué? Porque estas escuelas no tenían la capacidad para retenerlos. Hay que pensar en otros modelos, en otras formas de educar, porque en esto se juega mucho del presente y el futuro.

Por su parte, **Roberto Loyola** menciona que en Querétaro existen más de 100 centros universitarios y hay un programa de gobierno que busca vincularlos con los procesos productivos y de industrialización del Estado, a fin de propiciar condiciones para que sean mejor aprovechadas sus capacidades y conocimientos. Para ello, se han generado modelos de acompañamiento, en los que participan empresarios que ofrecen su tiempo, en una actitud solidaria, y les dan consejos y orientación a los alumnos, mientras que los académicos de las escuelas que participan en el programa revisan sus oportunidades financieras, sus planes de negocios. Esto es resultado del diálogo social que su gobierno ha impulsado y que se traduce en oportunidades para los jóvenes.

Pregunta 2. [Dirigida a Roberto Loyola] ¿Cuál es el mayor reto que ha tenido para aplicar programas sociales de prevención del delito en el municipio de Querétaro?

Roberto Loyola responde que, por un lado, la transversalidad y, por otro, la multifactorialidad que hay que atender en las políticas de prevención. Lo ejemplifica con el problema que se genera con asentamientos irregulares de migrantes en los que es difícil trabajar si ni siquiera se conocen entre ellos, no tienen sentido de pertenencia y, por tanto, no es posible construir comunidad. Ahí se trabaja con equipos inter-disciplinarios y no es fácil ni rápido tener resultados, pero queda de manifiesto que en materia de prevención, todos tenemos algo que aportar.

Pregunta 3: [Dirigida a Fernando Carrión] A sabiendas de que los medios de comunicación magnifican los problemas de violencia y la delincuencia ¿Cómo van a resolver en su investigación la sobre-representación de los medios?

Fernando Carrión responde que no se sustituirán los datos de las denuncias y de las encuestas victimológicas, sino que se tendrá información nueva, información que no está en los registros y que permite la posibilidad de dar un seguimiento histórico a los eventos reportados por los medios. Además, esto irá acompañado de entrevistas a actores claves de los propios medios de comunicación.

Puntos de Reflexión

- ▶ No hay modelos de prevención, pero sí hay algunas características, elementos necesarios para que los resultados se produzcan, entre ellos: contar con una sociedad civil fuerte y con instituciones sólidas y transparentes.
- ▶ ¿Qué papel debe jugar la sociedad civil? Debe ser: 1) una sociedad participativa; y 2) monitorear los programas (observatorios de seguridad).
- ▶ El proceso democrático está generando estas dinámicas que es necesario aprovechar para facilitar cambios, cuyos resultados deberán ser permanentemente evaluados usando INDICADORES DE RESULTADOS más que de procesos.
- ▶ La importancia de contar con instituciones cada vez más sensibles para tratar, comprender, dialogar con los jóvenes.
- ▶ Necesidad de documentar las experiencias, así como monitorear y evaluar los resultados de los programas.
- ▶ Es necesario conocer el tipo de violencia para diseñar políticas de prevención.
- ▶ Hay varios tipos de violencia; las violencias son históricas.
- ▶ Las políticas públicas de prevención son demasiado rígidas.
- ▶ Es importante desarrollar programas integrales de prevención que involucren a los policías locales y a ciudadanos capacitados ex profeso. Conveniencia de implementar acciones coordinadas y sincrónicas en toda la ciudad.

México, DF, a 27 de noviembre de 2014

Memorias

57

Diálogos con Expertos

27 y 28 de Noviembre de 2014

Plaza Carso
México, D.F.

Diálogos con Expertos

Diálogo I. Visión Integral y Multifactorial de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

[Diálogo dirigido por *Adam Blackwell*, Secretario de Seguridad Multidimensional, Organización de Estados Americanos (OEA)]

Moderadora: Christiane Hajj Aboumrad, Directora Ejecutiva del Programa de Prevención de las Violencias, Fundación Carlos Slim.

58

Introducción de Adam Blackwell

Aclara que sus afirmaciones no se refieren a un país en particular, sino a lo que está sucediendo en gran parte del mundo.

Hay una crisis de confianza en la legitimidad de los gobiernos y el Estado. Una encuesta internacional que se dará a conocer en los próximos días muestra que una gran parte de la población en el Hemisferio no está satisfecha con sus democracias, ésta es su preocupación más que la educación o la inseguridad. Es algo sobre lo cual es necesario que los gobernantes reflexionen.

Después de la Cumbre de Cartagena, por mandato de los Presidentes del Hemisferio, la OEA ha trabajado en el tema de la delincuencia organizada internacional y la cooperación entre los Estados-Miembros. Así que durante los 2 últimos años en la OEA se ha venido preparando un informe sobre el tema de las drogas para tener un diálogo con muchos actores en el continente. Plantea escenarios diversos con propuestas de solución, que se presentarán a los Presidentes para su análisis, teniendo claro que en el tema de las drogas el problema de fondo es la violencia y el crimen.

Los escenarios, con alternativas de solución, que se presentan en ese informe son diversos, pero uno de ellos es el fracaso total de las políticas que se están aplicando. Para evitar este fracaso, hay escenarios alternos: en el primero se resalta la importancia que todas las instituciones del Estado trabajen coordinadamente.

Un segundo escenario de solución ha sido denominado “Caminos”: si algo no está funcionando, cambiar entonces lo que se está haciendo. Por ejemplo, una ley que ha tenido consecuencias inesperadas es la ley anti-maras que al enviar a la cárcel a los integrantes de esas pandillas lo que está haciendo es enviar a los jóvenes a que se gradúen en la delincuencia; se están creando los criminales de mañana. La consecuencia de esta ley es la exclusión social a esos jóvenes y al hacerlo se genera más violencia.

Un tercer escenario alternativo está basado en la generación de una fuerza común con las comunidades para recuperar el tejido social y trabajar con los gobiernos locales para lograr mejores formas de cooperación y protección en las poblaciones.

Estos tres escenarios definen la situación y necesidades de nuestros países. Reconoce, sin embargo, que para la OEA en el Hemisferio se está a la vanguardia en el concepto de seguridad surgido en México hace 12 años: la seguridad que pone al ser humano en el



centro de la discusión. Entonces, se requiere contar con instituciones fuertes, pero es necesario buscar caminos distintos ante políticas que han fracasado. La OEA estimula las experiencias que buscan formar comunidades resilientes para que éstas trabajen con los diversos niveles de gobierno. Se trata de explorar caminos distintos; no continuar con prácticas que no están dando resultados. Buscar nuevas formas de trabajo. Esta es la metodología que utiliza la OEA.

En el terreno de la prevención y la policía, a veces tenemos el problema de juntar las cosas en una sola canasta. Por ejemplo, el problema de las drogas, que afecta a todos los países. En su ciudad, Vancouver, hay producción, tráfico y consumo de drogas lo que genera violencia, pero no en los niveles de otros lugares; es necesario analizar las situaciones específicas de cada lugar. No podemos aplicar la misma política en Toronto que en Toluca o en Tegucigalpa. Cuando se habla de formar una policía comunitaria en los municipios es importante, pero no debe dejarse de lado que también se necesita una policía especializada, con capacidad de hacer investigación financiera, por ejemplo, o una policía especializada en ciber-seguridad y este tipo de policía no puede depender de los municipios.

Es necesario buscar caminos distintos ante políticas que han fracasado; no continuar con prácticas que no están dando resultados. La OEA impulsa las experiencias que tratan de formar comunidades resilientes.

60

Otro tema: cuando se habla de prevención hay que ir al fondo del tema; precisar qué es lo que se va a prevenir y en qué lugar. ¿Qué podemos aplicar? ¿Cuáles son los problemas que están en el fondo de la inseguridad? Se necesita conocer los orígenes, los gobiernos, la educación, las familias, la exclusión social, los problemas de identidad de los jóvenes; es terrible el hecho de que el 80% de los homicidios en la región sea cometido por jóvenes y entre jóvenes. No se necesitan más observatorios para saber que hay violencia juvenil, que hay violencia doméstica. Hay que ir a los *hot spots*. Hay que conocer lo que está ocurriendo con precisión en cada lugar y determinar qué cosa va hacer cada quién. No se puede dejar todo a los municipios; hay municipios que no tienen los recursos ni la capacidad para hacerlo, pero los estados o el gobierno central si cuentan con esos recursos y capacidad, por lo que se requiere la conjunción de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

Cuando se habla de prevención hay que ir al fondo del tema; precisar qué es lo que se va a prevenir. Hay que conocer lo que está ocurriendo con precisión en cada lugar y determinar qué cosa va hacer cada quién.

Aquí el ponente liga lo anterior con otro tema: la fragilidad institucional. Afirma que hay que precisar las responsabilidades de los diversos órdenes de gobierno y generar condiciones para que haya esfuerzos comunes entre los gobiernos ¿Qué tiene que hacer cada quién? Es decir, lo que en inglés se llama *Accountability*. Esto es esencial para fortalecer el trabajo institucional. En el caso de la policía, por ejemplo, se necesitan establecer estándares básicos de funcionamiento de las diversas corporaciones policíacas. Pone el ejemplo de Brasil, en el que la policía federal está bien capacitada y tiene una determinada responsabilidad, pero hay otras policías capacitadas que tienen otros roles de

Es esencial fortalecer el trabajo institucional. En el caso de la policía, se necesitan establecer estándares básicos de funcionamiento de las diversas corporaciones policíacas.

responsabilidad también bien determinados. En cambio, hay estados que no tienen este tipo de organización ni capacitación de sus policías. La actividad de los policías no es algo que puedan hacer los centros privados o las ONG's. Es una actividad que les corresponde hacer a los gobiernos en forma coordinada. Sin embargo, hay un país de la región que tiene cinco distintas políticas de prevención ¿cómo puede institucionalizarse esto? Es imposible. Sólo se genera confusión y brechas que los criminales aprovechan para abrirse sus propios caminos.

Otros problemas son lo que él llama los “acelerantes”: el alcohol es uno de ellos. Es típico en nuestros países que los fines de semana aumenten los eventos de violencia doméstica relacionados con el consumo de alcohol y drogas. Otros acelerantes: las armas y las drogas. El 80% de los homicidios en la región es cometido con armas de fuego. Por otra parte, el consumo de drogas ya no sólo es en los Estados Unidos. Sigue siendo alto en ese país, pero ya lo hay en otros países de la región: en Brasil el consumo de drogas es altísimo. La mitad de la cocaína producida en Bolivia y Perú se queda en Sudamérica.

En cuanto a las tecnologías modernas, el Embajador Blackwell sostiene que reconoce los beneficios de internet, pero si no se establece un control, una regulación inteligente, se van a tener problemas más pronto que tarde. Esto se presentará cuando los grupos criminales dominen el uso de las tecnologías más avanzadas y las aprovechen para sus actividades.

Para terminar, aquí la ecuación de la prevención significa definir el rol de cada quien y asegurar que las asimetrías institucionales redunden en mejores prácticas y formas de trabajar conjuntamente. Que no haya huecos en la implementación de las acciones.

Sesión de Preguntas y Respuestas

Pregunta de Laura Ruiz (Instituto Tecnológico de Monterrey)

Pide la opinión del ponente sobre la estructura y el servicio de los Carabineros de Chile.

Respuesta de Adam Blackwell

Le gusta la policía de Chile porque tiene la virtud de documentar sus procesos y sus conocimientos, lo que le ha permitido crear una sólida institucionalidad. La policía de Chile no cambia su doctrina y su ruta por los cambios de jefe de la policía, de gobierno o de Presidente. En esto quizá radica la fuerza de sus programas y sus resultados ¿Es perfecta la policía chilena? No ¿Requiere acercarse más a la sociedad civil? Sí. Una reciente guía de la OEA recomienda eso a la policía: acercarse más a la sociedad.

En Colombia han tomado el modelo de Chile, adaptándolo a su realidad y trabajo por cuadrantes. También están documentados sus procesos para institucionalizar su policía. Este es el eje central de la reforma institucional de la policía que no es sólo tema de la policía sino del gobierno y la sociedad. El tema de los derechos humanos, por ejemplo. Se cometen atrocidades por no estar bien establecidos los protocolos de actuación de las policías. En Honduras murieron 300 personas por el desconocimiento o la falta de procedimientos para enfrentar determinadas situaciones. Esto es algo que no puede continuar.

62



Pregunta de Laura Ruiz (Instituto Tecnológico de Monterrey)

¿Cuál es el papel de las universidades en la prevención de la violencia? ¿Cómo pueden aportar a los programas?

Respuesta de Adam Blackwell

En todos los proyectos importantes de la región o en la red interamericana de prevención se valora mucho la participación de las universidades. Sus aportaciones son importantes y tienen programas de capacitación para la formación policial. Entonces, ¿para que duplicar lo que ya existe? Hay que aprovechar lo realizado por las universidades. Además, en la OEA no sé quiere que la academia de la policía funcione con atraso o en aislamiento. Es mejor incorporar las nuevas tecnologías y éstas las proporcionan las universidades.

Pregunta de participante no identificado

En México diariamente hay 300 mil ataques cibernéticos. La capacidad de la policía federal sólo le permite resolver 10 casos. Opina, por tanto, que la única forma de enfrentar el ciber-crimen es lograr acuerdos estructurales con los actores internacionales que tienen el control de internet, *google* y de otras redes su colaboración para detener esos delitos. ¿Cómo llegar a tales acuerdos con estos actores internacionales?

Respuesta de Adam Blackwell

Es poco conocido el programa de ciber-seguridad de la OEA pero tiene un plan de acción que está basado en tres pilares:

- cada país necesita una plan nacional;
- cada país requiere programas sectoriales de ciber-seguridad: gobierno, empresas privadas, empresas bancarias, etcétera;
- mejor educación para los usuarios.

El ciber-crimen es una oportunidad para “abrir esta gran canasta” y realizar un trabajo conjunto con el sector privado y con la sociedad. El tema es enorme: sólo el 10% de los que utilizan la red tiene algún tipo de protección; las personas buscan acceder a cualquier WiFi de manera gratuita y, claro, lo hacen sin ninguna protección (es como “dejar la puerta principal de tu casa abierta”); la gente recibe un correo con una oferta de premios de alguien que no conoce y lo abre. Se necesita más educación. Hay 14 mil millones de cosas conectadas en la web. Hay más teléfonos celulares que gente en el mundo. Una estrategia internacional, regional, sectorial, es imprescindible ¿Cómo crear los estándares internacionales? Es muy complicado. Hay países que se han adherido a la Convención de Budapest, que es una forma de crear algunos estándares internacionales, pero otros no lo han hecho porque no estuvieron en la negociación. Lo importante es que los países vayan encontrando fórmulas internacionales para este tema. Una vía puede ser las reformas legales. Pero aquí se presenta un problema: el vecino de Belice es Bután, el vecino de Argentina es Argelia, un cambio muy pequeño en la nomenclatura, un error de una letra, puede significar el cambio del destino de un mensaje. Esta es una nueva situación: ¿cuál es la jurisdicción para una persona que utiliza esta tecnología internacional? Es, sin duda, un problema que requiere una solución audaz.

Pregunta de Alejandro Monreal (Dirección de Prevención del Delito del Municipio de Aguascalientes)

Enuncia tres temas en los que le pide su opinión al Embajador Blackwell:

1. Percibe que hay un divorcio entre los temas policiales y de prevención. Los programas
-

de prevención marcan distancia de la actividad policial y viceversa. Hay que buscar fórmulas que permitan el trabajo conjunto.

2. Con la policía se ha trabajado mucho en manejo de armas, inteligencia, situaciones de riesgo, técnicas policiales etc., pero no se ha trabajado en la formación ética, moral y de desarrollo humano, lo que pudiera contribuir a un mejor ejercicio de su función y, evidentemente, a darle prioridad a la prevención en su actividad como policía.

3. Habría que hacer que las políticas nacionales de prevención de la violencia tuvieran el mismo tratamiento que se les da a otros temas, como el de las políticas ambientales que, por ejemplo, establecen por norma algunas medidas al construir casas-habitación, como colocar calentador solar, sistemas de ahorradores de energía, etc. Propone explorar ideas similares en el área de prevención, por ejemplo, que las casas, por norma de construcción, cuenten con determinadas medidas de seguridad.

64

Respuesta de Adam Blackwell

Su respuesta también constará de tres puntos.

1. Hay que formar nuevas entidades de gestión policial, mediante la intervención del alcalde o de otros actores gubernamentales para apoyar al policía en su tarea de prevención.
2. Hay que definir ¿qué tipo de policía queremos? ¿Estamos listos para pagar a un policía como profesional? ¿Dispuestos a crear un policía con vocación y esto significa darle un buen salario y estímulos económicos? Porque un policía que no tiene vocación, que no siente orgullo de ponerse el uniforme, atenta contra la propia policía.
3. Los ciudadanos tenemos derechos, pero también obligaciones. Si los ciudadanos no respetamos las leyes, las regulaciones, nunca vamos a superar la corrupción. Si queremos llegar a una situación de bienestar como existe en otros países, es una meta en la que los ciudadanos tenemos un papel importante por jugar. Menciona también que se está trabajando en la capacitación de la policía, prueba de ello son la Universidad de Sao Paulo y las excelentes instalaciones en San Luis Potosí, donde no sólo se les está formando en las técnicas policiales tradicionales.

Comentario de Antonio Iskandar (Programa para la Convivencia Ciudadana de USAID)

Se refiere a la relación de policía y prevención. ¿Es posible? Comenta que el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) ha desarrollado una metodología para la concepción de la policía de proximidad y su rol de cumplimiento de la ley en el marco de la seguridad ciudadana, directamente involucrado con la construcción del tejido social. Se sustenta en

4 pilares: 1) la prevención; 2) el ejercicio de la policía; 3) la procuración de justicia; y 4) el respeto de los derechos humanos. Estas son las 4 ruedas de la carreta en la que se sustenta la seguridad ciudadana. ¿Cómo lograr entonces esta vinculación?

Señala que el PCC ha observado experiencias en Estados Unidos, en las que se ha logrado internalizar la idea de que la función policial tiene un rol en la construcción del tejido social y, a la vez, ganarse la confianza de la ciudadanía. Han desarrollado programas de acercamiento con la comunidad. La policía se convierte en un servicio público en el que conecta las necesidades de la comunidad con diversos servicios que ofrece la municipalidad. Destaca experiencias como la de la policía de Los Ángeles, en cuya formación académica los policías deben convivir con comunidades conflictivas durante 3-4 años, conocer sus necesidades y vincularlas con los servicios prestados por el municipio, todo ello bajo un esquema descentralizado de trabajo. También menciona la experiencia en Boston del “*Cease Fire*”, donde el tema de seguridad ciudadana está anclado a los servicios de la municipalidad. Aquí mismo en México, en Guadalupe, Nuevo León, donde el PCC está trabajando con un esquema en el que se van descentralizando y, a la vez, amalgamando las funciones de la policía con otras funciones de la municipalidad: atención a la violencia familiar, mediación, justicia y otros servicios que demandan los ciudadanos.

65

Si no se ve así la función policial, en el marco de la prevención y el concepto de seguridad ciudadana, el policía sólo va a actuar conforme al rol tradicional de la seguridad pública. El paso que podría darse hacia delante es el de integrar otros servicios en la actividad policial, a fin de que el policía no sólo sea visto como un funcionario de la seguridad pública, sino como un funcionario municipal que ayuda a generar confianza porque cumple la ley pero también gestiona otros servicios que ofrece la propia municipalidad.

Respuesta de Adam Blackwell

Lo dicho por Antonio Iskandar le parece muy importante por lo que desea agregar algo que olvidó mencionar en su intervención inicial: el tema de los indicadores de la función policial; la mayoría son cuantitativos en vez de cualitativos. Es un tema delicado, pero con el Banco Mundial y el BID se está trabajando en la construcción de indicadores más cualitativos para evaluar la operación de la policía. Esto le parece muy relevante para cambiar la mentalidad tradicional de la actividad policial.

Comentario de Alejandro Ramírez (Coordinador Administrativo del PRONAPRED en el Estado de Hidalgo)

Refiere que le interesa encontrar una fórmula de variables que implican el concepto de la transversalidad y la relación ciudadano-policía. Propone generar una fórmula para medir el bienestar ciudadano en el que es necesario que se sienta seguro. En su municipio (Tula) hay 31 programas que han distribuido hacia distintas áreas: deportes y recreación; salud;

educación y cultura. Entonces, de acuerdo a si el ciudadano desarrolla o utiliza estas áreas, se le van quitando o poniendo puntos para medir el bienestar que debe ser del 100%. Esta es una “especie de estrategia” que propone. Ya hay una Guía del PRONAPRED con cerca de 200 proyectos, pero considera que medir el bienestar de los ciudadanos ayudaría a resolver el problema de encontrar una fórmula que integre al ciudadano, la seguridad y los demás valores de los que se ha hablado.

Respuesta de Adam Blackwell

66

Cuando él ha hablado de una fórmula no pretende que sea una ciencia ni tampoco que haya una nota mágica en esto. Pero en las experiencias internacionales que conoce, como la mencionada por Antonio Iskandar de “*Cure Violence*” y en múltiples publicaciones e informes, no se está buscando una fórmula y crear una sola metodología. Hay que saber lo que se quiere ¿Qué es lo que buscamos? ¿Qué son las probabilidades? Un joven al ubicarlo en distintos contextos es diferente. Por ejemplo, un joven sólo con un padre en El Caribe tiene más de 50% de probabilidades de tener problemas con la ley que otros jóvenes. ¿Cuáles son las características de lo que vemos? ¿Cómo crear ese listado? Estos voluminosos informes internacionales utilizan una sencilla metodología y concluyen en una humilde guía de cómo hacer las cosas. Pero, además esto debe ser explicado de una manera bastante sencilla. No es una ciencia, es una forma de explicar a los políticos, a los ministros, el valor que hay en esto y que pueda expresarse con formulaciones atractivas para tener impacto en la población; lo atractivo para ellos en las campañas políticas son las acciones policíacas que impactan al ciudadano medio: “voy a poner a la policía en las calles”, “voy a bajar al 50% los tres principales delitos”, etcétera. Entonces, se trata de una guía redactada de manera práctica, sencilla y clara para tratar de hacer entendible la transversalidad y la corresponsabilidad a los actores y el valor que tienen las intervenciones preventivas para ayudar a resolver los problemas de inseguridad.

Preguntas de Guillermina Guevara, de la Fundación Carlos Slim

Hará varias preguntas a partir de la siguiente reflexión: nos enfrentamos a un nuevo paradigma social que está cambiando con nuevos componentes. Esto parece que ya está comenzando a ser reconocido por todos. Pero, ¿cómo pretendemos intervenir si todavía no podemos reflexionar sobre cuáles son los componentes de esos nuevos escenarios de inseguridad? Pareciera que estamos interviniendo con herramientas metodológicas atrasadas. Se habla mucho de la complejidad del abordaje, pero a la hora de construir el trabajo cooperativo para la integralidad de las acciones, estamos ante un nuevo escenario que tenemos que contemplar. Se pueden evaluar positivamente las intervenciones y persistir la inseguridad y la violencia ¿Qué debe saber un operador de gestión social o pública ante estos nuevos paradigmas? ¿Cuáles son las economías de estos nuevos paradigmas?, ¿las migraciones?, ¿las nuevas relaciones?, ¿los nuevos vínculos? A la luz de la práctica cotidiana en los territorios, afirma que no basta darles a los muchachos fútbol;

ésta es una actividad de esparcimiento; a los jóvenes no sólo hay que darles grafiti; o decirles que pueden pintar y esto ya es una prevención o una rehabilitación. Los jóvenes deben tener acceso a nuevas posibilidades de desarrollo en el contexto mundial actual. No parece que estamos entendiendo bien este paradigma, ni sus economías, ni sus actores, ni sus migraciones, ni sus relaciones. Al final del día pareciera que nos quedamos con el paradigma de que el policía debe participar en las acciones preventivas. Pero, entonces ¿qué pone en contradicción a la policía como una estructura institucional? Se pone en juicio la gobernanza, la democracia y sus relaciones. Y a los actores, a los aparatos y los vínculos que se generan entre ellos.

67



Respuesta de Adam Blackwell

Es una pregunta compuesta ¿Cómo cambiar paradigmas? Con el Informe de Drogas de la OEA, hace 2 años hubiera sido imposible que los Presidentes tuvieran una conversación tan abierta sobre este tema. Ahora hay consenso en los 34 países del Hemisferio, en tanto a que el paradigma de la guerra contra las drogas fracasó, y este consenso está creciendo en el mundo. Hay que buscar otros paradigmas. No se tiene la receta mágica. Pero se está discutiendo en forma inteligente, profesional y mesurada. Hay crisis de democracia, de violencia en varias partes del mundo. En Honduras hay un conflicto de mucho tiempo y hay que ayudar al país a salir adelante; hay que cambiar el paradigma ¿Cuál es la solución? No se sabe, es complicado, se requiere un esfuerzo integrado, pero mínimamente hay que cambiar la conversación.

A lo que está sucediendo con los jóvenes ahora lo llaman “crimen trans-generacional”. Se intenta darles educación, educación y más educación, lo cual es sumamente importante, más con la participación de los padres, la comunidad y las autoridades. Pero los jóvenes tienen otras expectativas sociales que van más allá de la educación y que son casi imposibles de responder. El embajador Blackwell a esto lo llama “calentamiento social”. Por ejemplo, en Chile la educación casi es gratuita, pero no fue suficiente para los jóvenes que tienen expectativas más altas y existe un descontento social muy fuerte. En Brasil se

dieron estas manifestaciones porque la FIFA iba a quitarles canchas de fútbol (sedes para el Mundial). Existe esta molestia social en los jóvenes que parte de expectativas derivadas de lo que algunos expertos del BID llaman “crisis trans-generacional”

Comentario de Jesús de la Rosa (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP)

Hay una fórmula ya utilizada durante los conflictos de Nicaragua y El Salvador: la ecuación de la paz, ecuación en la que la paz es una constante que requiere empatía, solidaridad, cohesión social; y lo que está en el denominador son los traumas de diverso tipo que todos tenemos. Pero ningún tipo de trauma debe resolverse con violencia y en esto radica la ecuación de la paz que tiene importancia para la prevención de la violencia. En Colombia, se están desarrollando las escuelas de perdón porque las cárceles no sirven para la reinserción social, al contrario, la reincidencia es del 70%. Entonces, para que haya paz, como medida de prevención considera que es necesario eliminar las cárceles en nuestro país.

68

Comentario de Suhayla Bazbaz (Cohesión Comunitaria e Innovación Social)

Va a continuar sobre el tema de la ecuación de la prevención. La información es fundamental para contar con una visión integral y multifactorial de la prevención. Uno de los retos de México y otros países es que no se cuenta con suficiente información para desagregar la ecuación. Hay 2,441 municipios en el país; 210 ciudades con más de 100 mil habitantes; la mitad de la población es menor de 29 años, pero no hay información regular, confiable, creíble sobre las vulnerabilidades sociales, las debilidades institucionales y los detonantes. Por ejemplo, no hay información a nivel municipal sobre violencia doméstica, adicciones, origen de las poblaciones en reclusión. Mes por mes se mide la incidencia delictiva pero para el índice de Gini y otros indicadores de inequidad social a nivel municipal hay que esperar 5 años. Existe una economía política sobre la información, quién decide qué variables incluir; cómo reflejar las diferencias entre las diferentes regiones; quién las mide y analiza, y quien actúa y como se actúa frente a esa información. Pregunta la experiencia de la OEA ante este tipo de situaciones. Aclara que se refiere no únicamente a la información de carácter nacional sino también en el nivel estatal y municipal. Esto es un gran reto si se quiere que la prevención parta de lo local.

Respuestas de Adam Blackwell

Sobre el primer planteamiento: no vamos a eliminar todas las cárceles de pronto, pero si podemos reformarlas. Por lo menos, intentarlo. En Canadá se llama servicio correccional en lugar de sistema penitenciario, porque la intención es la de lograr la reintegración a la vida social. En Canadá, el 40% de los castigos se cumplen fuera de los centros de reclusión. Y no es el país que está mejor en este aspecto, hay 8 países en el mundo que son los mejores en la readaptación social.

Se comparte en la OEA la preocupación por la información. Están trabajando con el Banco Mundial y con el BID para ponerse de acuerdo en que, por lo menos, los organismos internacionales cuenten con algunas variables comunes y metodologías comunes de análisis. Tienen particular interés en el trabajo de los observatorios, porque si no hay variables y metodologías comunes entre ellos, entonces se tendrá una ensalada de fruta que no sirve para el análisis. En este Foro se ha tenido especial atención en este aspecto de la ecuación a fin de identificar algunas variables y tener idea de lo que falta por hacer porque este trabajo es de la mayor importancia para la OEA.

69

Comentario de Marcus Gottsbacher (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / CRDI-IDRC, de Canadá)

Menciona diversos puntos que han estado en la discusión, desde el papel de la policía en la prevención, los procesos de pacificación que se generan desde abajo, la movilización social, hasta el papel de las élites en las economías políticas de la ilegalidad.

Se refiere a las inequidades Norte-Sur en las que países como México ponen los muertos en el problema de las drogas mientras las ganancias y el consumo se dan en los países del Norte. Canadá, por ejemplo, es el principal productor de anfetaminas.

Respuesta de Adam Blackwell

No comparte esa visión de las diferencias Norte-Sur-Sur-Norte en donde uno es el malo y el otro es el bueno. Ha trabajado en África donde las condiciones son mucho más difíciles que en nuestro Hemisferio. La OEA acaba de ser anfitriona de la Conferencia Norte-Sur en Washington. Es interesante porque nadie tiene el monopolio de las mejores prácticas. Hay que escuchar, documentar, digerir las diversas experiencias del Norte y el Sur. Comparte el trabajo de construir las coordenadas a nivel local: ha estado recientemente en negociaciones con pandillas en tres países, pero es muy difícil si el gobierno o el Estado o la policía no participan. Si no participa la policía. ¿Cómo se va a lograr pacificar la zona? En el ejemplo de Los Ángeles que mencionó Antonio Iskandar, hubo que depurar a la policía antes de aplicar el *Cure Violence*. En Washington había 80 homicidios por 100 mil en 1992 y hubo que depurar a la policía porque era parte del problema. Le gustó mucho que en la reunión del Informe Internacional sobre drogas que organizó la OEA, acudieron unos 300 líderes indígenas, mujeres, maras, y se sentaron a la mesa con las autoridades. Oírlos reclamar a los Presidentes ayuda para salir de su marginación y que las autoridades no estaban conectadas con ellos, mostraba el problema de la legitimidad del Estado. Es complicado. Hay comunidades indígenas en Canadá que no participan de la estrategia nacional; están marginados del resto del país. Esto es sobre lo que hay que actuar, aún cuando es complicado.

Comentario de Enrique Mejía, Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública de Cuernavaca, Morelos

En el Foro se ha insistido en invertir todo lo que se pueda en la educación de los niños y jóvenes, pero ¿los padres? La información que reciben los niños y jóvenes que ya no van a la escuela y que están en las calles, proviene de sus padres. Por tanto, considera importante que los padres tengan información adecuada, pero no hay ningún sistema de educación para educar a los adultos. Cree necesario contar con proyectos de capacitación para los adultos.

70



Comentario de Abigail Torres de Seguridad Social de CEMEX

La realidad los obligó a salir de sus plantas de trabajo para visitar sus comunidades. Entendieron que si no lo hacían, perderían su negocio. No es un tema que tengan solucionado, por lo que valoran lo dicho en el Foro porque entienden que es una estrategia que les permite permanecer.

A veces hay cierta incongruencia con el enfoque comercial y la visión a largo plazo. Pero están conscientes de que si la delincuencia continúa, la empresa termina y se pierde su fuente de trabajo. La población juvenil que ahora se ve lejos de nuestra realidad, el día de mañana va a estar al frente del sistema de nuestro país y esto hay que valorarlo hoy.

Pregunta de Patricia Fuentes (Instituto Nacional de Psiquiatría)

Le preocupa que si la violencia es multifactorial y si las intervenciones deben estar basadas en evidencia, ahora se diga que no hay información suficiente, que no tenemos bases firmes para lo que se está haciendo. Hay muchos actores involucrados en este tema. Pero, en México hay trabajo realizado. No partimos de cero. Se requiere buscar una dinámica para saber qué es lo que se ha hecho en México y, lo más importante, qué es lo que falta hacer no sólo en la policía, sino con los jóvenes que son un activo para el país. El Instituto Nacional de Psiquiatría tiene 30 años que hace investigación sobre diversos temas relacionados con la prevención de la violencia; sería entonces importante establecer mecanismos para integrar los diagnósticos y no seguir con la dispersión de la información.

71

Pregunta de participante no identificado

¿Hasta dónde se tiene la posibilidad de contar con los elementos privilegiados de un diagnóstico en el caso de México, en una situación de crisis de Estado? ¿Cuáles serían los elementos que habría considerar, de acuerdo a su experiencia, para ese diagnóstico? Es necesario construir un diagnóstico entre los actores, tomadores de decisiones, investigadores y ciudadanos. Pero, no hay un diagnóstico compartido; los diagnósticos no están socializados. Debemos aspirar a articular un diagnóstico común. Pero ¿hacia dónde debemos caminar para lograrlo?

Respuestas de Adam Blackwell

El corto-placismo es un problema en el sector privado y en el público. Hay que utilizar lo que existe y construir sobre los modelos. Para la OEA, México es un verdadero laboratorio. Se están trabajando algunos indicadores con INEGI, construyendo también indicadores de drogas; revisando el tratamiento de adictos, el tema de los jóvenes en riesgo, entre otros problemas. En términos de diagnósticos se tiene la metodología y existe la información del sistema de la seguridad del país (SNSP). Nos muestra que si el problema no son los recursos entonces es la coordinación. Y también el problema es cómo utilizar los resultados de esto para tener un impacto en el trabajo de campo.

Comentario de Christiane Hajj Aboumrada, Directora Ejecutiva del Programa de Prevención de las Violencias, Fundación Carlos Slim

Considera que somos más reactivos que preventivos. Se sabe que hay una gran cantidad de avances, información e intervenciones exitosas; se dice que hay colaboración entre los diversos grupos, pero la verdad es que no nos escuchamos ni tampoco colaboramos entre nosotros. En su opinión este es uno de los grandes problemas que hay en México.

Comentario de Adam Blackwell

Está de acuerdo con Christiane Hajj: ese es el problema. Hay problemas de coordinación en todos los niveles. Entre gobiernos, entre familias. Hay que saber separar los valores de los intereses.

Comentario de Suhayla Bazbaz (Cohesión Comunitaria e Innovación Social)

Respecto a los diagnósticos locales, pero son una fotografía y no son comparables. Más importante que generar diagnósticos exhaustivos en algunos de los municipios, es la creación de un sistema de investigación en tiempo real que permita tomar decisiones en materia de prevención en forma oportuna.

72

Comentario de Rosa Armendáriz (Sistema de Seguridad del Estado de Sinaloa)

Se investigan las causas para la elaboración de paradigmas, pero ¿en qué sentido se dan las causas? ¿Qué mecanismos las echaron a andar? Hace falta mucha investigación científica, a nivel local, micro. No hay presupuesto para investigación. Pero eso no debe impedir que se haga. Pone el ejemplo de que, por acuerdo con el director de los centros de reclusión de Sinaloa, se escanearon todos los expedientes de los internos. Y ahora tienen una gran información que están analizando de manera muy detallada. En este caso no se necesitaron grandes recursos, sino una voluntad política de un funcionario para hacer investigación a nivel local. Es necesario compartir la información y que cada quien la procese por su cuenta y luego socialice los resultados.

Comentario de participante no identificado

Enuncia aspectos del Foro y de este Diálogo que le parecen relevantes: no repetir lo que se sabe que no sirve. Provoca inseguridad hablar de seguridad. Cuando se contrasta la experiencia individual con otras experiencias, hay una fantasía del medio por lo que propone que este Foro sea el inicio de una experiencia de un observatorio permanente en el que se intercambien experiencias. Hay muchos saberes que no hemos escuchado. Es importante recuperar la historia de cómo se genera la inseguridad y contar con la visión de otros profesionales y la de los propios ciudadanos.

Pregunta de participante no identificado del Estado de Chihuahua

Pregunta al Embajador Blackwell si la OEA tiene una práctica o estrategia para acercar a los medios de comunicación con las redes sociales.

Respuestas de Adam Blackwell

En este tipo de intercambios hay que escuchar, adaptar. Los diagnósticos son la base para demostrar qué es lo que está funcionando y qué no en los municipios. Las decisiones que

se tomen serán de las autoridades locales, estatales, pero en los diagnósticos tendrán los elementos para tomar las mejores decisiones. La metodología basada en evidencia para la realización de los diagnósticos es evidentemente de lo más importante.

¿Cómo trabajar con los medios? La OEA ha tratado de establecer acuerdos para abrir canales de comunicación permanentes con ellos y darles reportes de lo que funciona y lo que no funciona en materia de seguridad. Pero lo que es claro es que... la sangre vende. El interés de hablar con ellos no tiene nada que ver con la libertad de expresión, sino se busca establecer un pacto con la prensa para que contribuya a generar confianza mediante una visión equitativa del problema y que también hable de lo que está funcionando.

73

Comentario de René Coulomb, Director de Evaluación y Control del Instituto Mexicano de la Juventud

Se habla mucho de los jóvenes, pero en este Foro ¿dónde está el joven? ¿Dónde está el joven en los diagnósticos? ¿En la evaluación? ¿En la identificación de las múltiples violencias? Es un el desafío reunir, convocar a los jóvenes a este tipo de foros. Los retos: desarrollar metodologías para empoderar a los jóvenes y, ¿cómo hacerlo, si los jóvenes no están dados de alta en Hacienda, no tienen CLUNY, etcétera? Debido a que son los más afectados por la violencia, los jóvenes deberían ser los más beneficiados por los recursos y los programas que se instrumentan para la seguridad.

Respuesta de Adam Blackwell

Indudablemente que los jóvenes son parte fundamental del desarrollo y evidentemente en las políticas de prevención de la violencia. En el caso de la OEA, no hay informe o reporte en el que no se destaque el tema de los jóvenes. De hecho, hay representantes de jóvenes en todas las instancias de la OEA y en todas las reuniones que organiza en el Hemisferio.

Se da por concluido el “Diálogo I con Expertos”.

Diálogos con Expertos

Viernes 28 de Noviembre de 2014

Diálogo II. Retos Locales Frente a la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia

[Diálogo dirigido por dos expertos: Franz Vanderschueren, Coordinador Técnico de la Red Global de Ciudades Más Seguras y por Adolfo González Vargas, Director de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Providencia en Chile]

74

Moderadora: Lucila Guerra- Directora General de Planeación Estratégica para la Prevención Social (Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana-SEGOB).

Introducción de Adolfo González Vargas

El objeto de este Diálogo es hablar sobre los retos que se presentan a nivel local en la implementación de programas de prevención de la violencia. Este tipo de prevención se hace con participación ciudadana y a nivel municipal. En su experiencia, ha conjuntado tres niveles de análisis: el académico, el político y el de gestión administrativa municipal.

Más que exponer una buena práctica (la de Providencia, Chile), lo que hará es presentar la exploración de un camino y compartirá inquietudes que, seguramente, son comunes a otras experiencias municipales. Lo particular de Providencia es que hace 2 años se inició esta experiencia con una alcaldesa que asumió la estrategia de prevención de la violencia como parte fundamental de su proyecto político. Puede haber muchos modelos, como se ha dicho reiteradamente en este Foro, y ninguno replicable a otros territorios, pero hay algunos elementos que pueden ser claves para hacer más viable una experiencia de prevención de la violencia a nivel local:

- 1. Liderazgo político**, sin este elemento existen escasas posibilidades de hacer algo distinto. El gobierno municipal de Providencia se planteó una premisa: lograr la convivencia justa de la sociedad, e hizo de esta premisa una política transversal para toda la administración. El municipio tiene 130 mil habitantes, con buen nivel adquisitivo y una alta población flotante ya que viene a ser la continuidad del municipio de Santiago. Se ha trabajado la recuperación de los barrios, limitando el crecimiento urbano horizontal y generando un entorno más amigable; hay un plan de construcción de ciclovías; se ha propiciado la convivencia comunitaria en áreas verdes, en espacios públicos, en los barrios; se han impulsado los deportes en los

espacios públicos; y hay una limitación al expendio de alcohol ¿Qué sucede si no existe la voluntad política? La respuesta merece ser explorada sobre todo al momento de cambio, porque si no hay esa voluntad es difícil modificar las cosas. En México, hay un Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que establece responsabilidades a nivel estatal y municipal. Pero hay municipios que no participan ni van a participar en este desafío; municipios cuyas autoridades no están dispuestas a encabezar los programas de prevención. En estos casos, ¿cuál es la alternativa de esa población? Sugiere que quizá a través de incentivos presupuestales pudieran desarrollarse las estrategias preventivas a nivel local.

2. **Sin recursos no hay estrategia de prevención** que se pueda instrumentar. El municipio de Providencia sólo depende de recursos propios para la política de prevención. Entonces, se necesitan reordenar, reorientar los presupuestos hacia la prevención. El mayor desafío del gobierno municipal es entender la prevención como una gestión transversal; imprimir la transversalidad en el manejo presupuestal. Hay recursos en los municipios, pero no siempre se focalizan donde se necesitan. Un buen ejemplo que conoce es del municipio de Aguascalientes: su propuesta de acupuntura social, permitió focalizar los recursos donde pueden ser maximizados, potenciados. Esto supone un esfuerzo de reorientación de los recursos que llegan de la Federación a fin de que sean destinados a los barrios que más lo necesitan. Hay que tener en cuenta que al hablar de prevención se puede justificar la inversión en cualquier cosa, por lo que es necesario definir en que nivel se va a intervenir: en el nivel primario, secundario o terciario. Se necesita priorizar. Considera que el nivel primario es el más seductor desde el punto de vista político porque llega a mayor número de gente. El reto es cómo compatibilizar programas de alto nivel de focalización con los de prevención primaria.

Elementos claves para la viabilidad de una intervención de prevención de la violencia a nivel local:

1. Liderazgo político
2. Recursos presupuestales
3. Participación ciudadana y coaliciones
4. Capacidad técnica municipal

3. **Formación de coaliciones y participación ciudadana.** Esto no sólo tiene valor político sino técnico. El poder sumar a la sociedad civil es de fundamental importancia en la prevención. En Providencia se constituyó un Consejo de Seguridad Ciudadana, que es una instancia de diálogo en igualdad de condiciones de los ciudadanos frente a la autoridad política y policial. Se discuten cuestiones técnicas, pero también el Consejo propicia el monitoreo y el control ciudadano sobre la gestión pública ¿Cuál es el peso de contar con “*accountability*” social?

Considera que es clave para la alianza pública–privada y lo ejemplifica con la experiencia que tuvieron al expedir la ordenanza de restricción de alcohol: el gobierno municipal lo hizo convencido de que ésta medida iba a impactar positivamente en la población lo que se reflejaría en menores índices de violencia y de accidentes; pero no fue así. Generó protestas inmediatas y la formación de un frente opositor de empresarios gastronómicos que obligó a la Administración a crear una Mesa de Diálogo ¿Qué fue lo que estuvo mal? Que no fue trabajada, explicada, consensuada previamente con los potenciales afectados.

Las Mesas de Diálogo deben ser previas y no posteriores, aún cuando se trate de medidas técnicamente justas. Las coaliciones entre sociedad civil y autoridad pública son clave; es cierto, requieren más trabajo, pero a cambio, se puede obtener un apoyo fundamental. Esto tiene importancia especial con el asunto de la policía ¿Qué sucede con la policía chilena, bien calificada, disciplinada, efectiva en cierta medida, pero que no da cuenta de la sensibilidad de los municipios? Los gobiernos municipales no tienen autoridad sobre la policía; ésta tiene un mando único centralizado.

En este contexto, el desafío constante de los municipios es que la policía participe en los asuntos que interesan a los gobiernos municipales y a los ciudadanos: violencia doméstica, comercio informal, cuidadores de coches en las calles, comercio sexual, asuntos de la vida cotidiana urbana. Hay que estar negociando permanentemente con la policía. Entonces, ¿en qué forma se va a cautelar a los policías? Desde el término de la dictadura no ha habido ninguna modificación sustancial en la formación policial que signifique, por ejemplo, concretar el policía de proximidad. Ante esta situación, la Administración ha creado la figura de *inspectores municipales*, que no tienen que ver con la policía, hacen patrullaje preventivo, pueden aplicar multas y tienen facultad para actuar en situaciones de conflicto urbano. Hay un teléfono gratuito a través del cual prestan sus servicios, sobre todo, en temas urbanos. Este cuerpo de inspectores comunitarios se está formando dado que no existe la policía de proximidad.

- 4. Capacidad técnica** de los municipios. Sin un equipo técnico bien capacitado, lo que se haga en materia de prevención puede carecer de eficacia e integralidad. Hacer prevención significa hacer trabajo territorial, de trinchera. Se necesitan conformar equipos por territorio con un responsable técnico; se planifica y se establece un programa de trabajo (plan barrial) en conjunto con los vecinos. Se focalizan los puntos de conflicto en los barrios más vulnerables. Se desarrolla también un plan de fiscalización con los vecinos.

Hay muchas formas de organizar el trabajo territorial, pero a final de cuentas, el equipo técnico debe ser capaz de orientar las acciones. Se ha hablado mucho de los modelos de intervención con evidencia de resultados. Es el punto de vista anglosajón. Ponerle valor y un indicador a cosas complejas. No está mal, está bien, pero merece una discusión ¿Qué cosas queremos medir? ¿A qué nivel vamos a evaluar? ¿Qué impactos consideramos y cómo podemos medirlos? Hay que valorar la compatibilidad de los instrumentos para medir los indicadores. Se requiere encontrar el punto de equilibrio que permita contar con la información necesaria, ya que sin ella no se puede medir. Las encuestas nacionales de victimización son útiles, pero requieren continuidad y utilización de los mismos instrumentos para hacer comparables los resultados. La comparabilidad del instrumento para medir los impactos y decidir cómo se miden, es algo que se debe definir claramente. La diferencia en la magnitud de la violencia puede ser muy grande y los impactos pueden ser demostrables en períodos largos de tiempo. Pero, no hay que dejar de medir los efectos y evaluar el grado de satisfacción del usuario con un criterio transversal de los programas de intervención.

77

Otro tema que parece ser materia de una constante tensión: la relación entre gobiernos locales y centrales ¿Hasta dónde los gobiernos centrales le dicen a los gobiernos municipales qué hacer en prevención del delito? Si se ponen las posiciones en polos opuestos, se tiene lo siguiente: por un lado, los centralistas que aducen incapacidad local y, por otro, los ultra-municipalistas que argumentan que los del centro no entienden las particularidades de los problemas locales. Y esta tensión es permanente. En México tienen un buen programa nacional de prevención, bien articulado técnicamente, con indicadores que buscan comparar las diversas experiencias. Pero esto no implica que una experiencia no pueda ser resultado de la creatividad de los municipios ¿Cuál es el punto intermedio entre un modelo cerrado y otro en el que el municipio genere una nueva intervención? Está de acuerdo en que el Estado debe marcar los parámetros de calidad y los temas que deben ser considerados. En esto podría estar la clave de cómo compatibilizar un estándar técnicamente uniforme, con las necesidades y particularidades de los municipios.

Introducción de Franz Vandershueren

Esta de acuerdo con Alfonso González: el liderazgo local en la política de prevención es el primer problema a resolver. Sin liderazgo no se va a ninguna parte. Ni siquiera intentarlo. Hacer prevención donde a la autoridad municipal no le interesa el tema, es tiempo perdido ¿Qué significa liderazgo? La voluntad política de avanzar

El liderazgo local en la política de prevención es el primer tema a resolver. Sin liderazgo no se va a ninguna parte. Ni siquiera intentarlo. Hacer prevención donde a la autoridad municipal no le interesa el tema, es tiempo perdido.

y la capacidad de conformar un equipo técnico que sea ágil y que tenga poder; contar con una estructura que le permita actuar sobre los distintos sectores de la municipalidad. Pone el ejemplo de Aguascalientes en que la alcaldesa logró crear esta estructura. Eso marca una diferencia radical para el ejercicio de la prevención. En cambio, cuando los departamentos de prevención dependen de otros departamentos o, peor aún, de la policía, la prioridad, obviamente, no será la prevención. El liderazgo necesita una concreción muy precisa que garantice la aplicación de la política transversal de prevención.

78

Revalora la prevención primaria, porque se construye con base en la fortaleza institucional. En ciudades como Querétaro o Zacatecas es fundamental trabajar en los espacios urbanos. Pero en Neza es más complicado, sin embargo el urbanismo tiene mucho que aportar. Por ejemplo, el *Exibus* que circula en Neza ha cambiado la forma de vida de sus habitantes. O, al priorizar lo verde, el urbanismo cambia todo. Hay una dimensión estética que no se puede subestimar: los pobres también merecen buenos parques. Entonces, el liderazgo debe orientarse hacia el derecho a la ciudad, no sólo el derecho de acceso a los servicios públicos, sino el derecho a decidir la ciudad que queremos y la seguridad que queremos. Hay que prestar atención al análisis de la calidad urbanística y qué es lo que la gente quiere para su ciudad, cómo quiere preservarla.

Un segundo aspecto que destaca es el de los equipos técnicos para la prevención. Es necesario tener en cuenta el tipo de formación de los cuerpos técnicos. Considera conveniente crear la carrera de agente multidisciplinario de prevención. Sobre este aspecto, sugiere insistir con las instituciones académicas, con las universidades, para que formen a este tipo de profesionales e impulsen una cultura de prevención. También se refiere a la formación de los equipos técnicos a través de propiciar el Intercambio de experiencias internacionales. Recuerda que, al principio, los que se dedicaban a la prevención, se frustraban. Para superar esta situación, ayudó mucho el reunirlos y que intercambiaran experiencias entre ellos. Ahora, con los recursos tecnológicos, este tipo de intercambio es más fácil de realizar.

El tercer problema que señala es el de aprender a hacer diagnósticos participativos en las comunidades. Este tipo de diagnósticos permite identificar los problemas, evaluar los programas y, además, contribuye a que los actores tomen conciencia de su propia responsabilidad. Menciona la experiencia en Cd. Juárez que llevó a la firma de un convenio de corresponsabilidad por parte de la sociedad civil y las autoridades. Ahora bien, hay que tener claro que un diagnóstico participativo requiere tiempo; no se hace en 15 días, pero permite tomar conciencia del problema, permite hablar y acordar acciones con los actores locales. Por otro lado, requiere definir criterios viables de evaluación no sólo cuantitativa, sino sobre todo cualitativa. Pone el ejemplo de la policía de proximidad de Calgary, Canadá, que es evaluada con métodos nada ortodoxos. Recomienda acordar

métodos prácticos de evaluación que satisfagan no sólo a los donantes sino a los beneficiarios de los programas. Un ejemplo de un instrumento mal utilizado es el de las encuestas de victimización en Chile, ya que su nivel de representatividad es nacional y regional, pero se trata de utilizar para el análisis a nivel municipal o de un área urbana, y eso no es posible.

En el sentido inverso, pone el ejemplo del Observatorio de Chihuahua que lideran los empresarios locales: hace un excelente análisis criminológico y de factores de riesgo, base en los cuadrantes de la policía y logra ubicar con precisión dónde están los problemas, dónde están los focos rojos de la incidencia delictiva. Con base en sus análisis se determinan estrategias distintas de intervención en la ciudad.

79

De acuerdo a su experiencia, identifica las siguientes fases del proceso de implementación de una política pública de prevención: Primero, una **Fase cero**, en la que existe dispersión en las experiencias de prevención y ésta se trata de implementar sin planificación y coherencia alguna. Por tanto, el posible efecto se diluye con el tiempo, la comunidad no se apropia de ella, las autoridades no la continúan y se pierde; es una especie de populismo de la prevención.

La **Fase 1 es la fase de aprendizaje**, con duración entre 2 y 4 años; el liderazgo y el equipo técnico se imponen durante este tiempo; los actores locales aprenden a utilizar los instrumentos, conceptos técnicos y criterios de evaluación; comienzan a cambiar su lenguaje, lo que significa un cambio de mentalidad de la población. Esta fase generalmente corresponde al período de gestión de un alcalde.

Fase 2 de consolidación. Esta es una fase determinante para la prevención porque al terminar su gestión el alcalde que la impulsó, si no se ha logrado entender que la prevención es una política de Estado y no sólo de gobierno no habrá continuidad. Si cambian a los funcionarios y la nueva Administración se propone comenzar de cero, entonces, lo avanzado se pierde lamentablemente. Este es un enorme desafío que tienen las políticas de prevención en México: garantizar la continuidad, a pesar del cambio de un alcalde por otro.

La **Fase 3** implica ya el intercambio de experiencias en materia de prevención entre distintas ciudades y países, con la perspectiva de trabajar en conjunto. Aquí ya las políticas no dependen tanto de la voluntad de un gobernante, sino que se habla de experiencias

Sesión de Preguntas y Respuestas

Comentario de Alejandra Moreno Toscano (Autoridad del Centro Histórico de la Ciudad de México)

Cada ciudad, cada gobierno local busca sus propios caminos, es decir, experiencias específicas que son las que van creando las posibilidades de un determinado proyecto de seguridad en la ciudad. Se puede decir que son experiencias, en el fondo, iguales, pero únicas. En este contexto, su intervención busca exponer lo que se ha hecho en los últimos años, por autoridades y por la sociedad civil en el Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM). Se ha transitado por un proceso que ha permitido salir de un período muy difícil de inseguridad y una percepción social pésima para pasar a una situación totalmente distinta. La complejidad del CHCM radica en que es un símbolo nacional donde se manifiesta el país por múltiples motivos. Es un espacio muy grande; son 1800 inmuebles catalogados como históricos, lo que le da una complejidad adicional al rescate de los espacios; pero, además es un centro comercial con mercancías de todo el mundo; centro de encuentro cultural de la mayor importancia. Es un espacio al que se reclama el derecho a la ciudad: todos los habitantes, paseantes y turistas, son dueños del CHCM; la gente lo siente suyo. Por tanto, es compleja la relación con la sociedad.

En el año 2000 se creó un mecanismo “*sui generis*” de gestión, menos político, más ciudadano, aunque depende del gobierno. Este mecanismo de gestión actúa, por un lado, como transmisor de instrucciones de la autoridad y, por otro, como canalizador de las expresiones de la sociedad. Debe tener información actualizada de la mejor calidad, por lo que cuenta con un centro de información geo-referenciada. La autoridad lo que hace es coordinar dos grandes mesas de trabajo: una, intra-gobierno y, otra, extra-gobierno. Ahí se analiza todo lo que pasa en la vía pública del CHCM, desde la visión de la seguridad pública; por ejemplo, hay policía de proximidad; el DF cuenta con centros de control y comando C-2 y C-4 con alto desarrollo tecnológico; hay una claridad en el mando; los delitos se dividen entre los de alto y bajo impacto, y se les da seguimiento; los protocolos están puestos al día; se busca disminuir el tiempo de atención: de 10 minutos a 1 y medio. Esto no quiere decir que las condiciones de seguridad sean óptimas, pero se sabe lo que sucede cotidianamente en el CHCM. Todos los edificios públicos y privados tienen su protocolo de protección civil, los cuales son revisados anualmente; hay una revisión permanente de los puntos conflictivos de tránsito. Además, son muy importantes los procesos de comunicación, se explican las razones de las acciones y se difunden sus resultados, así como estudios específicos de zonas conflictivas. La mejor evaluación es cómo se vive en el espacio público; la actitud de la gente es la que dice si están tranquilas, contentas en esos espacios.

Comentario de Francisco Robles (Centro de Seguridad Urbana y Prevención)

No es suficiente tener un alcalde o gobernador convencido porque tal y como está diseñado el municipio no da para que sólo la voluntad política de la cabeza sea garantía de continuidad de la prevención y que ésta sea eficaz. En México, el municipio es para espacios de 100, 200, 300 mil habitantes. Y existen municipios de millones de habitantes. Hay una complejidad en el diseño de la arquitectura municipal. Esto no permite que la voluntad política sea suficiente.

Hay inercias, y la alternancia es un factor más que dificulta que las políticas públicas se sostengan. Necesitamos construir acuerdos con la sociedad para la seguridad y la paz. Acordar con los tres órdenes de gobierno una agenda de seguridad. Si esto se logra, habrá mejores condiciones para la permanencia de la prevención.

Un segundo punto: los diagnósticos participativos. No hay una política universal, la política de prevención requiere especificidades. Hay estrategias generales como abatir la pobreza, generar crecimiento económico o poner en el centro el fortalecimiento de la vida democrática y la creación de la ciudadanía. Sin embargo, si persisten los poderes no formales, como los cacicazgos, no se van a generar condiciones para las políticas de prevención.

Tercero: la evaluación; ¿qué tenemos que evaluar? Está de acuerdo con los indicadores basados en evidencia. Pero, la prevención tiene que buscar sus propios indicadores, especialmente, los relacionados con la cohesión social y la convivencia. Si sólo se consideran los indicadores delictivos, éstos pueden conducir a escenarios falsos. El que disminuyan esos indicadores puede deberse a diversas razones que no implican necesariamente que los factores causales de la violencia e inseguridad se hayan modificado en los municipios. Se puede vivir una “paz de los sepulcros”, una paz negativa (ausencia de violencia) y no realmente una paz positiva.

Comentario de Franz Vandershueren

Está de acuerdo en que la disminución de los indicadores delictivos puede significar una “paz de los sepulcros”. Menciona el ejemplo japonés, donde la mafia de Yakuza domina y controla las actividades delictivas en un escenario de aparente paz (negativa).

Por otra parte, comenta que se necesitan algunos alcaldes carismáticos, tipo Bockus, Pagano, Rodrigo Guerrero, Lorena Martínez, alcaldes capaces de crear una tradición de prevención que consolide esta política en forma permanente.

Comentario de María Elena Martínez Carranza (Universidad Iberoamericana)

Menciona que coordina un diplomado interdisciplinario de espacio urbano y seguridad pública. Ha habido once generaciones. El diplomado concluye con ejercicios prácticos, por lo que actualmente cuentan con 20 proyectos de intervención socio-urbana en la ciudad de México. Parte del proceso los lleva a dialogar con las autoridades municipales para sensibilizarlos sobre la prevención. Monitorean a los alcaldes e investigan el liderazgo local. Se le apuesta mucho al liderazgo local, pero éste es muy versátil; son funcionarios que cambian sus intereses repentinamente, de un momento a otro, de acuerdo a sus intereses políticos. Por tanto, es conveniente tener presente que, si bien la prevención es una política pública, es también una acción ciudadana. En la medida en que se le apueste a los ciudadanos, a la academia, al sector privado, más posibilidades habrán de llevar adelante los programas de prevención, por lo que no hay que sólo apostarle a la autoridad en turno.

82

Comentario de José Antonio Enríquez (Secretario Técnico del Fideicomiso de Seguridad Ciudadana de Chihuahua)

La Mesa Ciudadana de Seguridad de Chihuahua es un foro en el que convoca el ciudadano y la autoridad acude. Se ha consolidado como una instancia ciudadana, no de reclamos sino de colaboración. Han hecho un símil de cómo funciona el crimen organizado: en pequeños grupos que se desplazan por los territorios; por tanto en la Mesa Ciudadana están trabajando de manera similar, con organizaciones locales por zonas. A Cd. Juárez la han dividido en 158 micro-zonas y miden variables de cohesión y desarrollo social. Miden para responsabilizarse. En Cd. Juárez decidieron bajar de 35 a 14 homicidios en 2 años. Hay un objetivo que seguir y eso implica diseñar intervenciones para lograrlo. El empresariado de Chihuahua logró un acuerdo de una sobre-tasa para prevención, lo que les permite recaudar 100 millones de pesos anuales, que maneja un comité técnico de 6 ciudadanos y el Secretario de Hacienda estatal.

Comentario de Adolfo González Vargas

Regresa al tema de medir lo que corresponde. Cómo acotar la responsabilidad de los actores de la intervención. El marco lógico ayuda a racionalizar el trabajo del equipo. Reducir la criminalidad no depende de las acciones de prevención. Implica control y prevención de políticas de persecución penal y de reforma policial con efectos a mediano y largo plazo. Sin desentenderse de la criminalidad, interesa impactar en la población que sufre el problema de la violencia. Se tiene que medir en lo micro el impacto de los programas. Se requiere seleccionar indicadores pertinentes. Lo que no puedes suceder es que no haya medición. Ya sea cualitativa o cuantitativa. No son incompatibles.

Comentario de María Teresa Almada (CASA, Promoción Juvenil, A.C.)

El reto es cómo evaluar las acciones en el contexto social y cultural. Cómo avanzar en indicadores cualitativos. Los números no siempre dicen las cosas de la vida; de cómo vive la gente. Frente a realidades muy complejas, los números no checan con la realidad. Los indicadores que se seleccionan no sirven para medir lo que importa y, a veces deforman o simulan mucho la realidad. Cómo construir formas de evaluación que permitan medir realmente los avances en la prevención; las cosas que importan. Las vidas de los chavos. A veces se cae en una “esquizofrenia” de la medición.

83

Una gran carencia es la comprensión de la violencia en su dimensión antropológica, que es mucho más simbólica; lo que uno ve en los barrios, en la ciudad, por ejemplo, los ciclos de la violencia ¿Cómo se va dando cuenta de esos procesos? Por ejemplo, de los rituales de enfrentamiento entre las pandillas. La incidencia en lo simbólico, en los imaginarios juveniles. Mucho cambia cuando cambian los imaginarios de los jóvenes ¿Cómo trabajar esta parte simbólica, ritual, que tiene más relevancia en la violencia de los jóvenes?

No se ha analizado más el tema de la reconstrucción del tejido social. Construir otro tipo de observables de lo social. Saber si estamos en camino de construir un sistema de prevención social. En qué sistemas de evaluación aparecen indicadores de lo que siente la gente; no se habla de la soledad o sufrimiento de una madre o de un joven. No se mide esto en ningún lado. Se termina por ignorar mucho de la violencia.

Preguntas de Suhayla Bazbaz (Cohesión Comunitaria e Innovación Social)

Hace falta una discusión sobre los conceptos de cohesión social y comunitaria ¿A que nos referimos con “lo local”? ¿Municipios, ciudades, colonias, cuadrantes, polígonos, micro-sitios? Esto es clave para decidir el ámbito de la intervención. No hay una lógica metropolitana de los problemas y sus causas. Hay que pensar en distintos niveles de lo local.

Es fundamental vincular el derecho a la ciudad, pero también habría que pensar en todas las poblaciones que confluyen en una ciudad y los sujetos de derecho a construir la seguridad de la ciudad ¿Cómo le hacemos para que no siempre seamos los mismos los que estamos sentados a la mesa? Que también participen aquellos sujetos que están en los linderos de la irregularidad, la informalidad, la ilegalidad para construir la seguridad de la ciudad que es de todos.

Comentario de persona con apellido Ramírez (Unidad Toxicológica de Xochimilco de la Secretaría de Salud del DF)

Relata un cuento de Italo Calvino: *“La Oveja Negra”*. El cuento trata de un pueblo donde todo el mundo era ladrón. El vecino robaba al vecino y éste a otro vecino y así sucesivamente. Esta dinámica mantenía una armonía en el pueblo. La armonía se acabó cuando llegó al pueblo un vecino que no robaba lo que generó muchos problemas en las relaciones de los habitantes del pueblo. A final de cuentas, el equilibrio se restableció cuando el vecino decente fue muerto y todos siguieron robando a sus vecinos.

Este cuento lo trae a colación porque cuando la violencia es sustraída de un determinado contexto, estamos equivocados en el análisis. Es necesario ubicar las violencias en los sustratos sociales donde se origina y desarrolla.

Comentarios finales de Franz Vandershueren

Enuncia los puntos que, a su consideración, fueron los más destacados en el Diálogo:

- Hay que especificar qué es “lo local”.
- La violencia no puede analizarse fuera de su contexto social.
- Se recomienda enfatizar la evaluación tanto cualitativa como cuantitativa.
- El diagnóstico participativo permite tomar conciencia a los actores de su responsabilidad.
- Queda una discusión abierta: cómo no depender sólo del liderazgo político para los programas de prevención.

Se da por concluido el **“Diálogo II con Expertos”**.

Diálogos con Expertos

Viernes 28 de Noviembre de 2014

Diálogo III. Necesidades Sentidas por los Jóvenes en el Tema de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia

85

[Diálogo dirigido por dos expertos: Paulo Jorge Vieira, Gerente Nacional para la Inclusión Digital. Programa Escolhas Portugal, y Marcus Gottsbacher, Oficial Senior en el Programa Gobernabilidad, Seguridad y Justicia del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI-IDRC) de Canadá]

Moderadora: Christiane Hajj Aboumrad, Directora Ejecutiva del Programa de Prevención de las Violencias, Fundación Carlos Slim.

[La moderadora explica que, a diferencia de los anteriores “Diálogos”, Paulo Jorge Vieira y Marcus Gottsbacher sólo harán una breve introducción al tema y formularán algunas preguntas o enunciarán algunos conceptos para propiciar el diálogo con los asistentes]

Introducción de Paulo Jorge Vieira

Comienza por describir el Programa “Escolhas”, que significa elegir, tener oportunidades y diferentes opciones. Es un programa del gobierno portugués que es parte del fondo educativo para el apoyo financiero y técnico de proyectos en torno a la inclusión social y la educación comunitaria. Trabaja en 5 áreas estratégicas: 1) educación informal; 2) formación profesional; 3) colocación laboral; 4) dinamización comunitaria y ciudadanía; 5) actitud emprendedora y capacitación.

Se centra mucho en la participación y capacitación de los jóvenes para su empoderamiento. Distingue entre trabajos capacitadores y otras intervenciones que no lo son. Acredita trabajos que conducen a un empoderamiento de los jóvenes, pero también reconoce la existencia de un falso empoderamiento. El Programa busca crear bases y mecanismos distintos de trabajo con los jóvenes, que les permita desarrollar una identidad y el sentido de pertenencia comunitaria. El trabajo es a nivel individual, pero dirigido hacia la pertenencia a la comunidad; integrando conceptos como el capital y la cohesión social, la tolerancia. Los jóvenes desarrollan su propia integración social como un conjunto de estrategias de capacitación para desarrollar sus aptitudes y habilidades para lograr su real empoderamiento.

Introducción de Marcus Gottsbacher

Enuncia diversos puntos que considera deben estar presentes en este tema que es central. Inicia con un dato: durante el período de 2000 al 2010, en tres países, México, Colombia y Brasil, se cometieron, en conjunto, un millón de homicidios reportados. La mayoría de estos homicidios tuvieron a los jóvenes como víctimas y también son ellos mismos quienes los perpetran. Es necesario comprender los mecanismos que hacen que los jóvenes sean los principales actores de la violencia. Atender las estructuras muy profundas de la violencia, la paz negativa.

86

Resalta la cultura del asistencialismo, del paternalismo, que se traduce en un control hacia los jóvenes. Es importante entender de qué manera la cultura del control se opone a la autonomía de los jóvenes. Las estéticas de los jóvenes cómo se oponen a la estética predominante. Hay otras violencias vistas con enfoques distintos a los epidemiológicos, como el de la economía política que permite visualizar, a nivel global y local, mejor los fenómenos de exclusión social que sufren los jóvenes. Los jóvenes son el espejismo de nuestra sociedad, son parte de la sociedad. No debe, por tanto, estigmatizarse a los jóvenes ni tampoco tratarseles como los chivos expiatorios de la inseguridad.

Otro tema: el de los jóvenes en conflicto con la ley y el acceso a la justicia; jóvenes en situación de vulnerabilidad, cuyo primer contacto con el Estado es de carácter represivo y excluyente; un Estado que viola derechos humanos y que actúa con impunidad. Ante esta situación, ¿qué se espera de los jóvenes? Una investigación que está desarrollando con el Colegio de México en cinco países de la región muestra que los jóvenes sufren múltiples violencias, discriminaciones, exclusiones y segregación urbana. No hay una participación democrática para ellos. Conceptos como legítimo, ilegítimo, legal, ilegal, lícito, ilícito, son muy diferentes desde el punto de vista del Estado en comparación a la visión de los jóvenes. Lo mismo sucede con otros conceptos como cohesión social, capital social positivo y negativo. La informalidad no puede ofrecer oportunidades a los jóvenes provenientes de la extrema exclusión y marginalidad. La criminalidad, entonces, les presenta “opciones” ¿Cómo se puede romper ese ciclo? Existen modelos, prácticas que hay que analizar en contextos muy específicos y mejorar la cultura de la evaluación.

Es necesario comprender los mecanismos que hacen que los jóvenes sean los principales actores de la violencia. No se les debe estigmatizar, ni tampoco tratar como los chivos expiatorios de la inseguridad.

Otro punto central es la prevención y el concepto de resiliencia. Considera que no toda la responsabilidad se debe quedar en las comunidades; sobre todo, en contextos con altos impactos de la violencia y del crimen organizado; hay una responsabilidad del Estado. Y aquí surge el desafío: ¿Cómo construir una institucionalidad más legítima, con rendición de cuentas y actuante contra la corrupción?

Sesión de Preguntas y Respuestas

Comentario de Carlos Lara (Coordinador de la Juventud del Ayuntamiento de El Centro, Tabasco)

En el discurso gubernamental se habla mucho de los jóvenes, pero la realidad es otra. Existe un estigma contra los jóvenes y sus manifestaciones son acotadas, reprimidas; no hay espacios para que los jóvenes se expresen. En el tema de la violencia se tratan las consecuencias, no las causas. No hay espacios laborales para los jóvenes, ni siquiera para aquellos que se han graduado de la universidad con magníficas calificaciones ¿Acaso la inversión en más policías, más patrullas, es la respuesta que el gobierno ofrece para atender la violencia juvenil? Por último se refiere a la inequidad prevaleciente en el país que genera grandes contrastes que no dejan de ser advertidos y sentidos por los jóvenes.

Comentario de Rubén Acosta (Fundación Internacional para la Juventud)

Desde hace 4 años trabajan en las zonas de mayor vulnerabilidad de Ciudad Juárez y de Tijuana. En el Foro ha sido recurrente decir que la violencia y la delincuencia son un tema multi-factorial y que la delincuencia tiene sus orígenes en la pobreza, en la falta de escuelas, en el consumo de alcohol, en la mala urbanización, en la inexistencia de opciones culturales. Un joven debe contar con educación, cultura, deporte, para su sano desarrollo. El problema es que la mayoría de los jóvenes han sido expulsados del sistema educativo y se han encontrado en un escenario donde el empleo no existe para ellos, o es extremadamente precario.

En esta situación, hay un espacio y coyuntura en el que trabajan con los jóvenes: por un lado, buscan su retorno a la escuela o les crean mecanismos alternos de educación y, por otro, en una alianza con empresarios buscan generar empleo para ellos. Es decir, construyen un “espacio de contención” con el retorno a la escuela y el empleo pero esto es sólo una primera etapa: sacarlos de una situación de riesgo y llevarlos a un escenario diferente. Construyen un espacio preliminar pero, ¿qué más hacer para que los jóvenes aspiren a una mejor condición de vida y que la esperanza retorne a sus corazones?

¿Qué hacer para que los jóvenes aspiren a una mejor condición de vida y que la esperanza retorne a sus corazones?

Comentario de Javier Hernández (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Señala que el ambiente de ilegalidad que estigmatiza a los jóvenes, los excluye de la sociedad. Experiencias en el norte del país así lo constatan, a lo que se agrega una degradación del entorno familiar que termina con la expulsión de los jóvenes de sus casas. No está de acuerdo con el término de “Ni-Ni’s” que se da a los jóvenes que no estudian, y no trabajan, porque esos jóvenes, de cualquier forma, hacen algo. El problema con ellos es que se trata de forzarlos a hacer algo con una visión adulto-centrista. Para ayudarles a generar oportunidades para su vida, es necesario pensar como los jóvenes, no como adultos. Hay que atraerlos hacia un ambiente de legalidad, pero desde sus términos, no con la visión de los adultos.

RR

Comentario de una persona de nombre María (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Se refiere a lo dicho por Carlos Lara de Tabasco. Considera que para lograr la reinserción social y familiar de los jóvenes en conflicto con la ley es necesario poner en práctica un tipo de prevención terciaria basado en la justicia restaurativa, lo que implica un acuerdo entre la víctima y el joven infractor para que éste repare el daño, con el aval de la sociedad. Es un modelo penitenciario que ayuda a los jóvenes a salir de la situación de conflicto con la ley. Para lograrlo, se requiere trabajar en la humanización de los profesionales dedicados a la prevención terciaria, a fin de dar a los jóvenes un tratamiento adecuado y lograr su re-inserción social, con la participación de la sociedad y el Estado.

Comentario de Francisco Robles (Centro de Seguridad Urbana y Prevención)

En el tema de la violencia, la visión se ha centrado en los jóvenes, pero el problema principal es el de la relación del Estado con los jóvenes. La sociedad adulta, el Estado, no saben cómo relacionarse con ellos. Los jóvenes han sido mantenidos en la invisibilidad. Cuando se les vio, primero, se les catalogó como victimarios, luego como víctimas, después, como víctimas y victimarios. Pero, en el fondo, no hay una política para los jóvenes. Sin duda, hay problemas de discriminación, exclusión social, falta de oportunidades para ellos. Pero el gran problema es que una parte importante de ellos no ha recibido los beneficios del progreso y el bienestar que la sociedad mexicana ha alcanzado en los últimos años. No forman parte del desarrollo económico del país. Pero, tampoco participan en las decisiones que corresponden a ellos y al país. Hay un problema objetivo: un segmento importante de ellos está en condiciones de pobreza y marginalidad;

El Estado no sabe cómo relacionarse con los jóvenes. No hay una política pública para ellos. No forman parte del desarrollo económico del país, pero tampoco participan en las decisiones nacionales ni en las que les atañen directamente.

pero, también hay un problema subjetivo: los jóvenes están fuera de los elementos de construcción de ciudadanía.

La relación jóvenes–violencia es muy compleja. No se puede reducir al problema de la pobreza, porque se puede caer en la criminalización de los jóvenes de los barrios pobres. Se focalizan acciones en zonas pobres y después los observatorios señalan que los problemas están en las áreas de la ciudad donde hay dinero, donde el dinero se mueve. Para explicar la relación con la violencia, se recurre también al tema de los valores familiares. Pero, primero, ¿cuáles son estos valores familiares? Sí, en efecto, hay crisis de valores, pero es la crisis de los valores de una sociedad autoritaria que está en decadencia y los valores de una sociedad democrática que no acaba de arrancar. Pero además, las instituciones donde los jóvenes viven sus procesos de socialización están en crisis: la familia, porque se está transformado; la iglesia; las instituciones de justicia; la escuela; todas estas instituciones están en crisis. Entonces, ¿dónde van a abreviar valores los jóvenes, cuando estas instituciones de referencia, en las que se desenvuelven y socializan, están en una profunda crisis? Éste es un problema que hay que valorar en términos de la relación de los jóvenes con la sociedad.

89

Comentario de Guillermina Guevara

Los nuevos contextos de relaciones de los jóvenes ponen en entredicho las relaciones institucionales, los valores y las creencias. Esto implica nuevos desafíos de inclusión e igualdad para los jóvenes ¿Cómo crear oportunidades para ellos? Valora los alcances de la educación informal y las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías son nuevas formas de relación entre los jóvenes; nuevos mercados; nuevas dinámicas; nuevas modalidades; nuevas relaciones entre los productos y nuevas formas de generar valor, lo que la lleva a pensar en las nuevas formas de acceso a la justicia, ¿no será lo mismo? Hay una transición entre lo viejo y lo nuevo; es un desafío profundo y una gran oportunidad. Plantea usar el ámbito de la educación informal, sobre todo por las organizaciones civiles que hacen un trabajo de inclusión y desarrollar estrategias para la creación de empleos. Estigmatizar a los jóvenes produce una economía de las violencias a la inversa.

Comentario de Lidia González Arriaga (Subsecretaria de Protección Ciudadana de Temixco, Morelos)

Cuentan con una dirección de prevención del delito que desarrolla el programa “*Jóvenes por Temixco*”, mediante el cual trabajan con líderes juveniles locales y con jóvenes de pandillas. Su objetivo es que los programas que desarrolle el municipio sean propuestos por los propios jóvenes, de acuerdo a sus necesidades. Especial interés para su trabajo es el de los jóvenes que viven situaciones de exclusión y marginalidad: jóvenes que han desertado de la escuela; jóvenes con baja autoestima; jóvenes cuyo empleo, cuando lo

tienen, apenas les alcanza para sus necesidades más elementales. Otros jóvenes no tienen siquiera dónde dormir. Se ha buscado crearles espacios a estos jóvenes, pero lamenta que los programas no tengan continuidad ya que dependen de los presupuestos del SUBSEMUN y del PRONAPRED.

Fernando Tapia (Representante de la Red Social del Centro Histórico de la Ciudad de México)

Su trabajo lo desarrolla en el “lado oscuro” del Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM). Describe el contexto social y urbanístico de esa parte del CHCM: 12 mercados, basura, delincuencia, prostitución, marginación, consumo y venta de drogas. Se plantea lo siguiente: ¿Cómo se construye el liderazgo sin pertenecer al gobierno? ¿Cómo modificar una práctica si la propia sociedad civil no ha sido capaz de ponerse de acuerdo? En esa parte del CHCM trabajan más de 140 organizaciones ciudadanas enfocadas a atender diversos problemas con una visión asistencialista, en la mayoría de los casos. Aquí el problema no es que falten instituciones, hay demasiadas orientadas a las actividades asistenciales. Lleva trabajando en esa zona 14 años y no se ha logrado que se pongan de acuerdo.

Con el propósito de construir ese liderazgo y el capital social que dé respuesta a este “monstruo de complejidades”, se ha impulsado la estrategia de crear redes sociales; es un proyecto no del todo maduro, pero actualmente la red agrupa a 25 organizaciones locales, cada una con su “expertise” y una de las primeras tareas que decidieron atender es el de los egos institucionales: dar cabida a todas las organizaciones participantes en los proyectos. Considera que esta es una contra-propuesta integral, no por responder a todas las necesidades, sino porque integra el mayor número de recursos institucionales en la zona con el objetivo de tener un impacto de carácter cualitativo.

Comentario de Paulo Jorge Vieira

Pregunta: ¿Cómo están organizados los jóvenes en México? ¿Cuentan con organizaciones fuertes, representativas? Porque para poder participar en las decisiones políticas del país y en las que les conciernen como jóvenes, deben estar organizados. Si los jóvenes no cuentan con una estructura organizada, pierden fuerza. Es factible buscar apoyos internacionales para crear y/o fortalecer a las organizaciones juveniles independientes, con el claro objetivo de formar a los líderes. Esta formación es parte de la creación y el fortalecimiento de las capacidades locales contra la violencia.

Los jóvenes deben estar organizados para poder participar en las decisiones políticas del país y en las que les conciernen como jóvenes. Si no cuentan con una estructura propia, organizada, pierden fuerza para hacer escuchar su voz.

También es recomendable crear líneas de apoyo específicas para programas no convencionales; asociarse a grupos empresariales y de ciudadanos para impulsar nuevos proyectos y mecanismos de creación de empleos con nuevas tecnologías. Hay muchas nuevas oportunidades, pero también hay muchos nuevos riesgos, entre éstos últimos, nuevas formas de exclusión, como por ejemplo, el uso de la computación e internet.

Comentario de Marcus Gottsbacher

El tema de la dignificación de la vida de los jóvenes le parece importante y hay que abordarlo desde la perspectiva de los jóvenes, porque se habla mucho de ellos, pero no desde su punto de vista. No sabemos específicamente qué quieren los jóvenes. Muchos de ellos conocen sus derechos, pero no tienen acceso a esos derechos. Lo mismo sucede con el consumismo: no tienen acceso a él. Se generan traumas y se produce una “herencia de los traumas”, de la frustración por no tener acceso a un conjunto de elementos del bienestar social.

Es importante la participación de los jóvenes como actores en las decisiones políticas. Se requiere una participación real de los jóvenes, no sólo en términos de la prevención de la violencia y de la seguridad pública, sino en algo más profundo, como un nuevo pacto social.

Destaca también la participación de los jóvenes en las decisiones políticas; no como objeto de ellas sino como sujetos, actores de las políticas. Hay que pensar en una participación real de los jóvenes, no sólo en términos de la prevención de la violencia y de la seguridad pública, sino en algo más profundo, como un pacto social.

Se requiere analizar el tema de los jóvenes de manera más profunda, no en forma superficial. Sugiere la inclusión del tema en la Agenda del Desarrollo.

Comentario de Christiane Hajj (Programa de Prevención de las Violencias, Fundación Carlos Slim)

Desea agregar, a lo dicho por Paulo Jorge Vieira y Marcus Gottsbacher, que el problema no sólo son las estrategias superficiales sino también la continuidad de los proyectos, para lo cual se requiere trabajar de manera organizada en alianza con los municipios y con otras organizaciones sociales.

Norma Loeza (Consejo para Prevenir y Evitar la Discriminación de la Ciudad de México)

No sólo la discriminación, sino la desigualdad en el trato, es lo que sufren los jóvenes y menoscaba sus derechos. El Consejo del que forma parte, realizó una encuesta sobre discriminación entre los habitantes de la ciudad el año pasado (se encuentra en su página de internet). De acuerdo a sus resultados, las tres principales causas de discriminación que

los jóvenes identificaron son: 1) la situación económica; 2) la apariencia; y 3) la preferencia sexual, con un impacto decisivo para el acceso a oportunidades de empleo, convocatorias, etcétera. La encuesta muestra que la discriminación contra los jóvenes es “invisibilizada” porque no aparecen entre los principales grupos.

Afirma que la mayoría de las estrategias de los programas para jóvenes están dirigidas a la escuela y, en menor grado, a la obtención de empleo. Considera que hay que apoyar a los jóvenes que están haciendo bien las cosas, pero ¿qué pasa con los demás, en especial, con aquellos jóvenes problemáticos para los que hay aún menos opciones? Esto es también una forma de discriminación. Cuestiona la forma en que están operados los presupuestos de los programas dirigidos a jóvenes, particularmente, en lo que se refiere a rendición de cuentas. Propone un monitoreo social de estos programas, en el que los jóvenes estén involucrados. Además, que los programas estén alejados del asistencialismo, con acciones que lleguen a un callejón sin salida.

92

Comentario de María Teresa Almada (CASA, Promoción Juvenil, A.C.)

Señala que el diálogo inter-generacional dominado por los adultos es un modelo que ya se agotó. Hay dos temas a los que se va a referir:

- 1) El declive, más que crisis, de las instituciones; con declive se refiere a algo que no tiene regreso y que está profundamente trastocado en su razón de ser. Los modelos autoritarios no funcionan más. Lo que los jóvenes quieren es ser escuchados, ser partícipes de las decisiones, con nuevos esquemas de diálogo inter-generacional, con más equidad en la relación. Toca a los adultos posibilitar y acompañar este tipo de diálogo.
- 2) La ausencia de responsabilidad de los adultos para con los jóvenes. Los jóvenes son excluidos de sus hogares. Las instituciones no se hacen cargo de sus responsabilidades y de las consecuencias que causan sus decisiones, por ejemplo, la escuela que expulsa a alumnos no tiene mayor interés en las consecuencias que esa expulsión tuvo en los jóvenes excluidos del sistema escolar. Hay una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno al no tener políticas para la juventud, porque los esquemas del tipo “Institutos de la Juventud” es algo totalmente rebasado por las necesidades de los jóvenes.

Se necesitan nuevas instituciones, capaces de escuchar y dialogar con los jóvenes, instituciones construidas por los propios jóvenes.

Comentario de Simón Tapia (Programa para la Convivencia Ciudadana)

Si bien existe un sistema de información nacional, al diseñar las políticas públicas se les pregunta a los jóvenes ¿Cuáles son sus necesidades? y, además, ¿hay mecanismos de

participación para que los jóvenes participen en el diseño de esas políticas? El concepto de diagnóstico participativo es muy oportuno porque remite a cómo construir procesos de seguridad y de disminución de la violencia junto con los jóvenes. Esto implica diseñar programas y proyectos de largo alcance que van más allá de los programas anuales y de los indicadores establecidos que, muchas veces, no miden esos procesos. Para el diseño de las políticas no se utilizan estos diagnósticos participativos como tampoco se utilizan los estudios antropológicos, psicosociales, etnográficos, enfocados a los jóvenes y que enriquecen el conocimiento sobre ellos. Los programas se “amarran” a indicadores muy acotados. Este año en la UNAM el 91% de los aspirantes fueron rechazados. Y esto “pega” a esos jóvenes rechazados por la UNAM y ¿qué pasa con ellos? Al no tomar en cuenta las investigaciones y los estudios realizados sobre los jóvenes, hay el riesgo de caer en el sesgo de simplificar la violencia y adoptar un enfoque más de seguridad, con lo que se omite lo más importante, como por ejemplo, el incumplimiento de los derechos en una dinámica estructural.

Comentario de Marcus Gottsbacher

El panorama no es tan oscuro. Existen cosas que han funcionado en otros contextos. Hay programas de jóvenes para jóvenes que han tenido mucho éxito. Destaca la importancia del seguimiento y evaluación. Enfatiza la relevancia de impulsar, desde el propio gobierno, los mecanismos para sistematizar, rescatar, las buenas prácticas con evidencias. El monitoreo, la evaluación y la generación de indicadores bien específicos, tanto cuantitativos como cualitativos, permitirá identificar las experiencias exitosas. Y, entonces, no comenzar de cero. No descubrir el hilo negro, sino basarse en esas experiencias exitosas y desarrollar las intervenciones hacia las diferentes juventudes.

No comenzar de cero. No descubrir el hilo negro, sino apoyarse en las experiencias exitosas de trabajo hacia los jóvenes, replicarlas y documentarlas.

Francisco Juárez (Investigador del Instituto Nacional de Psiquiatría)

¿Por qué no hay jóvenes en esta Mesa? Considera que esto es parte del diagnóstico que se debe realizar. Se requiere escuchar sus necesidades. Hay que investigar más cuál es el peso específico que tienen los problemas de la familia en los jóvenes; los de la escuela; los de su comunidad, los de los contextos donde se desarrollan. Considera que los jóvenes están maduros para buscar soluciones a sus problemáticas y hay que darles oportunidad de generar opciones en los diversos ámbitos en los que se desenvuelven. Desde la academia se deben generar también programas para trabajar en esos ámbitos juveniles. Afirma que hay programas que han funcionado en otras latitudes, pero que no se han adaptado a las condiciones de México, a los diversos contextos que tienen las ciudades mexicanas; hay que hacerlo, pero escuchando las voces de los jóvenes.

Comentario de Lucila Guerra (Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana)

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, se construyó con base a ejes entre los que destaca dos:

- 1) La prevención de la violencia se aplica en el ámbito local e implica procesos de retroalimentación abajo-arriba, a partir de la participación ciudadana; y,
- 2) El equilibrio que debe haber en la relación de lo federal, lo estatal y lo municipal.

94

El Programa Nacional tiene que elaborar los lineamientos para su aplicación. Manifiesta que existen ciertas dudas en cuanto a que si lo que hacen algunos municipios es realmente prevención social; cómo hacen los diagnósticos participativos; cómo están formando las redes sociales; cómo están trabajando con jóvenes.

En los lineamientos del año pasado (2013) se les pidió a los beneficiarios del PRONAPRED trabajar obligatoriamente con jóvenes y mujeres. En este año también. Ahora están elaborando los lineamientos del Programa para 2015, y en éstos se les pedirá a los municipios trabajar obligatoriamente con jóvenes y adolescente en conflicto con la ley. Pueden trabajar otros temas, pero éste es uno de los que necesariamente tienen que abordar. Aún cuando la Subsecretaría no decide quién realiza los proyectos, exhorta a las organizaciones de expertos en el trabajo con adolescentes y jóvenes para que participen en estos proyectos.

Comentario de Paulo Jorge Vieira

Encuentra similitudes en lo expresado en esta Mesa de diálogo y lo que pasa en Europa con relación a los jóvenes. Es necesario trabajar con los jóvenes en los contextos de ellos, con un pensamiento crítico y receptivo. Recomienda implementar programas en los que se contrate a jóvenes para trabajar con jóvenes; esto da buenos resultados. Es conveniente promover consensos con los jóvenes en los diferentes temas de su interés.

En Europa, también hay una crisis profunda de la escuela. Su papel e imagen están muy cuestionados por la sociedad. Están en marcha procesos interesantes en los que algunas escuelas comienzan a trabajar de manera más abierta con la comunidad, creando espacios para que los padres de familia o tutores participen activamente en la atención de los puntos débiles de sus hijos. Es pertinente crear espacios reales de participación de los jóvenes, porque puede darse el caso de tener una sala llena de jóvenes y no contar con una efectiva participación de ellos.

Comentario de Fernando Carrión (FLACSO de Ecuador)

Plantea si la definición de los jóvenes es sólo como grupo etario. No sólo la edad es la que los define. En todo caso, el tema demográfico es clave. En la época actual, entran más temprano a la juventud y salen mucho más tarde. El grupo etario es más grande de lo que era hasta hace poco tiempo. Pregunta si los jóvenes son ciudadanos; porque el sistema en su conjunto los excluye. El mercado no genera trabajo juvenil. El mercado ofrece un nuevo mundo, pero el joven pobre no tiene acceso a ese mercado. Por eso se desarrolla un gran mercado paralelo de marcas ilegales y ese mercado está dirigido a los jóvenes. Hay lugares donde los jóvenes salen a robar zapatos Nike y otros productos de marca, ya que éstos simbolizan un estilo de vida.

Hay también un problema con el Estado. Un primer ejemplo es el sistema escolar, que es profundamente excluyente de los jóvenes. Esto implica también un problema con las prácticas pedagógicas tipo: *“La letra, con sangre entra”*. Hay conflictos entre profesores y alumnos, entre padres y profesores, entre profesores y profesores; entonces es una comunidad altamente conflictiva. El segundo ejemplo: la ley. Se habla mucho de los jóvenes infractores de la ley. Pero, ¿por qué se criminaliza a los jóvenes? Si es la ley la que está creando a jóvenes infractores de la ley, ¿por qué, mejor, no se revisa la ley? Habría que revisar si no estamos normando contra los jóvenes y contra las mujeres, desde ópticas machistas y de otro tipo. Considera que el problema está más en la ley que en los jóvenes.

Entonces, si el problema es el sistema, ¿será conveniente hacer sólo programas y proyectos o se requieren reformas? Recuerda, además, que generalmente los programas y proyectos se hacen con una óptica asistencialista o paternalista, como ahora queda evidenciado cuando en esta Mesa se está hablando de jóvenes y no están los jóvenes.

Por último, se refiere a la tecnología: los jóvenes, los niños, son nativos tecnológicos, los adultos somos migrantes temporales de las nuevas tecnologías. Esto produce cambios sustanciales en la escuela porque el alumno está más preparado que el profesor. En la familia, el hijo es el que arregla el celular y la computadora del papá, el conocimiento tecnológico lo tienen los hijos, no los padres; los roles se han invertido, lo que contribuye a la crisis de la familia ¿Será un problema de proyectos o un problema de reformas?

Comentario de Efrén Zúñiga (Coordinador del PRENAPRED en Chilpancingo, Guerrero)

Es importante la corresponsabilidad de todos los actores que participan en las políticas de prevención hacia los jóvenes. Ayotzinapa es la consecuencia de muchos errores que se han cometido. De las autoridades, pero no sólo de ellas. Las escuelas normales rurales han sido exitosas. Hay esquemas exitosos, pero hay que revisar los orígenes y la corresponsabilidad de todos los sectores que participan en la prevención del delito.

Comentario de Marco Reyes (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

Antes de hablar de políticas públicas, debemos hablar de un proceso de sanación personal. Por qué, ¿quién es más violento? ¿Los delincuentes o nosotros? Si ustedes van en la vía gritando “Ése es un criminal. Ése es un delincuente”, estarán siendo violentos. Hay una frase que resume esto: “Cuando luches contra monstruos, procura no convertirte en uno de ellos.” Hay que hacer antes un proceso de sanación personal que va a derivar un proceso de cambio social. Sólo así las políticas van a funcionar y lo que se está planteando en esta Mesa se va a volver una realidad.

96

Comentario final de Paulo Jorge Vieira

Considera que el proceso de “*accountability*” es básico para desarrollar los programas. Implica también los compromisos para dar los próximos pasos. Disponibilidad para las etapas siguientes, ¿van a seguir? Preguntarse si los diálogos que se mantienen con los jóvenes, ¿son verdaderos diálogos?

Por último, insiste en la necesidad de documentar y compartir las experiencias exitosas. Sugiere difundir las Memorias de este Foro.

Comentario final de Marcus Gottsbacher

Enuncia los puntos que considera más destacables en este Diálogo:

- Importancia de realmente conocer a las diferentes juventudes.
 - Relevancia del diálogo inteligente, inter-generacional con los jóvenes.
 - Más allá de los diagnósticos participativos, considerar la participación, democratización y ciudadanía profunda de los jóvenes que tome en cuenta su situación social y política.
 - Pensar menos en la violencia juvenil y más en la seguridad de los jóvenes. Pensar menos en la criminalización, en el populismo punitivo de los jóvenes, y pensar más en su bienestar, en la justicia social y el acceso a la justicia para los jóvenes.
 - Revisión profunda de los valores de la sociedad y de las necesidades de los jóvenes.
 - No dejar todo en el Estado, sin dejar de reconocer la importancia fundamental de las políticas públicas en la prevención social de la violencia.
 - Cómo potenciar las experiencias positivas.
-

-
- Reflexionar sobre la necesidad de impulsar reformas profundas en el trato con los jóvenes.
 - Reconocer que hay oportunidades perdidas por la sociedad y el Estado, y apoyarse en la capacidad de innovación y creatividad de los jóvenes.

Se da por concluido el “Diálogo III con Expertos”.

Diálogos con Expertos

Viernes 28 de Noviembre de 2014

Diálogo IV. Adicciones, ¿Existe Relación entre la Violencia y la Delincuencia?

[Diálogo dirigido por dos expertos: Antonio Luigi Mazzitelli, Representante Regional de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, y María Elena Medina-Mora Icaza, Directora General de Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”]

Moderador: Antonio Iskandar, Director del Programa para la Convivencia Ciudadana.

María Elena Medina Mora Icaza

Puntualizará algunos conceptos para orientar la discusión. Está convencida de que existe una gran confusión acerca de la relación drogas–violencia–delito, y es importante precisar este punto porque las políticas o medidas que se proponen están pensadas con base en esa relación.

Sí existe una asociación entre drogas y violencia, pero hay muchas formas en las que se relacionan. Algunas drogas sólo están parcialmente relacionadas. Una de las formas de relación tiene que ver con los efectos de la sustancia, pero no es una relación totalmente directa. Por ejemplo, en Inglaterra hay mucho más personas, con alguna adicción que en México, pero hay mucha menor violencia.

Un segundo punto es que tampoco se trata de una relación entre droga y conducta, sino que ésta es mediada por el contexto: cultura proclive o no a la violencia; disponibilidad de armas; tolerancia a la violencia; políticas públicas. La combinación de todos estos factores es lo que determina la violencia. Entonces, no hay que ver a la droga como el objetivo, sino pensar en la combinación de los factores del contexto y actuar sobre ellos.

Habiendo dicho lo anterior, las drogas, en efecto, están con mayor frecuencia asociadas a una respuesta agresiva o incluso violenta. Por ejemplo, la heroína, que es una droga depresora, está asociada a la violencia por la dependencia de la droga, es decir, hay una conducta violenta para conseguir la droga, no por el efecto de la droga misma. Esto es parte de la complejidad de la relación entre droga y violencia. Por tal razón, una de las medidas más importantes de prevención, en estos casos, es la de proporcionar a los adictos drogas sustitutas de la heroína como un mecanismo para disminuir la violencia.

Otro elemento a analizar es el de las conductas que se asumen ante la no disponibilidad de la droga y que lleva a los adictos a robar, a asaltar, a delinquir.

El siguiente elemento es el de los factores de la producción y el tráfico de drogas, que generan una violencia sistémica al disputarse los territorios, las rutas y los mercados de la droga. Este elemento puede estar o no relacionado con el consumo de drogas.

La asociación entre drogas y violencia no es directa, tiene varias dimensiones; es una relación compleja que requiere un análisis particular ya que cada una de esas dimensiones tiene sus propias líneas de acción.

El último elemento es la violencia estructural, que es una dimensión del problema que tiene que ver con el crimen organizado y su penetración en la sociedad; éste sí está asociado con el tamaño del mercado tanto interno como externo de las drogas.



Cada una de estas dimensiones requiere un análisis particular ya que cada una de ellas tiene sus propias líneas de acción.

Otro aspecto del análisis tiene que ver con la forma en que se define el problema y cuál es el nivel que tiene. En México es un problema de seguridad nacional y tiene un nivel alto debido al narcotráfico con un relativo bajo nivel de consumo, aún cuando el narcomenudeo está creciendo. Los adictos todavía cometen pocos delitos en México. Cuando entró la cocaína aumentaron un poco los delitos, pero cuando entró el crack, que es la cocaína fumada, los delitos aumentaron aún más debido a

que los efectos del crack duran menos tiempo y el riesgo de dependencia es más alto que con la cocaína. Aparentemente el crack es una droga más barata, dirigida a mercados con menos recursos, pero por la mayor dependencia que ocasiona requiere mayor consumo. ¿Qué tipo de delitos aumentó? El robo, en especial, el robo de celulares o de joyas, porque son productos más rápidos de vender y de esta manera se tiene el dinero para la compra de drogas.

En comunidades muy pobres, como en Iztapalapa, en la zona cercana al “Hoyo”, se incrementó la violencia, pero en un nivel que no tiene nada que ver con el alto grado de violencia que se dio en Estados Unidos con el boom del crack, sobre todo, entre las comunidades negras. En México, el crimen asociado está asociado con el narcotráfico, a diferencia de Estados Unidos donde el narcomenudeo es mucho más alto y los delitos cometidos por los adictos son también más altos.

Es un fenómeno muy amplio, no reducible a una droga o a una política, sino relacionado con un conjunto de factores. Analizar esta combinación de factores es lo que nos puede llevar a comprender mejor el problema y, en consecuencia, diseñar políticas más eficaces para combatirlo.

10

Antonio Luigi Mazzitelli

Al hablar de adicción da por supuesto que se incluye tanto el consumo como el consumo-problema de drogas. Existe una amplia diferencia entre ambos tipos de consumo. Hay diferentes impactos de las sustancias en los consumidores. La delincuencia está más ligada al crimen organizado que a los consumidores.

Antes de entrar al tema de la relación entre sustancias, en particular, mercados ilícitos de sustancias, crimen organizado y violencia, hace un paréntesis para referirse al nexo entre consumo de sustancias y aumento del riesgo individual a ser víctima o victimario de la violencia. En el último informe de la Naciones Unidas sobre homicidios, es interesante analizar los índices de violencia en los países nórdicos. Sus tasas son extremadamente bajas, pero aumentan exponencialmente cuando se analizan las causas de la violencia, en particular, la relación directa de la violencia con el consumo de alcohol y drogas tanto de las víctimas como en los victimarios. Sobre todo, el consumo del alcohol y la violencia doméstica, la violencia de género. El alcoholismo genera violencia y, por tanto, el riesgo de ser víctima de violencia. El ser consumidor aumenta el riesgo de ser víctima de la violencia.

La otra manera de ver esta relación es a través de los mercados ilícitos, que necesitan de la violencia para solucionar los problemas que se generan en esos mercados. Hay mercados ilícitos muy grandes, muy extendidos, por ejemplo, el mercado de los productos piratas, con tasas de violencia muy bajas. En contraste, el mercado de las drogas tiene altas tasas de violencia, debido a la especialización y la estructura del mercado. En mercados sustancialmente reducidos hay una mayor competencia entre aquellos que quieren imponer su monopolio. En la medida en que los mercados encuentran su equilibrio, en el 90% de los casos hacia el monopolio, termina la violencia, por falta de competencia o por hegemonía del monopolio.

La situación actual muestra un escenario diferente: organizaciones criminales especializadas en el manejo de la violencia e interesadas en monopolizar todos los mercados criminales que están presentes y se desarrollan en un mismo territorio. Esto es un poco el modelo tipo mafioso, predatorio.

También es necesario diferenciar entre los instrumentos y el recurso de la violencia por parte de las organizaciones criminales. Las del narcotráfico, generalmente, utilizan como último recurso la violencia; precisa que se refiere a las organizaciones del narcotráfico internacional, que cuentan con una estructura piramidal, cuyo objetivo es la maximización del provecho y la minimización del riesgo. El riesgo tiene dos elementos: 1) la incautación de un bien valioso (la droga); y 2) la persecución judicial.

10

El instrumento principal de operación de estas organizaciones es la corrupción. Recuperan los costos ocasionados por la corrupción a través de un aumento en la venta del precio del producto del final. Tratan de recurrir lo menos posible a la violencia porque ésta aumenta los riesgos de la incautación y la penalización. De igual manera, buscan tener un perfil bajo, por lo que si tienen que utilizar la violencia, la utilizan de manera selectiva y muy sutil; un trabajo como el del “pozolero” en México: desaparecer a los competidores sin dejar evidencia y sin aumentar los riesgos.

En México, las organizaciones criminales buscan controlar los mercados. Entonces, para poder extorsionar a otros grupos criminales tienen que demostrar que son los más poderosos. Para estos grupos, que desafortunadamente son los que se están desarrollando más en el país, el primer instrumento de trabajo es la violencia y esta violencia tiene que ser abierta, porque tienen que enviar un mensaje muy claro de terror. Una vez que se ha eliminado a los competidores, el segundo instrumento de operación es la intimidación. Y, el tercero, es la corrupción que se realiza a través de la infiltración en las instituciones.

Todo lo anterior fundamenta la siguiente afirmación: no necesariamente todos los mercados ilícitos generan violencia. Las organizaciones del crimen organizado necesitan usar la violencia para la obtención de sus fines y gradúan su uso de acuerdo a las condiciones y la tipología del mercado.

No necesariamente todos los mercados ilícitos generan violencia. Las organizaciones del crimen organizado necesitan usar la violencia para la obtención de sus fines y gradúan su uso de acuerdo a las condiciones y la tipología del mercado.

Sesión de Preguntas y Respuestas

Comentario de Carmen Fernández (Directora General de los Centros de Integración Juvenil, CIJ's)

Le parece adecuada la separación entre la violencia asociada al crimen organizado y la violencia asociada al consumo de drogas. Se referirá a la violencia en los jóvenes que consumen drogas.

Una de las variables que resalta como de la mayor importancia para el consumo individual de los jóvenes es la violencia al interior de la familia, la que se reproduce más por el consumo de alcohol y la cultura de la violencia de género. Éste es un factor que tiene que ser atendido. Por otra parte, estudios que han realizado en adolescentes de ciudades con mayor violencia en el país, muestran que la percepción del riesgo de la violencia que perciben los jóvenes que consumen drogas, impacta en el consumo: entre más percepción de violencia mayor consumo. Sugiere conveniente intervenir en este factor: percepción de riesgo de violencia por parte de los adolescentes.

Por último, afirma que la mayoría de los jóvenes que consumen no delinquen, pero la gran mayoría de los que delinquen, consumen. Este es un elemento a considerar en el diseño de las políticas.

Comentario de María Elena Castro (Directora del Instituto de Educación Preventiva y Atención de Riesgos)

Se refiere a la afirmación de Antonio Mazzitelli en el sentido que el consumo de drogas aumenta el riesgo de ser víctima o victimario de la violencia. Estudios que su Instituto ha realizado desde 2009, confirman empíricamente el aumento del riesgo de los consumidores de ejercer violencia contra la mujer y de que la mujer que es víctima tiene mayor probabilidad de ser consumidora de droga.

Un punto de unión para la prevención, desde el punto de vista del sector salud y de otros, es el de la violencia en la comunidad proximal, es decir, en el ámbito de la familia, los amigos, los vecinos y los barrios, está relacionada con el consumo de sustancias, pero no propiamente con las adicciones porque un adicto es un enfermo y un delincuente es un delincuente. En un caso tiene que actuar el sector salud y en el otro el sector justicia. No se está atendiendo a estas comunidades que son “focos rojos” de la violencia y hacia las cuales es necesario desarrollar una prevención social comunitaria, en la que podrían unirse varias dependencias con la sociedad civil para atenderlas.

Comentario de Simón Tavera (Programa para la Convivencia Ciudadana)

La Ciudad de México ofrece un caso excepcional para analizar la relación de violencia y adicciones. Según la encuesta nacional de adicciones, hay 40 mil personas en esta ciudad que cumplen con los criterios de dependencia a las drogas; y estas personas no están distribuidas democráticamente en la ciudad. Un estudio de 2010 encontró que hay 32 mil jóvenes en situación de calle; el 80% de ellos consumen drogas en forma habitual. Otra población consumidora de drogas es la de los centros penitenciarios, más o menos aproximadamente 8 mil personas en la ciudad de México. Es decir, casi el 70% de los adictos del DF son jóvenes en situación de calle o están internados en los penales.

10

Entonces, ¿cuáles serían los programas de prevención de las adicciones más importantes en la ciudad? De acuerdo a la información mencionada, los programas deberían estar dirigidos a estas dos poblaciones. Si, por otra parte, los programas de prevención social de la violencia no están dirigidos hacia estas poblaciones donde se cruzan estas dos variables, adicción y violencia y, si además, funcionan como programas separados (los de prevención de adicciones y los de prevención social de la violencia), cuando ambos problemas están interrelacionados; deberían tener soluciones integradas. Entonces se justifica hacer una reflexión al respecto.

María Elena Medina Mora Icaza

Ha surgido un punto de discusión polémico e interesante. Se ha planteado la asociación de la delincuencia como objeto de la policía y el consumo como objeto de la salud. Hace esta pregunta: un adicto a la heroína que roba para conseguirla, ¿debe ir a la cárcel? Si va a la cárcel se estará metiendo a ella a un adicto, o a un enfermo. ¿Cuál debe ser el límite? ¿Quiénes deben ser sujetos de tratamiento y quiénes internados en la cárcel? La experiencia de las Cortes habla de este gran reto: ¿en qué nivel cortas? ¿Cuál es la gravedad del delito? Hay que pensar en niveles y empezar con un nivel bajo e ir aprendiendo de acuerdo a los resultados. Su experiencia en el programa que tiene en Monterrey es distinto, porque se trata de casos relacionados con violencia familiar, no con delincuencia organizada. También es conveniente incluir las penas administrativas. Hay que integrar, pero no pensar que sin drogas ya no existe el crimen organizado; éste va a continuar.

Sí, se tiene que hacer una separación, pero a veces las soluciones se plantean de una manera superficial.

Antonio Luigi Mazzitelli

Cuando se habla de problemas sociales, de consumo, de abuso, de violencia de género, se tiene un instrumento: la justicia terapéutica, que es la frontera de una justicia

preparatoria, justa, eficaz. No se ha trabajado suficientemente y, lo más importante, no hay suficiente confianza, en primer lugar, de los encargados de impartir justicia. El sector judicial es un sector muy difícil de convencer de que se puede administrar justicia de manera diferente. Al ponente no le gusta el término “Corte de drogas”, sino el de “Justicia terapéutica”. Hay varios modelos de ésta. Por ejemplo, en Estados Unidos, en materia de adicciones, hay muchos estados que la aplican con el objetivo de lograr la abstinencia absoluta. En Chile y en algunos países europeos, el objetivo no es la abstinencia sino recuperar al individuo. Hay diferentes modalidades de justicia terapéutica. Es una frontera que hay que explorar y no sólo para las drogas o el narcomenudeo, sino para otro tipo de problemas como la violencia doméstica.

Justicia terapéutica: la frontera de una justicia preparatoria, justa, eficaz. Hay que convencer al Poder Judicial de que se puede administrar justicia de manera diferente.

10

Segundo comentario: es necesario reconocer que en México, en muchas circunstancias, los consumidores son víctimas de violencia institucional; sus derechos no son respetados. El narcomenudeo en algunos estados ha generado que las policías extorsionen a jóvenes acusándolos de consumir, por ejemplo, marihuana. Consumir en México sigue siendo estigmatizado a pesar de una ley que despenaliza el consumo; sin embargo, se expone al consumidor a la violencia, a la corrupción, a un mayor riesgo proveniente de las instituciones. El Estado de Derecho tiene que ser incluido necesariamente en este asunto.

Comentario de la representante del Dr. Araujo Monroy (Por el gusto de saber A.C.)

Cita textualmente parte del libro “Adicciones” del Dr. Araujo Monroy, en donde enfatiza que las adicciones son un producto social. Son resultado de una sociedad con malestar funcional. Los jóvenes consumidores forman parte de una trama donde hay narcotráfico, narcomenudeo y violencia y donde son los chivos expiatorios. La drogadicción acontece en una determinada organización social y comunitaria. Propone no individualizar el problema sino enfocarlo como resultado de una sociedad consumidora.

Comentario de Emilia González (Seguridad Pública del Municipio de Temixco, Morelos)

Refiere que en los programas que han desarrollado con PRONAPRED tratan con 20 asuntos diarios en promedio, de los cuales, 18 corresponden a jóvenes y, de éstos, 8 a 10 por adicciones. La mayoría están por faltas administrativas. Son personas cautivas con las que deben trabajar en forma preventiva ya que todavía no han cometido algún delito. Pero, se encuentran con casos en que ya hay conductas delictivas y entonces tienen que remitirlos al Ministerio Público. Sugiere que hay que focalizarse en estos jóvenes no sólo en tareas de atención sino de prevención.

Comentario de Francisco Robles (Centro de Seguridad Urbana y Prevención)

Al hablar de adicciones nos concentramos en las sustancias ilícitas y se olvida el problema central: el consumo del alcohol. Menciona su experiencia en el Municipio de Monterrey. Al indagar en el 066 cuál es el día que más llamadas reciben para atender casos de violencia familiar, la respuesta fue rápida y precisa: el día que pierde el equipo de futbol Monterrey. Hay un problema de manejo de la frustración y consumo de alcohol. Es parte de los procesos de “normalización” de los consumos. Otro ejemplo: la Presidenta Municipal de Puebla, durante el Mundial de Futbol pasado en que las transmisiones para México eran en la mañana, quiso establecer un Bando Municipal para limitar la venta del alcohol antes de las 12 am. La oposición fue inmediata de parte de dueños de restaurantes, hoteles, cantinas, bares, etcétera y de tal magnitud que el Bando Municipal no prosperó.

Considera necesario ver el consumo como una concepción social, como una manifestación de una vulnerabilidad psicosocial, que tiene otras problemáticas de riesgo: el suicidio, el embarazo en adolescentes, entre otras. Sugiere una perspectiva psicosocial de las conductas de riesgo como un área a desarrollar en la prevención de la violencia.

Comentario de Silvia Pérez-Mitre Sánchez (Centro Estatal de Prevención del Delito del Gobierno del Estado Campeche)

Campeche es una de las entidades federativas del país con mayor índice de suicidios ligado a las drogas y alcohol y, evidentemente, a la depresión. Pide a la Dra. Medina Mora abordar más la atención y el manejo que debe darse a este problema. Pregunta también:

¿Cómo concientizar a los padres de familia de los jóvenes en situación de riesgo de violencia y adicciones con los que están trabajando para que apoyen sus esfuerzos?

Comentario de Jorge Hernández (Colectivo por una Política Integral para las Drogas)

Las disposiciones legales fuerzan a los consumidores a cometer delitos. Al que consume alcohol, se le imputa una falta administrativa y se le presenta a un juez cívico. Pero, al que consume marihuana se le presenta al Ministerio Público por posesión de drogas. Sugiere eliminar el delito por posesión de drogas.

María Elena Medina Mora Icaza

Todas las políticas tienen un costo. Se requiere analizar el costo-beneficio de las políticas con base en el bienestar de la población. Por tanto, respecto a la ley del narcomenudeo, considera necesario profundizar más sobre el tema.

Está de acuerdo con lo expresado en relación al alcohol, pero es un problema numérico que tiene dos factores: la cantidad de la población que bebe, y la que bebe en condiciones de riesgo (la que bebe y conduce un vehículo, la que bebe en una situación de vulnerabilidad ante la violencia). Está de acuerdo en que es necesario darle más importancia a la atención, en especial, al tratamiento ya que se estima que el 75% de los individuos que tienen una dependencia al alcohol nunca llegan a ser tratados.

Al referirse al tema planteado por la representante de Campeche, dice que lo que más se asocia con el riesgo suicida es el alcohol, lo que se ve acrecentado porque es una situación más tolerada en la familia. Una familia que tiene un problema de drogas al interior, lo habla. Una familia que tiene problema de alcohol, no. Por esta razón, las familias viven con el problema por mucho tiempo y si se asocia con violencia, entonces, en los niños genera sobretensiones. El suicidio es resultado de una enfermedad mental de depresión que da paso al plan para intentar suicidarse ligada a trastornos de ansiedad.

¿Qué es lo que podemos hacer para prevenir? Trabajar con las familias, las escuelas, las redes sociales, y también en las políticas públicas de control de venta del alcohol. Se requiere, entonces, trabajar en estos contextos globales.

[El moderador, Antonio Iskandar, pide a los dos expertos del Diálogo referirse a las políticas de prevención social de la violencia que se están implementando en el país y, en especial, qué recomendaciones específicas podrían hacer al respecto ya que en la Sala están varios de los actores en el diseño e implementación de estas políticas]



Respuesta de Antonio Luigi Mazzitelli

Implementar lo que hay y fortalecerlo. Es cierto que hay un problema con las leyes y que las políticas podrían cambiar, pero hay que implementar lo que las leyes dicen. Conoce Alcaldes que están haciendo de la lucha por la legalidad uno de sus pilares políticos, con apoyo de la gran mayoría de sus ciudadanos. Por ejemplo, el Alcalde de Metepec ha enfrentado el problema de las violencias y de la gobernabilidad, a través de un Bando Municipal que restringe el consumo del alcohol durante las ferias del pueblo, que son muy frecuentes. Al principio encontró gran oposición, pero ahora la mayoría de la población le agradece que pueda acudir a las ferias tranquilamente con sus familias. Entonces, lo primero es implementar lo que existe.

Segundo, fortalecer todo lo que es prevención, en especial, la prevención de las personas, es decir, enfocarse en el fortalecimiento de las capacidades del individuo para enfrentar situaciones diversas, desde el consumo de sustancias hasta la violencia.

Tercero, fortalecer la oferta de los servicios de tratamiento y rehabilitación, a través de un proceso garantista en el que se respeten las diversas metodologías de tratamiento, pero asegurando los estándares mínimos de salud y de respeto a los derechos individuales.

Cuarto, enfocarse de verdad en todo lo que es prevención terciaria y, en particular, en algunos focos rojos de la generación de adicción y de violencia. Se refiere específicamente al sistema carcelario y penal que produce violencia, delincuencia y adicción. Considera que si se pudiera enfocar una acción más contundente hacia el sistema penal y judicial, se reduciría de manera considerable la violencia y la delincuencia en el país.

Respuesta de María Elena Medina Mora Icaza

Entiende esta situación en el contexto de desarrollo y oportunidades, sobre todo para los jóvenes. Está de acuerdo en la atención de la dependencia grave de personas con adicciones.

También está de acuerdo con las políticas de control de venta del alcohol y que se cumplan. Sí sabemos qué hacer y se necesitan compromisos políticos para hacerlo, con un enfoque de salud pública y de bienestar social en el que se incorporen, de manera importante, los factores sociales, con modelos integrales.

Comentario de Carmen Fernández (Directora General de los Centros de Integración Juvenil, CIJ's)

Considera que es importante trabajar en el fortalecimiento de las capacidades individuales para enfrentar la oferta de la droga, pero también debe trabajarse con las familias de los jóvenes en situación de riesgo de adicción.

Antonio Luigi Mazzitelli

Puntualiza: trabajar en el fortalecimiento de la familia o del entorno donde viven los jóvenes. ¿Por qué hoy qué quiere decir familia? El tema de la familia debe ser replanteado, ya no sólo hay familias monoparentales porque hay niños que viven con los abuelos debido a que los papás son migrantes; familias entre personas del mismo sexo, etcétera.

Comentario de Lidia González (Seguridad Pública del Municipio de Temixco, Morelos)

Respecto a trabajar en el fortalecimiento de capacidades, menciona que en el Centro Comunitario lo hacen con jóvenes mediante grupos de autoayuda. Manejan mucho la resiliencia, el estrés y la adicción. Estos jóvenes viven en un entorno bastante dañado. Pregunta: ¿cómo darles herramientas para sentirse diferentes y empezar a construir un proyecto de vida? Por otra parte, señala que en el municipio se han implementado algunas medidas que disgustan al principio. Por ejemplo, el programa de alcoholimetría, que se aplica con un protocolo de atención, en presencia de personal de Derechos Humanos, Asuntos Internos, Prevención del Delito. En lugar de ser detenido el que conduce ebrio, se llama a un familiar para que se lo lleve y sólo se le aplica una multa. La gente empieza a entender que con esta acción se previenen accidentes, violencia, delincuencia. Es como una bola de nieve que va creciendo.

Comentario de Francisco Robles (Centro de Seguridad Urbana y Prevención)

Ha oído muchas veces lo de fortalecer a las familias y cuestiona qué significa este fortalecimiento. Considera que para muchos eso significa dotar a las familias de condiciones económicas y de satisfactores. Entiende más bien que el fortalecimiento de las familias implica atender a aquellas que no tienen recursos emocionales, culturales y sociales para manejar sus relaciones internas y externas y esto es lo que debe ser el centro del fortalecimiento de la resiliencia familiar.

El moderador, Antonio Iskandar, señala que a fin de cumplir con uno de los objetivos del Foro, y teniendo en claro que el Estado tiene la principal responsabilidad en las políticas de prevención, pero que también ésta es un acción de carácter multisectorial, pregunta a los expertos ¿cómo ven el rol del sector privado, de la sociedad civil en este tema?

Respuesta de Antonio Luigi Mazzitelli

Pone el ejemplo de México, en el que el 94% de los servicios de tratamiento y rehabilitación son ofrecidos por el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Y, seguramente, lo hacen bien.

Habría que fortalecer todos los instrumentos que permiten a las instituciones dialogar con el sector privado. La ley de Seguridad Pública establece que cada Estado, cada Municipio deben tener una comisión, lo que no funciona porque las instituciones deben liderar las políticas e implementar las reformas que sean necesarias. Por ejemplo, la justicia terapéutica, que no sólo es una gran respuesta a los desafíos de la justicia en una sociedad compleja como en la que vivimos hoy en día, sino también es un mecanismo para financiar y hacer sustentable los esfuerzos de la organizaciones sociales que trabajan, reemplazan y complementan a las instituciones en la oferta de servicios.

Por otro lado, es necesario reducir los espacios de los mercados ilícitos. Implementar y promover el Estado de Derecho en un contexto de respeto de la legalidad y de garantías a los derechos ciudadanos. Este debe ser el papel de las instituciones y el de la sociedad civil el de ofrecer servicios adicionales, complementar, articular en red capilar, monitorear y exigir a las instituciones.

Respuesta de María Elena Medina Mora Icaza

Coincide básicamente con lo expresado por Antonio Mazzitelli. Considera importante regresar al concepto de evaluar. Si no se evalúa, no se puede saber qué funciona y en qué contexto funciona. Hay una responsabilidad del Estado como rector de la política que define hacia dónde se dirigen los recursos; cómo se evalúa la investigación; la investigación está asociada con el conocimiento pero no regresa a la comunidad; cómo cerrar la brecha entre la generación del conocimiento y su aplicación. Hay modelos que están funcionando, pero no se replican. La innovación sólo se ve como innovación tecnológica y no como innovación social. Esta es responsabilidad del Estado.

Comentario final de Antonio Luigi Mazzitelli

Enfatiza lo señalado por la Dra. Medina Mora: la evaluación es fundamental. La sociedad civil debe exigir no sólo la transparencia sino que debe impulsar la cultura de la evaluación. Que sea obligatorio preservar presupuesto para evaluar los programas. Además, las evaluaciones sirven para generar el conocimiento, sin el cual cada vez volvemos a reinventar la rueda.

Se da por concluido el “Diálogo IV con Expertos”.

Conclusiones Generales del Foro y de los Diálogos con Expertos

1. La **alianza entre sociedad civil y gobierno es fundamental para enfrentar con éxito los fenómenos de violencia y delincuencia** que se viven en el país. Gobierno y sociedad civil, trabajando conjuntamente, superarán este reto. Se necesita la fuerza de la sociedad para enfrentar esta crisis.
2. La seguridad no puede reducirse a la reacción, la cual ha mostrado sus limitaciones. Se requiere acompañar de la prevención que, a su vez, implica un proceso social en el que la participación activa, consciente y, preferentemente, organizada de los ciudadanos es determinante para el éxito de las intervenciones que se implementen. Lo anterior implica un **cambio de paradigma en las políticas de seguridad pública**.
3. El desarrollo tiene múltiples facetas, una de ellas es la seguridad, por lo que ésta requiere una **atención integral, multidisciplinaria, transversal y focalizada territorialmente**.
4. Es necesario que **la prevención social de la violencia y la delincuencia se convierta en una estrategia de Estado**, es decir, que trascienda los períodos de ejercicio gubernamental y no esté sujeta a los vaivenes políticos normales de la alternancia democrática. El cambio de paradigma de la seguridad pública a seguridad ciudadana es difícil de aplicar en el ejercicio de la política pública. Se identifican los siguientes elementos indispensables para implementar la estrategia de prevención social de la violencia y la delincuencia: **A) voluntad política del más alto nivel jerárquico de gobierno; B) formación de los cuadros para implementar la prevención social; y, C) transversalidad y sinergia de las intervenciones**. Además, se requiere **hacer de la política de prevención, la política central de la administración**, lo que significa en términos prácticos: re-direccionar los presupuestos hacia la prevención.
5. **¿Cómo lograr la coordinación y la sinergia de los actores clave en la prevención social de la violencia y la delincuencia? ¿Cómo fortalecer los esfuerzos y los recursos y cómo hacerlos sustentables?** Este es un tema de la mayor relevancia para el éxito de las intervenciones y al que no se le ha dado la atención necesaria. Se requiere una **política y una estrategia de gestión institucional y social**: construir un puente entre la política y la implementación de los programas de prevención. En otras palabras, es necesario generar los acuerdos políticos y los mecanismos organizativos, operativos y técnicos para la actuación coordinada, sinérgica y sustentable de gobiernos y actores sociales en el ámbito local.

6. Se debe **evitar la improvisación** en el diseño e implementación de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. **Las estrategias preventivas deben estar basadas en evidencia**; existen ya múltiples intervenciones exitosas documentadas por diversos organismos internacionales y prestigiadas instituciones académicas y profesionales. Entre una ya vasta literatura científica, la OEA ha desarrollado una Metodología denominada *Seguridad inteligente*, que es una referencia importante para los tomadores de decisiones a fin de evitar la improvisación en las políticas públicas en la materia.
7. En el mismo tenor, en el medio nacional están comenzando a difundirse algunas **experiencias con resultados prometedores**, como es el caso de las acciones preventivas implementadas en **Aguascalientes** y en **Chihuahua**, por los tres órdenes de gobierno, contando con la participación activa de la sociedad civil. Se hizo énfasis en la necesidad de **documentar las experiencias**, así como en monitorear y evaluar los resultados de los programas. También se planteó la conveniencia de contar con una instancia ciudadana que supervise el financiamiento.
8. El espacio municipal es donde la prevención puede fructificar. Se trata de ser facilitadores para que la comunidad pueda desarrollarse plenamente. **Es en el nivel municipal, en el ámbito local, donde se aplica la prevención social de la violencia.**
9. Es necesario **alinearse a la policía en la prevención social**. No es fácil, no sólo por inercias, intereses y corrupción dentro de las corporaciones policíacas, sino por falta de formación adecuada que requiere ser acompañada por un **proceso de dignificación de la policía**. Es conveniente desarrollar programas integrales de prevención que involucren a policías de proximidad, capacitados ex profeso, y a ciudadanos, en acciones coordinadas y sincrónicas en el ámbito local.
10. **¿Cómo conciliar la prevención social y la reforma democrática de la policía?** La policía es un producto político. El modelo policial mexicano se caracteriza porque prevalecen las prácticas sobre las normas. México debe refundar su policía. ¿Cómo transformar la visión de quienes dirigen las corporaciones policíacas? La supervisión ciudadana sobre los mandos policíacos y la creación de destacamentos de policía de proximidad son factores que favorecen el necesario proceso de transformación y dignificación de la policía. Quien impulse la prevención debe estar arriba en la jerarquía policial, hay que empoderar a estos elementos.
11. **No hay modelos únicos de prevención**, pero sí se identifican algunos elementos necesarios para que los resultados se produzcan, entre ellos: **contar con una sociedad civil fuerte y con instituciones sólidas y transparentes** ¿Qué papel debe

jugar la sociedad civil? Debe ser: 1) una sociedad participativa; y 2) monitorear los programas (observatorios de seguridad). El proceso democrático está generando estas dinámicas que es necesario aprovechar.

12. Para el diseño de los programas de intervención debe partirse de un **diagnóstico lo más preciso posible y en el que haya participado la propia comunidad** (diagnóstico participativo), evitando la rigidez que, en muchas ocasiones, impide una real participación de los ciudadanos. Es preciso identificar los tipos de violencia y los contextos sociales específicos en que se produce, así como los grupos poblacionales en riesgo o mayor vulnerabilidad a fin de **focalizar las intervenciones tanto a nivel territorial como poblacional**.
13. Las intervenciones deben ser **permanentemente evaluadas** usando **indicadores de resultados más que de procesos**. Es de gran importancia la medición de los resultados e impactos de las intervenciones, determinando indicadores adecuados que permitan obtener la información pertinente para evaluar cuantitativa y cualitativamente los programas implementados. Interesa, en particular, la **medición de la percepción ciudadana** sobre los resultados e impactos de las intervenciones.
14. Es conveniente **generar el conocimiento y la profesionalización** en prevención social de la violencia y la delincuencia **desde las propias comunidades**. Para ello, se recomienda **aprovechar las plataformas tecnológicas**, con contenidos de alta calidad y abiertas a todo el público, en especial para los jóvenes. La academia, las universidades y asociaciones profesionales pueden ser un vehículo importante para este proceso de socialización del conocimiento.
15. Se definieron tres órdenes de corresponsabilidad indispensables para la implementación eficaz del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia:
 - i. El primer orden de corresponsabilidad es el **institucional**
 - ii. El segundo es la corresponsabilidad con los **ciudadanos**
 - iii. El tercero es la corresponsabilidad en el marco regional **internacional**.