

Prevención Social de la Violencia

Conceptos y estrategias de gestión local



Prevención Social de la Violencia

Conceptos y estrategias de gestión local

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense mediante la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad única de sus autores y no refleja de ninguna manera las opiniones de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

“Conceptos y estrategias de gestión local”

Impreso y hecho en México, 2015

Derechos reservados

www.pcc.org.mx

Contenido

5	Presentación
7	Introducción
11	Nota introductoria
13	1. Aproximaciones teóricas a la prevención de la violencia y la delincuencia
13	1.1 Evolución del concepto de prevención
13	1.1.1 Antecedentes y agotamiento del enfoque represivo
14	1.1.2 El surgimiento del enfoque de la prevención social
15	1.1.3 El abordaje de la salud pública: factores de riesgo y protección
20	1.1.4 El concepto de seguridad ciudadana en las políticas públicas
24	1.2 El concepto actual
24	1.2.1 Concepto y tipos de violencia
29	1.2.2 Concepto de prevención social
33	1.3 Diseño de la estrategia y tipología de la prevención
33	1.3.1 Sobre el diseño de la estrategia de prevención
35	1.3.2 La prevención psicosocial
37	1.3.3 La prevención comunitaria
42	1.3.4 La prevención situacional
46	1.3.5 La prevención social
48	1.4 Prevención social de la violencia y la delincuencia en México
49	1.4.1 <i>Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia</i>
51	1.4.2 Iniciativas de prevención social de la violencia y la delincuencia
53	1.4.3 Relación gobierno-sociedad para la prevención social
57	2. Criminalidad y violencia en México
57	2.1 Definiciones y lógica de la violencia y la delincuencia
57	2.1.1 Violencia en la vida cotidiana
59	2.1.2 Violencia de género y familiar
62	2.1.3 Violencia juvenil

Contenido

65	2.1.4 Delitos de alto impacto
66	2.1.5 Violencia del crimen organizado
69	3. Buenas prácticas y experiencias exitosas en prevención social de la violencia y la delincuencia
69	3.1 Experiencias internacionales
69	3.1.1 Participación comunitaria y disuasión: Reducción de Pandillas y Desarrollo Juvenil (GRYD), Los Ángeles, California
72	3.1.2 Prevención y disuasión: la “Operación Cese al Fuego”, Boston
74	3.1.3 Acción policial orientada a problemas y participación comunitaria: la Operación Pacificador en Stockton, Estados Unidos
75	3.1.4 Sinergias internacionales, locales e integralidad: los programas preventivos de Medellín, Colombia
77	3.1.5 Continuidad y resultados permanentes: los programas de Seguridad Ciudadana implementados en Bogotá, Colombia
79	3.1.6 Desarrollo y participación comunitaria: Estar Vivo en Belo Horizonte
81	3.2 Experiencias locales
81	3.2.1 Esfuerzo Federal con impacto local: “Todos Somos Juárez”, Ciudad Juárez
83	3.2.2 Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Aguascalientes
84	3.2.3 Programa “Jóvenes Jóvenes”, Monterrey
87	4. Estrategia de gestión local (EGL) para la PSVD
87	4.1 Contexto social sobre la violencia y sus retos
88	4.2 La estrategia de gestión local
89	4.2.1 Los pilares de la EGL para la PSVD
94	4.2.2 Mecanismos de gestión para la PSVD
105	5. Retos y desafíos para la PSVD
109	Referencias bibliográficas

El Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), en el marco de la cooperación entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de América, derivado del Pilar IV de la Iniciativa Mérida.

El PCC impulsa una estrategia de gestión local para la prevención social de la violencia y la delincuencia orientada al fortalecimiento de la cohesión social en comunidades específicas, donde la convivencia y la participación ciudadana se han visto debilitadas.

En este marco de trabajo se ha desarrollado el “Catálogo de Publicaciones”. Éste representa el legado de conocimiento de esta cooperación y ha sido estructurado en seis series temáticas que pretenden constituir un aporte a la prevención social de la violencia y la delincuencia en México y en la región latinoamericana.

El presente documento *Conceptos y estrategias de gestión local* (para la prevención social de la violencia y la delincuencia), resume los conceptos básicos que definen la prevención social y hace una propuesta para fortalecer la gestión de programas enfocados en los factores de riesgo y protección identificados en las comunidades de intervención, tomando en cuenta el conjunto de activos, capacidades institucionales, recursos y alianzas necesarias para hacer intervenciones efectivas en el ámbito local.

Por otro lado, *Conceptos y estrategias de gestión local* también desarrolla una mirada sistémica sobre el universo y complejidad de la violencia, así como el conjunto de acciones necesarias para su prevención en una comunidad determinada. Con esta lógica, a partir de los diferentes ámbitos de intervención que se definen de acuerdo al modelo ecológico y al principio de integralidad, en este trabajo se señalan los *puentes* metodológicos con las intervenciones focalizadas de prevención. Este conjunto de intervenciones se han desarrollado en seis áreas temáticas que abordan:

- jóvenes en riesgo
- salud comunitaria
- relación gobierno sociedad
- policía comunitaria
- comunicación comunitaria
- resiliencia comunitaria

Lo anterior con el objetivo de proporcionar una mayor profundidad en los diferentes temas citados y mostrar modelos de intervención especializados.

El presente documento ha sido desarrollado por Simón Tavera Romero, especialista en juventud del PCC, con estudios en sociología y antropología social, así como una amplia experiencia en el trabajo comunitario; Guillermo Vázquez del Mercado, Director de Operación Técnica del PCC, con estudios de posgrado en administración y Políticas Públicas con focalización en temas de seguridad por la Universidad de Pittsburgh, además cuenta con una importante experiencia profesional en los sectores públicos y privados, y Eduardo Guerrero, doctor en ciencia política por la Universidad de Chicago y experto en temas de seguridad. Asimismo, este equipo estuvo bajo la supervisión y coordinación de Antonio Iskandar, director del PCC.

Esperamos que este aporte sea de utilidad para robustecer las capacidades de las personas e instituciones interesadas en la atención y prevención social de la violencia desde una perspectiva integral que promueva resiliencia, a fin de que puedan diseñar planes de intervención comunitaria más eficientes y más cercanos a las necesidades reales de las comunidades.

Antonio Iskandar

Director

Programa para la Convivencia Ciudadana

El presente documento de *Conceptos y estrategias de gestión local* es un conjunto de herramientas teóricas, técnicas y de gestión para el desarrollo de iniciativas locales de prevención social de la violencia. Además, forma parte de un conjunto de publicaciones realizadas por el Programa para la Convivencia Ciudadana, en coordinación cercana con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México, para proveer un marco de referencia útil para los tomadores de decisiones de políticas públicas y operadores de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia en México.

El PCC impulsa la Estrategia de Gestión Local (EGL) como una propuesta operativa para el desarrollo de acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia centradas en un enfoque de seguridad ciudadana. Asimismo, la considera una propuesta que facilita el diseño de acciones de prevención con metodologías adecuadas a la problemática multifactorial de la violencia, con estrategias de intervención que corresponden a diagnósticos locales y enfoques de integralidad, así como acciones de participación multisectorial entre las diferentes instancias de gobierno, sociedad civil y las comunidades.

Por esta razón, los esfuerzos del Programa se han concentrado en identificar y promover los mecanismos y procedimientos que impulsen estos procesos de diseño, gestión y articulación como elementos fundamentales de la prevención social de la violencia.

El PCC desarrolló *Conceptos y estrategias de gestión local* con base en experiencias y aprendizajes derivadas de prácticas e intervenciones en el campo de la prevención social de la violencia en varios países, así como en las reformas que ha implementado el Gobierno Federal mexicano en materia de seguridad (misma que ha consistido en complementar el enfoque de seguridad pública con el de seguridad ciudadana que incluye la prevención social), donde el concepto de seguridad ciudadana es la columna vertebral. Finalmente, tomó en cuenta la identificación de los mecanismos necesarios que hacen posible la articulación gobierno-sociedad para la coproducción de la seguridad.

En esta propuesta, el ámbito municipal y comunitario son los escenarios primordiales para el ejercicio de la prevención dado que son los contextos locales el lugar propio de la participación ciudadana y su organización. Por ello, se pretende generar una herramienta útil para promover intervenciones locales en línea con el marco normativo en la materia y con el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Gobierno de México.

Conceptos y estrategias de gestión local es parte de la línea de producción de conocimiento del PCC, cuyo objetivo es realizar aportes en el tema de prevención social

de la violencia como un componente de la seguridad ciudadana. Este documento tiene la característica de que presenta una mirada de conjunto sobre el universo y complejidad de la violencia y su prevención social, a manera de *paraguas* o marco general de los diversos ámbitos y tipos de prevención, mostrando sus particularidades e interconexiones para dar cumplimiento a un enfoque de integralidad.

A la vez, este documento es un puente que nos lleva a temas particulares y dirige al lector a consultar otras publicaciones del PCC donde es posible profundizar en temas más especializados, como la *Guía para el diseño de planes de intervención comunitaria. Diagnóstico y gestión; Construyendo modelos de intervención con jóvenes; Resiliencia comunitaria; Guía para el diseño de espacios públicos seguros; Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación; La atención a víctimas de la violencia con enfoque de resiliencia, y Comunicación estratégica para la prevención*, entre muchos otros títulos de gran utilidad.

En la primera sección de este documento se describe la evolución del concepto de *prevención social de la violencia y la delincuencia* como un enfoque que surge a partir del agotamiento de un enfoque en el cual la represión y la seguridad pública actúan de manera exclusiva y al que se le ha añadido el enfoque preventivo. Asimismo, se introducen los principales conceptos y herramientas teóricas de diversas disciplinas que han dado sustento al diseño e implementación de políticas de prevención, lo que permitirá una mayor comprensión del fenómeno de la violencia, así como de las ventajas y alcances de los distintos tipos de acciones preventivas.

En la segunda sección se presenta una visión panorámica de la evolución y modalidades de violencia en México, así como un análisis de las situaciones asociadas a la violencia y a los factores de riesgo inherentes a este proceso. Es importante resaltar que la prevención social se basa justamente en la identificación de estos factores de riesgo y, en función de su diagnóstico, es que se construyen las estrategias de intervención.

En la tercera sección se presenta una revisión de experiencias nacionales e internacionales relevantes en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con el propósito de ilustrar los conceptos que se describen previamente y orientar a los lectores sobre los desafíos, las soluciones y los resultados que se han alcanzado en la implementación de intervenciones de carácter preventivo.

La cuarta y última parte describe la EGL, concebida como una guía que acompañe a los actores involucrados en políticas de prevención y en el diseño de proyectos a lo largo de las distintas fases de planeación, gestión e implementación. La estrategia es una alternativa que, desde lo local, busca desarrollar acciones coordinadas con los diversos órdenes de gobierno, la sociedad civil, los sectores académico y empresarial y, sobre todo, con la comunidad. Dichas intervenciones deberán ser planificadas con base en evidencia cuantitativa y cualitativa, lo que facilitará el proceso de seguimiento de las acciones realizadas y los resultados alcanzados.

En resumen, la visión que contiene *Conceptos y estrategias de gestión local* ayudará a:

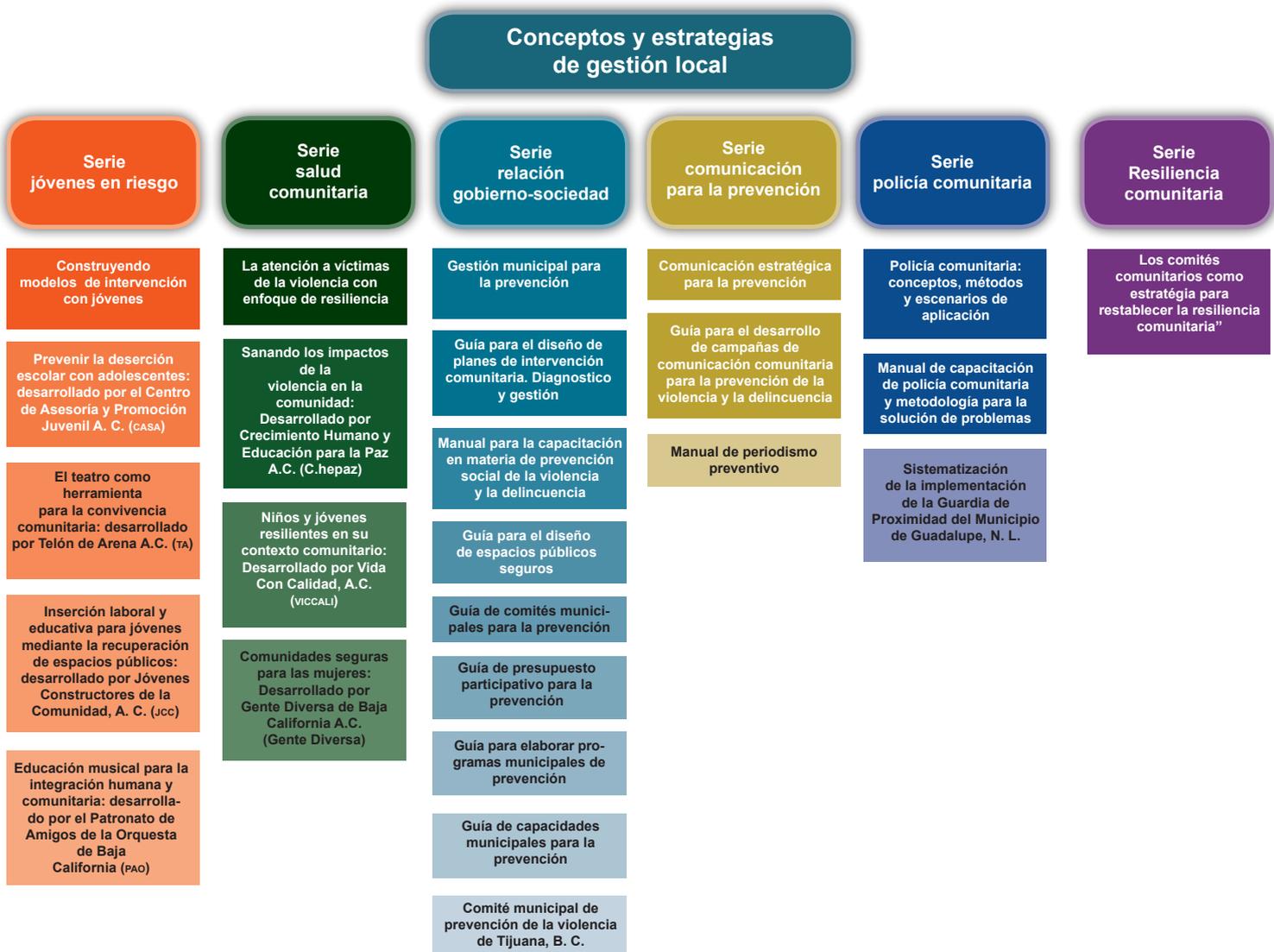
- Conceptualizar de manera apropiada la violencia y la delincuencia, así como su prevención social.
- Diferenciar la tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia, y las interconexiones entre sus diferentes ámbitos.
- Conocer la normatividad en materia de seguridad pública, sus modificaciones y la inclusión del concepto de seguridad ciudadana como columna vertebral de la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*.
- Comprender la evolución de la violencia y la delincuencia en México, así como las principales políticas públicas, modelos de atención y programas en el ámbito internacional y nacional.
- Contar con una propuesta de EGL para la prevención social de la violencia y la delincuencia diseñado para la realidad mexicana.

Esperamos contribuir con esta propuesta al debate, la reflexión y la construcción de políticas públicas efectivas y eficaces que redunden en beneficios para las poblaciones de mayor vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia, así como en la co-producción de la seguridad social en México y la de los ciudadanos, tanto en México como en otros países de la región latinoamericana.



Nota introdutoria

Conceptos y estrategias de gestión local contiene conceptos básicos que definen la prevención social y hace una propuesta para fortalecer la gestión de programas enfocados en los factores de riesgo y protección identificados en las comunidades de intervención, tomando en cuenta el conjunto de activos, capacidades, recursos y alianzas necesarias para hacer intervenciones efectivas en el ámbito local. Así, es el eje sobre el que se basan seis series temáticas y sus respectivos modelos, guías y sistematizaciones, tal como se observa en la siguiente imagen:





Aproximaciones teóricas a la prevención de la violencia y la delincuencia

En esta sección, se describen los principales conceptos y marcos explicativos pertenecientes a diferentes disciplinas teóricas, por medio de las cuales se ha contribuido a la comprensión del fenómeno social de la violencia y la delincuencia y que, de manera simultánea, han enriquecido el acervo disponible para el diseño de nuevas políticas públicas en materia de prevención.

Al respecto, uno de los principales aprendizajes que se desprenden de esta revisión consiste en comprender la complejidad del fenómeno de las violencias. En tanto fenómenos humanos y sociales, intervienen una multiplicidad de factores en su construcción social y, por esta razón, para su prevención es necesario implementar respuestas múltiples y coordinadas con un enfoque de integralidad. En este sentido es que se recurren a conceptos propios de la psicología, la antropología, la sociología, la salud pública, el derecho y el urbanismo, entre otros.

Evolución del concepto de prevención

1.1

1.1.1 Antecedentes y agotamiento del enfoque represivo

La necesidad de entender y construir políticas públicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia ha cobrado gran relevancia tanto en México como en varios países de la región. En el marco de las estrategias de intervención frente a estos fenómenos se distinguen, principalmente, dos enfoques: 1) el represivo, que actúa después de cometido el delito o acto violento con la aplicación del castigo, y 2) el preventivo, que considera la intervención antes de su ocurrencia y se enfoca a la disminución de los riesgos que la originan, así como al fortalecimiento de los factores de protección (USAID, 2015a: 38).

Las estrategias de control o enfoque represivo, históricamente, han sido la principal o a veces la única modalidad de intervención ante la violencia y la delincuencia. Una de las hipótesis que sustentó este enfoque desde la sociología (Durkheim, 1997) consideraba que las leyes que emanaban de la sociedad eran las encargadas de

integrar a los individuos y regular sus conductas. Si esto ocurría adecuadamente y se proporcionaban los medios necesarios, tanto los individuos como la colectividad podrían desarrollarse plenamente; de lo contrario, sobrevendría una situación de anomia y desintegración social.

En esta hipótesis, el castigo ante el crimen era una oportunidad para reforzar las leyes, la cohesión social y disuadir al resto de la colectividad de no cometer transgresiones a la ley. Entonces el castigo también tenía una función preventiva en el sentido del temor disuasivo, siempre y cuando el Estado cumpliera con su papel de proveer los medios para el desarrollo social. Sin embargo, la evolución e incremento de la violencia y la delincuencia en países desarrollados, durante las últimas décadas, ha proporcionado evidencias de que este enfoque ya no explica a cabalidad este fenómeno, ni el control del delito es suficiente con la aplicación del castigo en esta etapa de la historia moderna.

A partir de los años sesenta del siglo xx se desarrolló una crisis de violencia y delincuencia en varios países del orbe, lo que ocasionó que algunos especialistas se replantearan este enfoque represivo, dado que la criminalidad no disminuía, la población carcelaria aumentaba y los costos económicos se incrementaban en la misma proporción. El foco de la reflexión cuestionó la premisa sobre la motivación psicológica y conducta psicopática (Garland, 1996) como única causa de cometer un delito. Por tanto, y siguiendo esta lógica, la solución conforme a este criterio era confinarlos en prisión el mayor tiempo posible para proteger al resto de la sociedad.

Esta premisa, al igual que la anterior, aborda la violencia en la dimensión exclusiva del sujeto, excluyendo todos los factores económicos y sociales que forman parte de la construcción social de la violencia, por lo tanto, es una perspectiva simplificadora de la problemática. Saturar las prisiones, crear condiciones de promiscuidad y mantener intacto el funcionamiento de la organización criminal dentro y fuera de las prisiones está lejos de ser una alternativa viable en la actualidad.

En este contexto de agotamiento del enfoque represivo comienza a tomar sentido la idea de la prevención y modalidades alternativas a la reclusión, como posibilidad de ampliar el espectro de intervención y buscar mejores resultados (Welsh & Farrington, 2011: 5). Ante los resultados insatisfactorios del enfoque represivo, se fue facilitando la idea de concebir el delito también como un problema social, en el que intervienen además de los factores individuales (como la conducta psicopática), los factores sociales y los contextos inmediatos en que se comete el delito (como elementos que favorecen la expresión de la criminalidad). En este argumento se sustenta la idea de la prevención social.

1.1.2 El surgimiento del enfoque de la prevención social

La crítica al enfoque represivo de los años sesenta, apuntaba principalmente a señalar sus límites como estrategia única (ante el aumento en los niveles de violencia y delincuencia), al mismo tiempo que se instalaba una perspectiva complementaria enfocada desde lo social. La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en su *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito* (ONU, 2011), concibe la *prevención* como las estrategias para reducir los riesgos de que se produzcan delitos, incluyendo el temor que genera a nivel de percepción

social. Por su parte, Van Dijk, en *Crime Prevención Policy: Current State and Prospects*, señala que la prevención del delito la constituyen “todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de los diversos tipos de daños producto de actos definidos como delitos por el Estado” (Van Dijk, 1990: 205). A su vez, Gerardo Perdomo en *La prevención del delito y el Ministerio Público* dice que: “Prevenir la delincuencia consiste en tomar medidas sobre sus causas, ya sea reduciendo las oportunidades para que los delincuentes ocasionales cometan delitos o afrontando las situaciones económicas y sociales que generan la criminalidad” y la clasifica como:

- La *prevención penal*, en la cual las leyes sustantivas penales disuaden por temor a la imposición de la sanción.
- La *prevención social*, que involucra políticas públicas de desarrollo integral que todo Estado tiene como obligación con la ciudadanía (en este caso orientada a evitar ilícitos) (Perdomo: 1997: 140).

Con estas definiciones, la violencia y la delincuencia se delimitan como fenómeno social en razón del conjunto de *causas y riesgos* que las originan, desde las *oportunidades y contextos* que facilitan su ocurrencia, hasta la percepción social de inseguridad que genera su manifestación y las *situaciones económicas y sociales* que las favorecen. La violencia y la delincuencia ya no se le atribuyen solamente a una minoría patológica carente de normas sociales, sino que se explican también por el contexto social en el que se desenvuelve el delincuente.

1.1.3 El abordaje de la salud pública: factores de riesgo y protección¹

La prevención social se ha desarrollado a través de diversos marcos de referencia para abordar las múltiples causas de la violencia y la delincuencia. Desde el campo de la salud pública surge el abordaje de los factores de riesgo y de protección. Este enfoque ha sido ampliamente utilizado en el campo de las enfermedades con mayor índice de morbilidad y mortalidad, para detectar a los individuos o grupos con mayor probabilidad de padecer daños específicos y realizar acciones para prevenir o reducir su incidencia. En las últimas décadas, las investigaciones sobre prevención han tomado relevancia debido a la transición epidemiológica de las principales causas de muerte en México. Se pasó de las muertes por diarreas y neumonías, a las ocasionadas por enfermedades del corazón, cáncer y diabetes.

¹ El PCC ha publicado el *Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia*, resultado de un proceso de reflexión y aprendizaje colectivo, creada para fortalecer capacidades y competencias para promover un buen diseño, implementación y evaluación de programas de prevención. En este documento se muestra un panorama general de la situación de la violencia y la delincuencia con datos internacionales, nacionales, estatales y municipales. Además, se abordan los conceptos clave de la prevención y de la violencia, el papel de los diferentes actores en su coproducción de la seguridad y alianzas estratégicas. Recomendamos al lector, consultar esta publicación para mayor información al respecto (USAID, 2015a).

Los costos económicos asociados al tratamiento y sus complicaciones crónicas fueron un detonante para impulsar las investigaciones en el campo de la prevención para enfrentar este nuevo problema. Los aportes realizados han propiciado un abordaje integral, de carácter sistémico, que orienta al control de las causas del problema y que aborda los aspectos sustantivos para el control de las enfermedades.

De esta manera, se promovió la implementación de acciones de atención preventiva con personas, familias y comunidades, y a este modelo de detección temprana e intervención oportuna se le denominó Centros de Atención Primaria.

La misma evolución que se da en la relación entre el enfoque represivo y la prevención social (en seguridad pública), se observa entre la atención y la prevención de enfermedades en el sector salud (esto como una nueva estrategia para enfrentar las nuevas problemáticas). En ambos casos se da una fuerte presión por los altos costos económicos y sociales que generan la intervención tardía y la situación crónica que complica la intervención, así como el gran número de muertes que ocasionan. Además, la relación costo-beneficio es más ventajosa cuando el tratamiento médico o la aplicación del castigo van acompañadas de una estrategia de prevención y detección temprana (intervención oportuna) de los factores de riesgo en los sectores de la población más vulnerables. Es decir, se gasta menos cuando se previene y ocurre lo opuesto cuando se interviene tardíamente.

De esta manera, la identificación de los factores de riesgo y de protección constituye la principal base diagnóstica para detener la expresión de la violencia con los grupos de mayor vulnerabilidad. El objetivo es disminuir y contener las violencias y la delincuencia en aquellas personas, grupos y comunidades que muestran señales de riesgo evidentes. Todo esto previo a su manifestación, para contrarrestar los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección.

A decir de Adriana Loche (USAID, 2015a), los *factores de riesgo* son características que aumentan la probabilidad de que una persona se involucre en la violencia y la delincuencia. Estos se clasifican en cuatro niveles según su contexto de manifestación: *individual, familiar/relacional, comunitario y social*. Estos niveles provienen del *modelo ecológico* (Bronfenbrenner, 1979),² el cual fue presentado por primera vez en 1970 como un esfuerzo por explicar la naturaleza polifacética de la violencia y, posteriormente, fueron retomados por la Organización Mundial de la Salud en 2002.

Este abordaje plantea un desafío conceptual para integrar diferentes marcos teóricos, dado que hay que explicar los factores de riesgo en sus diferentes contextos de expresión. De esta manera, los *factores de riesgo individuales* tienen que ser explicados a profundidad desde la psicología; los *psicosociales* desde la psicología social y

² Un pionero en la creación del modelo ecológico en el campo de la psicología es Urie Bronfenbrenner, quien publicó *Ecología del desarrollo humano*, donde planteaba su visión sobre la importancia del ambiente en el desarrollo y a la persona como resultado de esta relación.

enfoques sistémicos, los *comunitarios* desde la etnografía y los estudios microsociales, y los *sociales* desde la sociología, la economía, el derecho, la antropología y el urbanismo, entre otros.

Factores de riesgo

- **Individual.** Son el conjunto de características inherentes a la persona tales como el género, la edad, carácter y personalidad, que son parte de su desarrollo personal como historia de vida, experiencias traumáticas, sexualidad, desarrollo escolar y exposición a la violencia.
- **Familiar/relacional.** Son las diversas situaciones que se manifiestan en el círculo social más cercano de una persona y que influyen en su comportamiento, además de contribuir a la generación de la violencia. Entre ellas se encuentran la historia familiar, composición y roles en la unidad doméstica, las relaciones asimétricas de poder, familia extensa y patrón de consumo de alcohol y otras drogas, entre otros.
- **Comunitario.** Se refiere al contexto social más amplio de las relaciones interpersonales que detona eventos de violencia y delincuencia. Algunos ejemplos son la distribución de drogas en las escuelas, la deserción escolar, las peleas entre grupos de pares o pandillas, los puntos de venta de drogas, las actitudes comunitarias que toleran y legitiman la violencia, la falta de identidad y pertenencia, la desorganización comunitaria y la disponibilidad de armas de fuego.
- **Social.** Son las condiciones económicas, políticas y sociales que favorecen la expresión de la violencia y la delincuencia, como son la desigualdad económica, la exclusión social y la dificultad en el acceso a los derechos humanos, la debilidad del sistema penal y policial, la impunidad generalizada, el narcotráfico y el crimen organizado, la acelerada urbanización, las elevadas tasas de desempleo y la baja confianza en las instituciones, entre otras.

Fuente: Adaptado de USAID, 2015a.

Los *factores de protección* son las diversas cualidades o situaciones que disminuyen la probabilidad de que ocurran las violencias y la delincuencia. De manera general, son el lado opuesto de los factores de riesgo, es decir, es una cuestión de grado para que influyan positiva o negativamente en la violencia y delincuencia. Al igual que los anteriores, los de protección tienen los mismos contextos de expresión ecológicos: *individuales, familiar/relacional, comunitario y sociales*.

Factores de protección

- **Individual.** Son las características personales que permiten a la persona resistir, sobreponerse y transformar las situaciones de violencia como son: contar con una maduración psicológica, tener una representación positiva de sí mismo, tener capacidad de expresar sentimientos, de relacionarse, de ser empático y solidario.
- **Familiar/relacional.** Son los mecanismos con los que cuenta el grupo familiar y de personas cercanas para evitar reproducir la violencia y la delincuencia existente, tales como la cohesión familiar, la capacidad de organizarse, los lazos de empatía y solidaridad y la equidad en las relaciones, entre otras.

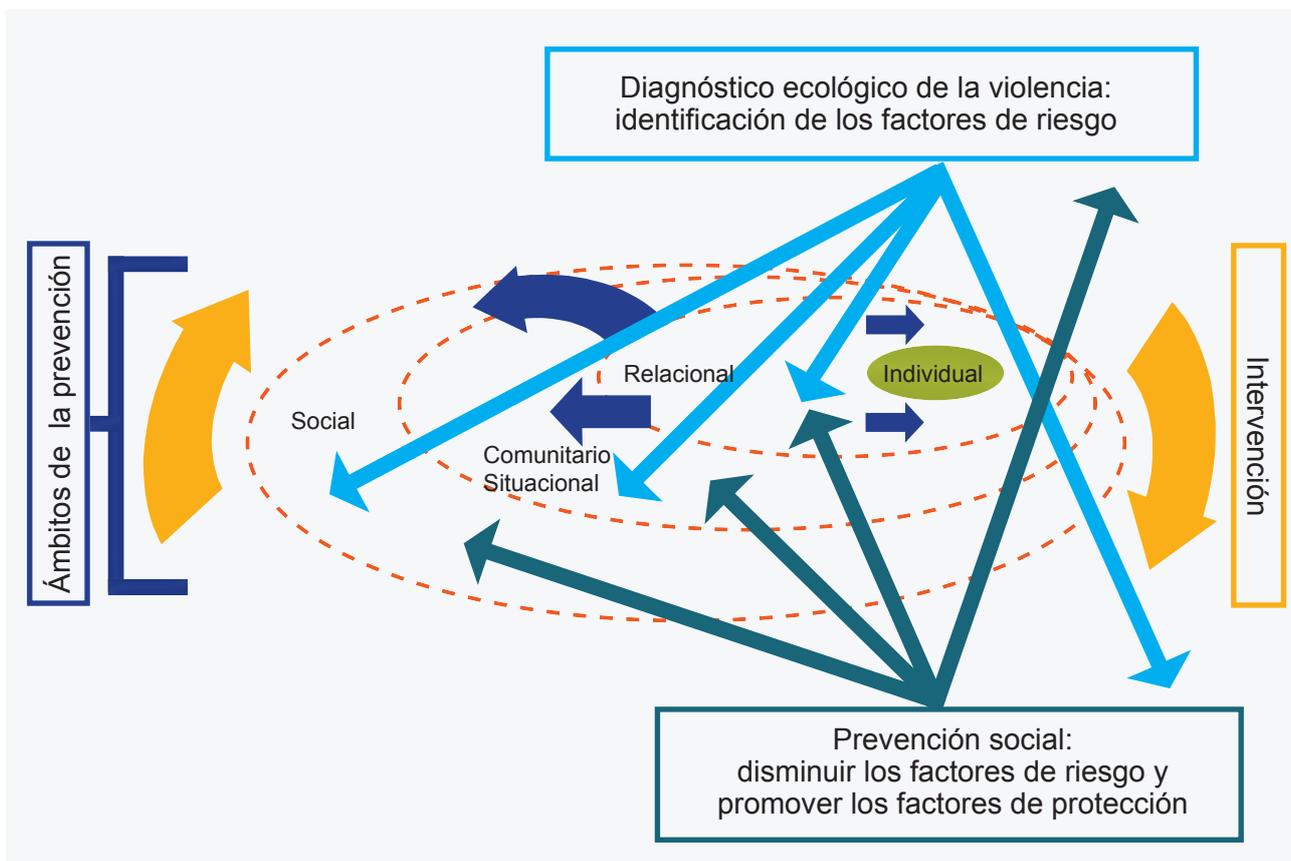
Continúa...

Factores de protección

- **Comunitario.** Se refieren a la capacidad del sistema relacional de una comunidad para tener un control de la violencia y la delincuencia, como pueden ser las asambleas comunitarias, identidad y pertenencia, capacidad de organización y participación, pertenencia escolar y mejoría de los servicios públicos, entre otros.
- **Social.** Son la mejora en la oportunidad de ingresos, la cultura democrática, la fortaleza de las instituciones de impartición de justicia, las políticas públicas adecuadas a las necesidades de la comunidad y los mecanismos de inclusión social (particularmente con los grupos de jóvenes en situación de vulnerabilidad), entre otros.

Fuente: Adaptado de USAID, 2015a.

Es importante mencionar que el concepto de prevención proveniente del sector salud toma en cuenta la clasificación del modelo ecológico para identificar los factores de riesgo en los diferentes contextos de expresión. Sin embargo, esta clasificación obedece fundamentalmente a un ejercicio de diagnóstico. Por su parte, a los conceptos explicativos de los factores de riesgo de cada contexto del ámbito social les corresponden disciplinas teóricas diferentes según su objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Diagnóstico/intervención de los factores de riesgo

Ahora bien, al pasar de la identificación de los factores de riesgo a la acción preventiva el objetivo de la intervención se dirige a transformar a éstos en factores de protección y así evitar la activación de la violencia. De esta manera se puede clasificar la prevención social según su contexto de expresión.

Como se observa en el gráfico, la prevención adquiere una denominación específica dependiendo de su contexto de expresión, desde el diagnóstico hasta la intervención. Sin embargo, en cuanto a la intervención dirigida a la persona o grupos, es decir, en el ámbito individual-relacional-situacional-comunitario y social, es posible hacer una subdivisión por niveles de atención que responden a la prevención propiamente dicha: 1) como acción previa a la ocurrencia de la violencia o el delito (primaria o secundaria) y 2) como una intervención especializada cuando la persona o el grupo ya se involucró en una situación de violencia o delito y se busca su reinserción social, así como prevenir la reincidencia o su reproducción (terciaria).

Como podemos observar, los niveles de atención individual o en grupo de la violencia corresponden a la clasificación de infraestructura de los servicios de salud, también llamado *enfoque epidemiológico*. Por ejemplo, la atención de primer nivel se refiere a los centros de salud comunitarios, el segundo nivel a las clínicas y hospitales de medicina general, y el tercer nivel a los hospitales de alta especialidad como cardiología, cancerología y neumología, entre otros.

La denominación es análoga en el tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia, y los diferentes niveles de atención son: prevención primaria o universal, prevención secundaria o selectiva y prevención terciaria o indicada. Así, la tipología de prevención se divide en función de dos criterios:

- Clasificación por los contextos de intervención: psicosocial, comunitaria, situacional y social.
- Clasificación por los niveles de atención: primaria, secundaria y terciaria.

Clasificación de los niveles de atención en prevención social de la violencia y la delincuencia

- **Prevención primaria o universal.** Este nivel de intervención está centrado en acciones dirigidas a toda la población para contrarrestar los factores sociales, culturales, comunitarios, familiares e individuales que contribuyen a aumentar el riesgo de la violencia o victimización. Las estrategias de intervención consideran aspectos como son la desigualdad económica, los procesos de exclusión social, la pertenencia escolar, el acceso a la salud y las campañas de sensibilización. Otras estrategias se orientan principalmente en fortalecer los factores de protección como son los estilos de vida saludables, la crianza positiva, las habilidades para la vida y la promoción de la salud.

Continúa...

Clasificación de los niveles de atención en prevención social de la violencia y la delincuencia

- **Prevención secundaria o selectiva.** Este segundo nivel de intervención está dirigido a personas, grupos o comunidades en los que ya existen riesgos evidentes de manifestación de la violencia, sea como agresores o víctimas. Las estrategias de intervención se conocen como acciones de detección temprana e intervención oportuna y se dirigen a desarrollar técnicas de identificación de riesgos y metodologías de intervención para proteger a niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad donde estén presentes múltiples factores de riesgo, personas o grupos que pertenecen a minorías excluidas y estigmatizadas, escuelas con dinámicas recurrentes de violencia y comunidades con acceso a armas de fuego y consumo de drogas.
- **Prevención terciaria o indicada.** Este tercer nivel de intervención está dirigido a personas que han sido agresores o víctimas de la violencia y busca reparar los daños ocasionados y prevenir la reincidencia (en el caso de agresores) o la reproducción de la violencia (en el caso de las víctimas).

Fuente: Adaptado de USAID, 2015a.

1.1.4 El concepto de seguridad ciudadana en las políticas públicas

La referencia más amplia de *seguridad* es la establecida en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) que define a la *seguridad humana* como la necesidad de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales. Como se puede observar, alude a las condiciones sociales necesarias para el desarrollo de las personas y la sociedad en general. Es interesante relacionar este concepto con la prevención social de la violencia y la delincuencia, pues son dos caras de la misma moneda, es decir, la prevención social puede ser concebida como el cumplimiento por parte del Estado para crear las condiciones de seguridad humana como estrategia amplia y estructural para disminuir la violencia. No es casual que las acciones señaladas para disminuir los factores de riesgo que propician la violencia en el ámbito social estén orientadas a favorecer procesos de inclusión social como el acceso a la educación, la salud, el empleo y la cultura.

Otra referencia importante es el concepto de *seguridad pública* que logra ser más preciso en cuanto a delimitar la seguridad. Éste se refiere al “mantenimiento de la paz y el orden público” que se logra a través de los “mecanismos de control penal” y de las “acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia” (González, Portillo y Yáñez, 1994: 43). Este concepto es el que le ha dado sustento al enfoque represivo. Sin embargo, si seguimos la lógica de la seguridad humana, no puede remitirse únicamente al orden público y debe ampliarse al cumplimiento y pleno ejercicio de todos los derechos de la ciudadanía. Éste ha sido el sesgo de la seguridad pública que ha monopolizado el tema y se ha escindido de la seguridad en términos sociales y de los derechos humanos, incluso inhibiendo la corresponsabilidad social.

La seguridad humana como concepto de gran amplitud incluye la pública y la ciudadana como referencias más específicas. Esta última restituye la prevención social y la participación ciudadana a la seguridad pública. De acuerdo a un documento interno de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana para elaborar el marco conceptual del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2013, “una de las modalidades de la seguridad humana es la seguridad ciudadana, que tiene que ver con la protección a los derechos humanos, se manifiesta a nivel local y se refiere a las amenazas a la seguridad personal, a la protección universal contra las violencias y el delito; es el resguardo de ciertas opciones y oportunidades de todas las personas en su vida, su integridad y su patrimonio; focaliza su atención en el bienestar de las personas y reposiciona a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal. La seguridad ciudadana implica por lo tanto una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. La convivencia implica ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales y se puede definir como la cualidad que tiene el conjunto de interacciones cotidianas que se dan entre miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por lo tanto los conflictos se resuelven de manera constructiva”.

Es importante señalar que este concepto incorpora dos características fundamentales para la producción de la seguridad: su carácter multisectorial en cuanto a la participación articulada de diversos actores sociales y la perspectiva de integralidad al buscar incidir tanto en las causas que generan la violencia como en las consecuencias, como es el caso de la represión del delito.

En este sentido, la seguridad ciudadana también puede ser entendida como:

Aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que puedan lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado democrático y de derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos (IMDHD, 2010:11).

Con base en lo anterior, podemos ver la importancia de que las políticas de seguridad sean coherentes con las de tipo social, pues éste es el marco de la prevención en su contexto más amplio. La delincuencia va más allá del comportamiento individual y es necesario, para reducir al máximo su expresión, que las políticas sociales compartan el objetivo de contrarrestar los factores de riesgo como: las grandes brechas de la desigualdad social, la pobreza, la deserción escolar y el deterioro de la salud, al tiempo que aumentan los índices de desarrollo humano en la mayor medida posible.

Así como la prevención modificó todo el sistema de atención en el sector salud, el enfoque de seguridad ciudadana transformó el modelo de seguridad pública en muchos países. En México, esto se refleja a plenitud en la incorporación de este enfoque en la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* (LGPSVD) y en la materialización del Programa Nacional para la Prevención Social de

la Violencia y la Delincuencia. En este último se define como obligación del Estado “garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad” (*Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Artículo 22; Fracción I, citado en Gobierno de la República, 2014).

El paradigma de la seguridad ciudadana ubica a la persona y a las comunidades en el centro de las políticas de seguridad. En este marco se construye un eje transversal en donde las instituciones públicas, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los mismos ciudadanos tienen responsabilidades compartidas y específicas para garantizar la seguridad. En otras palabras, el *capital social* (entendido como la capacidad de articulación y sinergia intersectorial), se ve enriquecido con este enfoque pues crea las leyes, las instituciones y los mecanismos para coordinar las acciones de prevención social de la violencia y la coproducción de la seguridad. En estos términos, la ciudadanía es el foco de una acción concertada, más allá del control y la aplicación del castigo por parte del Estado.

De esta forma, el enfoque de seguridad ciudadana se encuentra frente al desafío de construir una visión compleja e integral del control, la represión y la prevención social de la violencia y la delincuencia. Contar con este enfoque significa que tienen que existir las condiciones para integrar diversos modelos de atención provenientes de la seguridad pública, del sector salud y educativo, de las diferentes instancias de derechos humanos y perspectiva de género, de los enfoques multidisciplinarios de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia y los investigadores, entre otros. Entonces, una función inherente al enfoque de seguridad ciudadana es la de ser un *paraguas* o modelo que integra otros y los coordina en una acción multisectorial. Tal y como se expresa en lo dispuesto en la LGPSVD la base común para realizar acciones de prevención es de tipo metodológico y consiste en seguir protocolos de cómo hacer diagnósticos, elaborar estrategias que respondan a los principales problemas detectados, utilizar metodologías participativas probadas o, al menos, documentar las experiencias que sean susceptibles de ser evaluadas y que compartan premisas fundamentales como la definición de la violencia como un fenómeno social, complejo y multifactorial.

Características, elementos y componentes de la seguridad ciudadana

Características

- La seguridad ciudadana se define como el derecho al desarrollo libre de amenazas, a la integridad de la personal, los derechos y el goce de sus bienes.
- La seguridad ciudadana incluye los derechos de la población y los deberes del Estado para contrarrestar o prevenir los actos delictivos que constituyen una amenaza para el desarrollo humano.
- La política de seguridad ciudadana se define como el conjunto de intervenciones multisectoriales de distinto actores de gobierno y sociedad civil para la prevención de las violencias y la delincuencia.

Continúa...

Características, elementos y componentes de la seguridad ciudadana

- Es una política transversal que abarca iniciativas de distintas áreas: educación, salud, economía, cultura y deporte, entre otras.

Elementos

- Se focaliza en las necesidades ciudadanas: está centrada en las personas y las comunidades, e identifica las necesidades locales específicas y promueve el desarrollo de soluciones que integren la realidad, así como las capacidades y los mecanismos de recuperación local.
- Amplía el marco de gestión de la seguridad y la convivencia: desarrolla un análisis integral y articula esfuerzos de seguridad, desarrollo social y derechos humanos.
- Participación de nuevos actores en la producción de seguridad: fomenta la participación social en la identificación de necesidades y en la búsqueda de soluciones, y empodera a los ciudadanos en la definición y ejecución de acciones para garantizar el disfrute de los derechos.

Componentes

- Estrategias preventivas y focalizadas en necesidades locales.
- Convivencia social: se define como la armonización de los intereses individuales y colectivos, así como la posibilidad de gestionar conflictos de manera constructiva y pacífica. También significa la ausencia de violencia en las relaciones interpersonales.
- Restitución de la confianza: se refiere al fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora de la eficacia policial orientada a las necesidades comunitarias.
- Entornos urbanos: son espacios urbanos planificados y diseñados para disuadir la conducta violenta, aumentan el riesgo de la sanción o inducen a conductas apropiadas para su conservación.
- Cohesión comunitaria: mecanismo comunitario que estimula la confianza colectiva, la identidad y la pertenencia; actúa como inhibidor de la violencia y actos delictivos.
- Reducción de tasas delictivas: acciones integrales, policiales y no policiales, que actúan sobre los factores de riesgo.

Fuente: Adaptado de USAID, 2015a.

1.2 El concepto actual

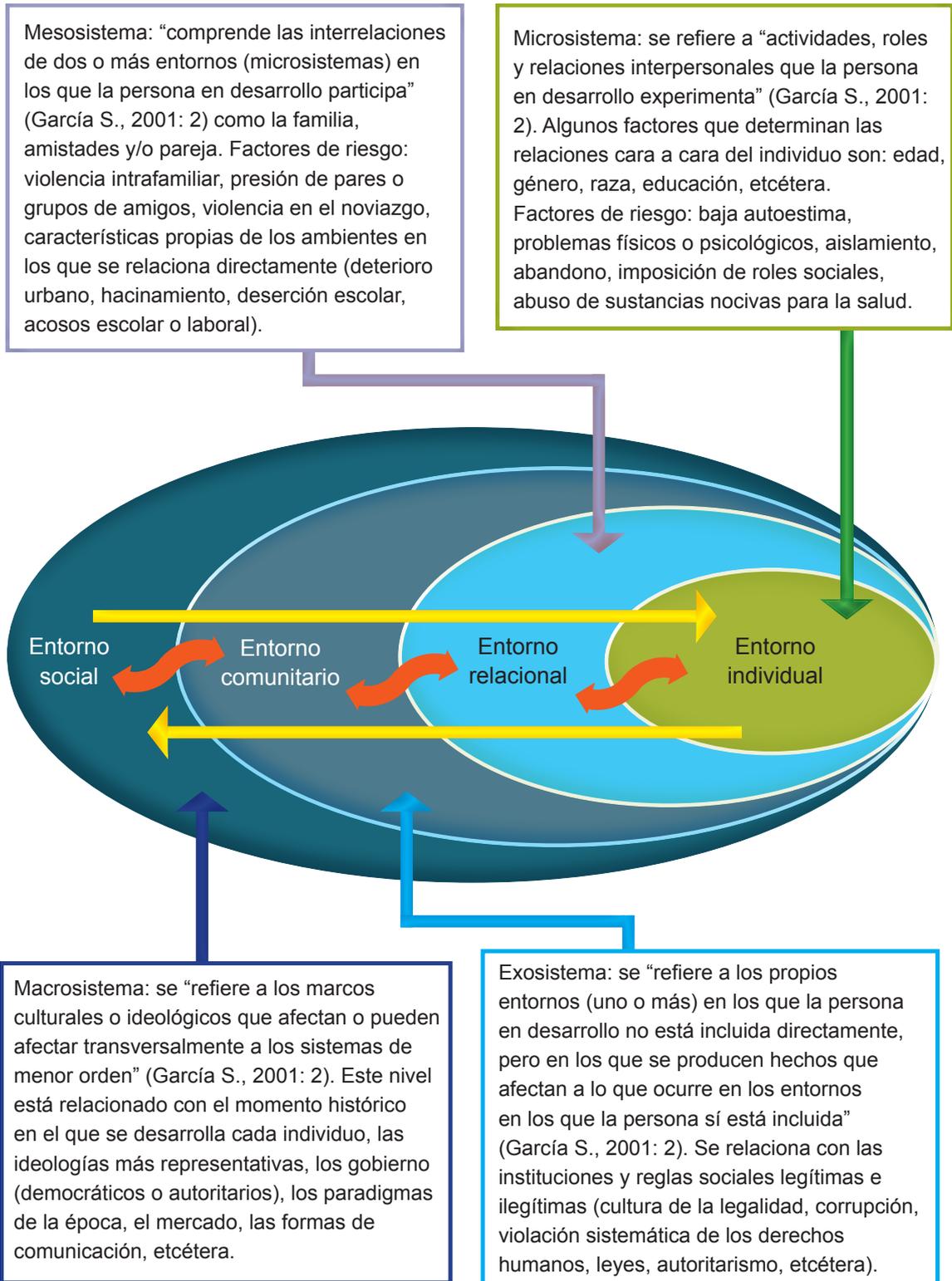
Las estrategias de prevención social de la violencia se han desarrollado de forma progresiva, a partir del creciente interés por parte de la comunidad internacional, debido a que los principales indicadores señalaban que la criminalidad iba en aumento tanto en regiones en vías de desarrollo (Latinoamérica, por ejemplo), como en varios países considerados del primer mundo. El impacto generado en cuanto a costos económicos, políticos y sociales, así como el profundo deterioro del tejido social, ocasionaron que se estudiaran todas las posibilidades de incidencia en las múltiples expresiones de la violencia y delincuencia. De esta manera, el concepto actual de prevención social implicó precisar su carácter multidimensional y desarrollar una propuesta de clasificación que permitiera identificar su tipología de acuerdo a lo siguiente.

1.2.1 Concepto y tipos de violencia

La definición de *violencia* más utilizada es la establecida por la Organización Mundial de la Salud quien la conceptualiza como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privación de la libertad” (OMS, 2002). Ésta es una definición que permite identificar la amplitud de las manifestaciones de la violencia y sus alcances, tanto físicos como psicológicos.

Elaborar una tipología de la violencia, en primer lugar, implica hacer un esfuerzo por identificar las causas que la originan y establecer criterios de clasificación según su origen. El modelo ecológico es una de las propuestas más importantes en la actualidad para identificar los diversos factores que inciden directamente en la manifestación de la violencia. En él se establece como principal criterio de clasificación la relación de influencia entre el sujeto con su medio ambiente, identificando desde el vínculo que se establece entre el sujeto y su contexto inmediato hasta lo social, como amplitud máxima de las relaciones.

Según Bronfrenbrenner, creador de este modelo en 1979, estos factores se sitúan a diferentes niveles y pueden ejercer su influencia de una forma directa y/o indirecta sobre la manifestación de la violencia, manteniendo interconexiones entre sí. El sujeto en relación con su familia, vecinos, amigos, grupo de pares, las condiciones laborales, los servicios e infraestructura públicos, la organización social, la cultura y la ideología pueden llegar a convertirse en determinantes para el surgimiento de la violencia o, bien, establecer mutuas influencias y sinergias con el mismo fin.



Fuente: USAID, 2015d: 19.

Esquema 1. Modelo ecológico

En el marco del modelo ecológico, algunos especialistas (Domenach *et al.*, 1981; Almada y Jusidman, 2007; Díaz Galvis *et al.*, 2004; Castellanos, 2004) han coincidido en señalar en diversos foros de discusión como principales causas de la violencia, las siguientes:

- **Causas biológicas y/o del desarrollo:** se refieren a los niveles de desarrollo y madurez cerebral, alteraciones emocionales, factores de transmisión genética, identidad y pertenencia, propensión al riesgo o rebeldía y alteraciones emocionales, entre otros.
- **Causas psicológicas:** son las alteraciones en el desarrollo psicológico, trastornos de la personalidad y la conducta, dificultad para adaptación al cambio e introyección de normas, débiles vínculos afectivos, antecedentes de hechos traumáticos o de abuso en la infancia, débil control de impulsos y falta de perspectiva de futuro, entre otros.
- **Causas familiares:** son la falta de supervisión de los padres; la violencia física, emocional o sexual; las familias con alteración de roles y con estructuras rígidas o demasiado flexibles, además de con dificultades de comunicación, falta de apoyo entre los miembros y débiles vínculos con el exterior; la influencia del alcohol o drogas; la criminalidad entre los integrantes y la incapacidad de expresar afectos, entre otras.
- **Causas socio-económicas:** se refiere a las causas objetivas de la violencia o aquellas que se desprenden de problemáticas estructurales de los sistemas económicos, como lo son la pobreza, la marginación o la inequidad en las oportunidades de desarrollo.
- **Causas sociales:** se refiere a las que se desprenden de la relación de la persona con su entorno social. Algunas de ellas son: falta de identidad y pertenencia, exclusión social, falta de acceso a los sistemas de justicia y de seguridad que ofrece el Estado.
- **Causas culturales:** son el conjunto de saberes o creencias que dan identidad o distinguen a una colectividad de otra. Las causas culturales que se relacionan con la violencia muchas de las veces están determinadas por: roles sociales de género (machismo, sumisión) o etarios (jóvenes-inmadurez/adultos-madurez), raza, lengua y clase, entre otras. Aquí se puede considerar la naturalización de la violencia y la violencia asociada al género masculino, así como la cultura del narco que propone estilos de vida a la juventud.
- **Causas materiales:** se refiere al acceso que los jóvenes tienen a objetos y valores que pueden causarle daño a sí mismos o a los demás: el fácil acceso al alcohol y las drogas, a armas de fuego, al dinero y bienes, entre otros (USAID, 2015d: 49-50)..

Por otro lado, según Castellanos, la manifestación de la violencia muestra algunas características que nos permiten ubicarla como un proceso a partir de sus protagonistas. Así, es posible distinguir lo siguiente:

- **La violencia es una relación mínimo entre dos personas o partes** donde se juegan dos roles fundamentales: el activo (en el cual aparece la figura del agresor, perpetrador, generador o victimario) y el pasivo

(identificado por quien recibe los daños y efectos, llamado ofendido, receptor o víctima).

- **Los roles pueden intercambiarse.** Un receptor de violencia puede responder de la misma forma convirtiéndose en agresor y viceversa. Todos los seres humanos pueden asumir ambas posturas e intercambiarlas y, en ciertas relaciones, jugar un rol de formas más constante. Por ejemplo, en la relación de pareja, con frecuencia, el varón principalmente ejerce el rol de agresor y la mujer el rol pasivo, aunque el intercambio varíe en cada situación.
- **La violencia genera violencia.** Las dinámicas de violencia producen escaladas en frecuencia y en intensidad (es decir van en ascenso), como en las guerras o las venganzas entre pandillas. De ahí que es importante detener dichas escaladas.
- **La violencia se manifiesta en ciclos.** A partir del estudio de la violencia en la pareja se descubrió que es cíclica y que va transitando por diferentes momentos. Por ejemplo, la fase de acumulación de tensiones (donde el agresor va guardando y juntando enojos) es seguida por una fase aguda (donde se descarga de forma agresiva el malestar), ocasionado violencia verbal o física. A partir de ello el agresor entra en sentimientos de culpa y arrepentimiento y trata de conquistar nuevamente a la pareja, por lo que algunos autores le llaman la fase de *luna de miel*, a la que sigue una fase de reencuentro y relativa calma, empezando nuevamente el ciclo con la fase de acumulación de tensiones.
- **Los detonantes de la violencia.** Los episodios de violencia se acentúan porque existen situaciones que las originan intempestivamente. Por ejemplo: 1) a nivel individual puede haber una conducta de auto castigo cuando el joven no se perdona a sí mismo algún comportamiento frente a una figura significativa, 2) la desobediencia a las reglas de casa puede generar violencia de los padres hacia los hijos, 3) la muerte de un integrante de la pandilla genera una venganza en contra de la del atacante, 4) la policía reprime a los jóvenes cuando se organizan para manifestarse en contra de la autoridad o 5) un país ataca militarmente a otro cuando siente que fue afectado en sus intereses o autonomía.
- **Encadenamiento y repetición.** Un tipo de violencia puede llevar a otra. Por ejemplo, se ha comprobado con frecuencia que los jóvenes que cometen delitos proceden de hogares violentos o que sufrieron abusos de diversa índole en su infancia. Es decir, la violencia familiar está ligada a la juvenil, a la conducta delictiva o a la violencia escolar. Aunque no es una ley, ser víctima de violencia familiar o sexual en la infancia favorece la repetición como agresor en la etapa adulta (USAID, 2015d: 45).

De acuerdo con lo anterior, la violencia se puede dividir en cuanto **a quién va dirigida** y de acuerdo a las siguientes tres amplias categorías (USAID, 2015a: 35):

- **Violencia autodirigida.** Consiste en el daño físico contra uno mismo y tiene en el suicidio su máxima expresión.
- **Violencia interpersonal.** Son conductas perpetradas hacia otra persona y pueden producir daños físicos (homicidio, violación, tortura), psicológicos, sexuales y materiales.

- **Violencia colectiva.** Son conductas de un grupo hacia otro grupo o persona y puede producir daños físicos (homicidio, violación, tortura), psicológicos, sexuales y materiales.

La manifestación de la violencia puede clasificarse de acuerdo a las características particulares de la **situación en que ocurre**, las personas a quien va dirigida y sus motivaciones (USAID, 2015a: 36):

- **Tipo de agresión:** física, psicológica, sexual y material.
- **A quién va dirigida:** niñas, niños, adolescentes y jóvenes (mujeres y hombres), adultos (mujeres y hombres) y ancianos (mujeres y hombres).
- **Motivación:** política, económica, racial y delincriminal.
- **Contexto de manifestación:** doméstica, laboral, escolar y comunitaria.

Con base en esta clasificación, se han denominado tipos específicos de violencia que resaltan ciertas características o dinámica en que se desarrolla: violencia política, violencia económica, violencia laboral, violencia común, violencia familiar, violencia de género y violencia juvenil, entre otras.

Ante esta diversidad de expresiones de la violencia podemos entender la razón por la que se denomina en plural (*violencias*) y su cualidad de *complejidad*. Así, las violencias son un fenómeno multicausal, suelen interactuar unas con otras y existen factores individuales, familiares, situacionales, culturales y sociales que las determinan de manera simultánea.

El universo de las violencias, a su vez, contiene un subconjunto de manifestaciones que se encuentran tipificadas como delitos, es decir, que existe un ordenamiento jurídico que las señala como actos que son castigados. Cabe destacar que se define *delito* como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales” (Código Penal Federal, 1931, última reforma 2003, citado en Gobierno de la República, 2014). Sin embargo, no todas las formas de violencia son delitos. Estos últimos pueden ir dirigidos a diferentes objetivos. Naciones Unidas señala la siguiente tipología:

- **Delito contra las personas:** homicidios, lesiones y violación.
- **Delito contra la propiedad:** robo a casa habitación, robo de automóvil y hurto.
- **Delito contra la economía:** crimen organizado.
- **Delito contra la salud:** cultivo, distribución y consumo de sustancias psicoactivas.

Otra forma de la violencia es la *delincuencia*, la cual se define como una construcción social que se relaciona con el delito pero que tiene la característica de ser “repetitiva y constituir una conducta reprobable moralmente por la sociedad” (USAID, 2015a: 37). En este sentido, la delincuencia va más allá del delito, pues además de atentar contra el orden legal, también lo hace en contra de la estructura social misma a través de la corrupción y el debilitamiento de las instancias de justicia, la impunidad en la comisión de delitos y la promoción de una cultura de la ilegalidad. Además, atenta contra la convivencia ciudadana e inhibe sus capacidades resilientes, entre otras.

1.2.2 Concepto de prevención social

El interés internacional sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia se reflejó en los trabajos realizados sobre el tema por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 1995 y 2002, cuando emitió las *Guías para la cooperación y asistencia técnica en el ámbito de la prevención de la delincuencia urbana*. En ellas se enfatizaba la necesidad de desarrollar una colaboración entre los ámbitos de la impartición de justicia, la salud, la educación y la vivienda que permitiera articular respuestas locales a los desafíos en materia de seguridad. Además se destacaba la pertinencia de la implementación de planes integrales para la prevención del delito en los que se estableciera una ruta para involucrar a los distintos actores del sector público, social y privado, incluyendo a las comunidades. En la versión de 2002, esta guía destacaba el balance que debería de existir entre las acciones de carácter represivo y las políticas de prevención del delito. Ambas guías constituyen referencias fundamentales pues cristalizan el aprendizaje acumulado en las experiencias pioneras en la materia.

Premisas para una política integral de prevención

- Atender las múltiples causas de la violencia y la delincuencia.
- Planear intervenciones con base en experiencias y evidencia disponibles.
- Involucrar a la comunidad en el desarrollo de acciones preventivas.
- Establecer alianzas con actores en el ámbito local.
- Atender de forma diferenciada a las personas que están expuestas a distintos factores de riesgo.
- Utilizar instalaciones que den presencia territorial a los programas y que permitan acercar los recursos disponibles a la población.
- Incorporar distintos tipos de intervenciones, incluyendo la prevención psicosocial y prevención situacional.

Fuente: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 2002.

Con la misma orientación, la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito (UNODC) define *prevención del delito* como las “estrategias y acciones orientadas a reducir el riesgo de que ocurran delitos, así como los efectos dañinos de la delincuencia sobre los individuos y la sociedad –incluyendo el miedo al delito– al intervenir para incidir sobre sus múltiples causas” (2010: 9). En este sentido, la prevención de la violencia y la delincuencia implica la comprensión de la forma como distintas variables o *factores* se conjugan para propiciar o inhibir la violencia y la delincuencia, así como la participación y el trabajo coordinado de las autoridades y actores sociales con la capacidad para incidir sobre dichos factores.³

³ Cabe mencionar que la prevención de la violencia busca incidir en el conjunto de factores de riesgo que la propician desde sus diferentes ámbitos y cuando nos referimos a la prevención del delito, nos dirigimos al subconjunto de hechos de violencia tipificados como delito, según la ley. La violencia, o la amenaza de violencia, también es un componente central de un porcentaje importante de delitos, particularmente de aquellos que generan un mayor impacto en términos de percepción de inseguridad. Por citar sólo un indicador, en México, del total de delitos en los que la víctima está presente, en 44% de los casos el delincuente portaba armas (ENVIPE, INEGI, 2013). De igual forma, la violencia (en el hogar, en la escuela, el lugar de trabajo, etcétera) es uno de los factores de riesgo que pueden incrementar la propensión de los individuos a cometer delitos.

Por su parte la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, emitida en 2012, define *prevención social de la violencia y la delincuencia* como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

Se puede observar que tanto la definición de la UNODC, como el contenido de la ley citada, incluyen los principales postulados en cuanto a abordaje intersectorial, así como la inclusión de las principales premisas para una política integral.

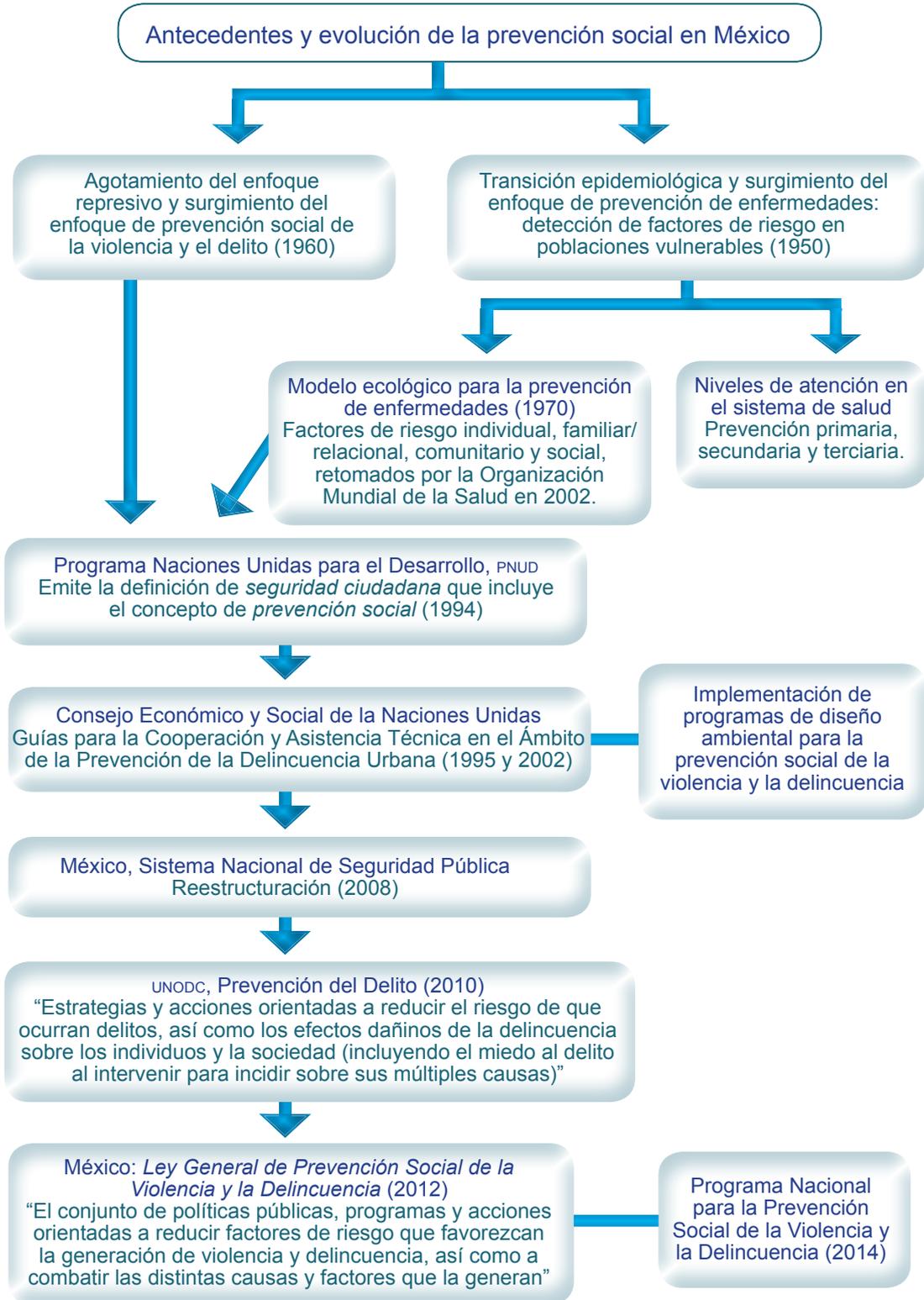
Hasta este punto es evidente la convergencia conceptual de la prevención en cuanto a la multicausalidad de su etiología, a desarrollar acciones con base en evidencia, a la participación multisectorial de las intervenciones desde el ámbito local y con las poblaciones más vulnerables, así como al aplicar enfoques de integralidad. De acuerdo con la LGPSVD, y con base en experiencia del Programa para la Convivencia Ciudadana, resulta fundamental que las estrategias de prevención incluyan los siguientes componentes de base:

- La estrategia de prevención social de la violencia y la delincuencia debe estar construida con base en evidencia científica. Los diagnósticos locales son la base para esta planeación.
- La estrategia debe de incluir un plan de intervención que permita, por un lado, construir capacidades y competencias en materia de prevención y, por el otro, ponderar las acciones prioritarias de prevención en sus diferentes contextos de intervención y niveles de atención.
- La construcción de la estrategia debe ser un proceso participativo con la comunidad, en donde existan responsabilidades y compromisos por cada uno de los actores sociales involucrados: líderes comunitarios, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, colectivos comunitarios, sector privado y las diversas entidades de los tres órdenes de gobierno.

En este sentido podemos complementar la definición de la prevención social de la violencia y la delincuencia incluyendo estos elementos de la siguiente manera:

Es el conjunto de acciones que tienen como objetivo disminuir los factores de riesgo que causan la violencia y la delincuencia, así como potenciar los factores protectores que la reducen. Los factores de riesgo y protección varían de acuerdo al contexto de manifestación desde la dimensión individual, relacional, comunitaria y social, y tienen la cualidad de poseer características particulares pero ser, de manera simultánea, interdependientes. En este mismo sentido, la acción preventiva sobre los factores de riesgo se clasifica de acuerdo a su **contexto de intervención** (psico-social, comunitaria, situacional y social), así como a la **población objetivo** a la que se dirija (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos femeninos y masculinos) y al **nivel de atención** (universal-primaria, selectiva-secundaria e indicada-terciaria).

El siguiente gráfico resume el origen y evolución del concepto de prevención desde el ámbito nacional e internacional desarrollado en esta sección.



Fuente: Elaboración propia.

Recapitulando, en términos generales podemos observar que el concepto de *prevención* establecido por la UNODC, la LGPSVD, así como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y la propuesta del PCC representan una síntesis actualizada con los nuevos aprendizajes sobre el fenómeno social de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, esta síntesis aún no está acabada, pues nos encontramos en una etapa de consolidación del nuevo paradigma de seguridad ciudadana para enfrentar la violencia y la delincuencia. Esto significa concebirlo como un fenómeno social, complejo y multicausal, además de desarrollar una práctica intensa en el debate público sobre los cambios. También implica crear nuevas competencias y capacidades en el tema, exige diseñar nuevas instituciones públicas y contar con una participación comprometida de la sociedad civil. En este sentido, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana es la Institución Pública Federal creada expresamente para este fin. Ésta trabaja inicialmente con 99 municipios y suma año con año alguno más.

En esta etapa tan importante, y en sincronía con los cambios, el trabajo que viene realizando el Programa para la Convivencia Ciudadana en nueve polígonos en las ciudades de Monterrey, Tijuana y Ciudad Juárez promueve un enfoque de seguridad ciudadana que se estructura con base en los siguientes elementos:

- **Focaliza las necesidades ciudadanas.** Se enfoca en las personas y sus comunidades, identifica las necesidades locales específicas y permite el desarrollo de capacidades y los mecanismos de recuperación local.
- **Amplía el marco de gestión de la seguridad y convivencia.** Se desarrolla con base en un análisis integral que incorpora los ámbitos de seguridad, desarrollo y derechos humanos.
- **Fomenta la participación de nuevos actores en la coproducción de seguridad.** Es decir, la sociedad contribuye activamente a la identificación de necesidades y la búsqueda de soluciones. Por lo tanto, propicia el empoderamiento de los ciudadanos en la definición y ejecución de acciones para garantizar el disfrute de sus derechos.

En el debate público aún prevalece cierta dicotomía entre políticas represivas y preventivas, mismas que suelen considerarse contrapuestas. Es decir, existe la tendencia a soslayar las intervenciones de otros actores comprometidos con la prevención y viceversa. Sin embargo, las dos aproximaciones son complementarias. Por ejemplo, la policía puede combatir de forma mucho más eficaz actividades delictivas cuando éstas ocurren en comunidades en donde los ciudadanos participan activamente en estrategias de carácter preventivo y colaborativo. Por lo tanto, es necesario que en el diseño de estrategias de seguridad se busque un balance y una sinergia entre prevención y combate de la delincuencia.

Asimismo, las autoridades deben propiciar una mayor cercanía y confianza entre la población y las agencias policiales, las demás dependencias de gobierno y los aliados y actores que puedan contribuir a la coproducción de seguridad. Finalmente, las autoridades (en particular las locales, ya que cuentan con un mejor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos) deben articular las acciones de acuerdo a un plan (por ejemplo, un Programa Municipal para la Prevención Social del Delito)

que permita asignar responsabilidades, coordinar esfuerzos y maximizar resultados. Todo en estrecha coordinación con los ciudadanos.

Diseño de la estrategia y tipología de la prevención

1.3

A lo largo de las últimas décadas, el concepto de prevención social de la violencia y la delincuencia ha evolucionado y se ha enriquecido con las aportaciones que se han desarrollado en distintas partes del mundo para hacer frente a los cambiantes desafíos en esta materia. En las siguientes páginas se muestra el diseño y tipología de la prevención, en el marco del modelo ecológico y epidemiológico, así como algunos conceptos que buscan dar sustento teórico a dichas aportaciones.

Además, se resaltan los conceptos *factor de riesgo* y *factor de protección* como variables que propician o reducen la violencia y como referencias centrales en el desarrollo de políticas de prevención efectivas. Estos conceptos, en conjunto con el modelo ecológico y los niveles de atención del enfoque epidemiológico, permitirán ordenar y clasificar la prevención social de la violencia y la delincuencia en prevención psicosocial, familiar/relacional, comunitaria y social.

Posteriormente, se enfatiza la importancia de la participación ciudadana y del gobierno en las acciones de prevención a efecto de integrar las iniciativas de distintos actores en una estrategia articulada, en el marco de un plan de prevención. Es decir, el conjunto de acciones que se enfocan en el fortalecimiento de los factores de protección en un espacio geográfico acotado o *polígono*,⁴ por medio de intervenciones que incentivan la participación de la población y su vinculación con las autoridades locales y con otros actores comprometidos con la comunidad.

Finalmente, se describe el concepto de *policía comunitaria* como un modelo que complementa la implementación de políticas de prevención comunitaria, pues contribuye a integrar el enfoque de seguridad ciudadana al de seguridad pública, en el que participa la comunidad en la solución de los problemas, en estrecha coordinación con la policía, como un componente fundamental.

1.3.1 Sobre el diseño de la estrategia de prevención⁵

Antes de continuar con la exposición de la tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia, es necesario explicar cómo diseñar una estrategia

⁴ Los polígonos son delimitaciones geográficas locales en razón de los índices de delitos, desarrollo humano y deterioro del tejido social.

⁵ Sobre el tema de diseño de la prevención, el PCC ha desarrollado la *Guía para el diseño de planes de intervención comunitaria. Diagnóstico y gestión* (USAID, 2015i). En ella se abordan, de una manera más elaborada, los pasos sustantivos para un plan de intervención y que van desde la planeación, diagnóstico y diseño de la estrategia comunitaria hasta la gestión de la estrategia, el monitoreo y la evaluación. Invitamos al lector a consultar esta guía para obtener mayor información en el tema del diseño de la prevención social.

de prevención con base en *diagnósticos locales*. Hasta ahora se ha mencionado la importancia de identificar los factores de riesgo en las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad frente a la manifestación de la violencia y la delincuencia en sus diferentes contextos de expresión. Sin embargo, para determinar con mayor precisión el tipo de intervención preventiva a realizar es necesario contar con información diagnóstica adicional que permita entender con mayor detalle estos factores de riesgo, ya que no se está hablando de fenómenos de violencia y delincuencia con características universales, sino de realidades particulares, culturales y diferenciadas en el contexto de lo local. Es decir, ninguna comunidad es igual a otra y la manifestación de los riesgos y la violencia misma tendrán una dinámica que corresponda a esa situación particular que debe ser estudiada previamente, antes de la intervención.

Por su parte, la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* menciona dos componentes que son básicos para el diseño de cualquier estrategia de intervención preventiva:

- **Diagnóstico de seguridad.** La cantidad de acciones violentas y delitos no se distribuyen de manera uniforme en el territorio, como tampoco la criminalidad. Este diagnóstico se refiere al análisis sistemático de los problemas de la delincuencia y su localización. De manera más específica, se refiere al tipo de delitos que se cometen en determinadas zonas geográficas, al número de homicidios dolosos, puntos de venta y consumo de drogas, lugares de asaltos a transeúntes y percepción de inseguridad. Este dato es importante pues las poblaciones más vulnerables ante los actos de violencia y delincuencia son las comunidades donde se cometen delitos o donde se encuentran las personas que los cometen, sea por la posibilidad de ser víctimas o victimarios. Por esta razón, las acciones de prevención deben estar dirigidas a las comunidades con presencia de violencia y/o delincuencia pues éste es ya un factor de riesgo para la totalidad de la comunidad de referencia.
- **Diagnóstico participativo.** La participación ciudadana y comunitaria es fundamental para establecer un proceso de corresponsabilidad y compromiso para la gestión de la seguridad. Las acciones de prevención son, en esencia, intervenciones desde lo local y sólo tienen sentido si son necesarias para la misma comunidad. No existe la prevención desde fuera o impuesta a las comunidades. La prevención, en este sentido, requiere de mecanismos de colaboración entre las instancias de gobierno y la ciudadanía, y el territorio de las mismas comunidades es el lugar de la intervención. El objeto de la intervención son los problemas de la comunidad y los diversos factores que promueven la violencia y la delincuencia. Entonces, el diagnóstico participativo se refiere a un proceso para construir, junto con actores de la comunidad, la identificación de los problemas que más les afectan, así como las estrategias, objetivos y acciones de prevención prioritarias para la misma.

Los diagnósticos anteriores son complementarios a un tercer componente que puede funcionar como el marco general para describir los factores de riesgo de la comunidad y las posibles estrategias de intervención: la *etnografía*. Ésta es una de las principales herramientas de la antropología social para estudiar y describir las comunidades.

El *diagnóstico etnográfico* es un método para estudiar y describir las comunidades, su historia, identidad, relaciones sociales, actores y recursos, su cultura y características particulares. A través de la observación participante, el investigador puede sumarse a la dinámica cotidiana de las comunidades para descubrir, mediante diversas técnicas, su dinámica social y cultural. Las entrevistas a informantes clave, la construcción de genealogías para analizar el parentesco y las diferencias generacionales, así como el estudio de las instituciones y formas de pensamiento colectivo, la identificación de los líderes y su rol social, permiten comprender cómo funciona el sistema comunitario.

Además, la investigación etnográfica puede dirigirse a estudiar de manera particular las diversas situaciones de violencia y delincuencia, por ejemplo, saber cuál es la imagen y el sentido de la violencia en la comunidad, cuáles son los mecanismos de control y gestión de la seguridad, cuáles son sus capacidades y competencias organizativas, qué tipología de actores sociales existen en la comunidad y los mecanismos de participación, entre otros.

Con este diagnóstico es posible tener una lectura más profunda de los factores de riesgo identificados y también puede dar una mejor orientación sobre la estrategia más adecuada a implementar en las intervenciones.

La estrategia de intervención, por su parte, es resultado del análisis detallado de los factores de riesgo en sus diferentes contextos de manifestación en relación con el diagnóstico participativo y etnográfico. Su implementación consiste en desarrollar un proceso de planeación, organización y ejecución con actores clave de la comunidad y en coordinación con autoridades locales de gobierno. Es importante señalar que los diferentes componentes del diagnóstico son indispensables para la elaboración de la estrategia y cuando se focaliza en uno solo de los contextos de intervención, los otros representan la información diagnóstica complementaria o el *marco contextual*.

1.3.2 La prevención psicosocial

La elaboración del diagnóstico de los factores de riesgo en el ámbito individual, relacional, situacional, comunitario y social es seguida de la implementación de un plan de intervención que corresponde a los mismos ámbitos y se denomina prevención psicosocial o, en el ámbito relacional, prevención situacional, prevención comunitaria y prevención social.

Se ha establecido que el objetivo de la prevención psicosocial es “incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con

referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad” (Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012: 4). En correspondencia con los factores de riesgo, la intervención psicosocial implica el desarrollo de metodologías especializadas que focalicen uno o varios factores para su intervención preventiva, por ejemplo: cómo actuar frente a la violencia familiar, con niñas o niños en situación de abandono, con menores y adolescentes en riesgo de abandono escolar, en las relaciones de noviazgo, con la promoción de nuevas masculinidades o cómo evitar que los adolescentes se incorporen a grupos delincuenciales, entre otros.

El enfoque de prevención psicosocial de la violencia y la delincuencia aborda los diversos factores de riesgo que se manifiestan en el círculo social más cercano de una persona y que influyen en su generación. Un primer conjunto de factores de riesgo psicosociales del contexto relacional proviene del sistema familiar y se estructura alrededor de las relaciones de abuso y maltrato en su interior (incluyendo el abuso sexual), en la ausencia de reglas y límites, en la falta de habilidades para la crianza de los hijos, en la ausencia real o simbólica de los padres y, en general, de los conflictos y trastornos en los roles familiares.

Un siguiente conjunto de factores de riesgo tiene su origen en el ámbito escolar como segundo espacio de socialización de los menores y adolescentes. Al margen de los adultos, en el espacio escolar se da una relación de mutua influencia entre los menores y adolescentes y es en ese vínculo que se despliegan los principales factores de riesgo como es el acoso entre pares, la influencia para el inicio del consumo de drogas y la violencia e inequidad en las relaciones de noviazgo, entre otras (USAID, 2015d: 48).

Un tercer conjunto proviene del vecindario o comunidad. Este espacio de socialización es muy importante, en particular en lo referente a la relación entre los amigos, pues en este vínculo se dan procesos de influencia en las conductas individuales, mismos que se conjugan con una baja percepción del riesgo y búsqueda del placer por parte de los adolescentes. Otros factores de riesgo surgen ante la necesidad de pertenencia y las posibilidades de ingreso a grupos delincuenciales o pandillas. Como sabemos, las conductas antisociales tienen mayor incidencia en las comunidades más violentas.

A diferencia de la prevención social y comunitaria, la prevención psicosocial que incluye el ámbito individual y relacional puede subdividirse en primaria, secundaria y terciaria, es decir, puede establecer niveles de atención en razón de la existencia o no de factores de riesgo y de la existencia o no de la ocurrencia de la violencia o el delito.

Aunque existe potencial para reducir la propensión a la delincuencia y la violencia por medio de intervenciones preventivas a lo largo de todo el ciclo de vida de los individuos, las intervenciones en edad temprana generalmente tienen mayores perspectivas de éxito. De ahí que los niños y los adolescentes sean el grupo prioritario, aunque no el único, al que se dirigen las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Las políticas de prevención psicosocial se enfocan en la atención de los factores de riesgo por medio de acciones como las siguientes:

- Programas de salud mental orientados a prevenir y controlar el desarrollo de los trastornos de la personalidad que se asocian con la propensión a la violencia y la delincuencia, como es el caso de la depresión, trastornos antisociales de personalidad y el narcisismo patológico.
- Programas de formación de habilidades para la vida y promoción de estilos de vida saludables, dirigidos a poblaciones en situación de riesgo.
- Programas educativos dirigidos a prevenir la violencia, la delincuencia y el abuso de drogas como los de detección temprana e intervención oportuna que llevan a cabo los Centros de Atención Primaria a las Adicciones.

Las acciones de prevención psicosocial, particularmente aquéllas que se llevan a cabo durante los primeros años de vida, inciden de forma positiva sobre el desarrollo general de los individuos y contrarrestan los factores de riesgo de involucrarse en la violencia y la delincuencia. Por ejemplo, los programas de reducción de la desnutrición infantil tienen beneficios directos sobre el desarrollo cognitivo, motor y lingüístico de los niños (Organización Mundial de la Salud, 2006). En este sentido, los programas que tenga por objetivo aumentar el desempeño escolar, reducir la prevalencia de padecimientos psiquiátricos y mejorar la salud mental son recomendables como parte de un programa integral de prevención.

1.3.3 La prevención comunitaria⁶

La prevención comunitaria es la que “focaliza sus actividades en las necesidades locales e incluye iniciativas que combinan la prevención social y situacional. Comprende el conjunto de estrategias dirigidas a sostener la participación de la comunidad en la prevención, con la finalidad de generar respaldo social a la comunidad, mejoramiento del ambiente físico y social, así como la reducción de factores de riesgo generadores de la violencia” (USAID, 2015a: 47).

⁶ El PCC ha desarrollado un modelo de salud mental comunitaria titulado *La atención a víctimas de la violencia con enfoque de resiliencia* en donde se pone especial interés en la atención integral a víctimas y comunidades impactadas por la violencia para que alcancen nuevamente su equilibrio emocional y desde ese lugar puedan prevenir la violencia. En él, se desarrolla una propuesta integral a partir de los enfoques más importantes para la atención a víctimas de violencia y la salud comunitaria (como son el de la salud biopsicosocial que busca dar respuestas desde lo físico, lo mental, lo emocional y lo comunitario, la sanación del trauma y la transformación de conflictos con una perspectiva de paz, además de la atención jurídica). Sólo las personas, familias y comunidades que logren sanar los impactos del crimen y la violencia tendrán posibilidad de construir futuros resilientes, pero al tratarse de situaciones complejas es necesaria la implementación de acciones especializadas y coordinadas que conduzcan favorablemente dichos procesos. El lector puede consultar esta publicación para profundizar el tema (USAID, 2015b).

En esta lógica, la prevención comunitaria aborda los factores de riesgo que se manifiestan en el contexto más amplio de relaciones interpersonales. Entonces, hablamos de los *factores de riesgo comunitarios* propios del sistema relacional como conjunto, incluyendo el *territorio* con características espaciales y de infraestructura; la *estructura social* constituida por la organización social, jerarquías, roles y relaciones sociales, y el *pensamiento colectivo*, sea al nivel de representaciones sociales o ideologías más amplias como la *cultura*. En este sentido, la prevención comunitaria se dirige a los factores de riesgo del contexto territorial o ambiental que propician la violencia y la delincuencia, a las estructuras sociales con bajas competencias de organización y capacidad de respuesta frente a la inseguridad, y a las formas de pensamiento colectivo que validan las prácticas y actos violentos.

Como podemos observar, este acercamiento coincide en muchos aspectos con el concepto de *resiliencia comunitaria*, que alude precisamente a las características de una comunidad para resistir y vencer las adversidades (como la violencia y la delincuencia).

El concepto de *resiliencia* ha tenido una aplicación reciente en cuanto al tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia. Este concepto, tiene referencias previas en otras disciplinas pero siempre alude a la capacidad de sobreponerse a las condiciones de adversidad. “Las ciencias sociales incorporaron el término a partir de los años 80 para describir a personas capaces de desarrollarse psicológicamente sanas, a pesar de vivir en contextos de alto riesgo... y se refiere tanto a los individuos en particular como a los grupos familiares o colectivos que son capaces de minimizar y sobreponerse a los efectos nocivos de las adversidades, los contextos desfavorecidos y deprivados socioculturalmente” (Uriarte, 2013: 8).

El concepto de *resiliencia* “ha reforzado la perspectiva más actual, contextual y sistémica del desarrollo humano a nivel individual y social. Afirma que una vida difícil, precaria y conflictiva, no conducen de forma inevitable hacia la desadaptación y trastornos psicológicos. Frente a los determinismos biológicos y medioambientales, la perspectiva de la resiliencia destaca la complejidad de la interacción humana y el papel activo/protagonismo del individuo en su desarrollo. Del mismo modo, insiste en que los contextos desfavorables y las catástrofes colectivas no afectan a todas las personas por igual: las personas responden de manera diferente a los conflictos y al estrés” (Uriarte, 2013: 8). En este sentido, es posible que las comunidades puedan sobreponerse a los embates de la violencia y, dependiendo de ellas, a los daños de la vida social.

Rodríguez (2013) resalta, en cuanto al concepto de resiliencia comunitaria, la capacidad de estabilidad, la recuperación y la transformación que poseen las comunidades frente a las adversidades y, para el caso de la violencia y la delincuencia, alude a cómo las comunidades logran resistir su impacto y también a su capacidad de organización y movilización social para contrarrestarlas e, incluso, salir fortalecidas. En este sentido, la resiliencia comunitaria se refiere por lo tanto a la capacidad del sistema social y de las instituciones comunitarias para hacer frente a las adversida-

des y para reorganizarse posteriormente de modo que mejoren sus funciones, su estructura y su identidad.

Como se puede observar, la resiliencia comunitaria es una cualidad que se tiene que promover, desarrollar y consolidar como uno de los principales mecanismos de respuesta frente a la situación de violencia y delincuencia que existe en México.

Desarrollar y promover acciones de prevención comunitaria representa una oportunidad para identificar los grandes pilares de la resiliencia. Lo anterior deberá de incluir: nivel de cohesión de la estructura social; nivel de legitimidad del gobierno municipal, estatal y federal; nivel de identidad cultural; nivel de organización comunitaria y participación ciudadana; y, nivel de gestión y capacidad de encuentro de expresión colectiva, entre otras.

Algunos aspectos a tomar en cuenta en el análisis de los pilares comunitarios de resiliencia, son los siguientes:

- La estructura social cohesionada.
- La honestidad gubernamental.
- La identidad cultural.
- Autoestima colectiva.
- El humor social.

Y como antipilares de la resiliencia comunitaria:

- La pobreza cultural, moral y política.
- Dependencia económica.
- El aislamiento social.
- La estigmatización de las víctimas (Uriarte, 2013).

1.3.3.1 La policía comunitaria: un ejemplo de prevención comunitaria con enfoque de seguridad ciudadana⁷

Como se describió anteriormente, la prevención social de la violencia y la delincuencia surgió como una alternativa a la acción coercitiva por parte de la policía y el sistema de justicia penal. Sin embargo, esto no quiere decir que la policía no deba desempeñar un papel importante en la implementación de políticas preventivas. Por el contrario, es posible cambiar el modelo policial y transitar de una fuerza fundamentalmente reactiva a una policía que contribuya de forma cotidiana a la coproducción de seguridad de la mano de los ciudadanos.

⁷ El PCC desarrolló *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* (USAID, 2015c) que puede ser consultado para profundizar en este tema. Su eje central es la colaboración conjunta de policía y comunidad en la disminución de los factores de riesgo y promoción de los factores de protección en las comunidades, así como en la coproducción de la seguridad.

De acuerdo con *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* (desarrollado por el Programa para la Convivencia Ciudadana, de USAID, e Insyde) la policía es primordialmente un instrumento de control social del Estado cuya función esencial es velar por el cumplimiento de la ley. No obstante, recientemente se le ha conferido un rol más integral que va más allá de ser un grupo de profesionales del orden público, pues ahora se le considera mediadora de conflictos y un instrumento de integración social.

El modelo de policía comunitaria surge de la necesidad de reorientar los recursos disponibles para que, además de perseguir delitos, se atiendan los factores de riesgo que los favorecen. Para hacerlo, el modelo busca acortar la distancia histórica entre la institución policial y la ciudadanía, que la percibe como alejada y desconectada de sus necesidades (USAID, 2015c).

Éste modelo se circunscribe al paradigma democrático de la seguridad ciudadana que busca la coproducción de seguridad entre ciudadanos y autoridades que, a diferencia del enfoque de seguridad pública, tiene por objeto al ciudadano y no sólo al orden público. Así, la seguridad ya no es únicamente la ausencia del delito sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos.

Para que el modelo de policía comunitaria funcione adecuadamente es necesario que sea entendido como un marco general de operación y no sólo como una estrategia particular. Es importante que se apropie como una ideología funcional que permee toda la institución policial y, por lo mismo, requiere un sistema de trabajo, gestión y diseño organizacional, partiendo de la premisa de que el trabajo conjunto entre policía y comunidad resulta más efectivo para enfrentar los fenómenos de la delincuencia y la violencia.

Debe destacarse que los procesos de proximidad policial o comunitaria requieren de una filosofía institucional en torno a la participación ciudadana para la solución de problemas de seguridad, así como de otros actores institucionales que pueden intervenir en la implementación de dichas soluciones.

Así, el modelo de policía comunitaria propicia que los ciudadanos participen en la generación de condiciones de seguridad en su comunidad por lo que promueven entornos más seguros y libres de violencia. Para hacerlo es necesario un cambio profundo en la cultura policial y se requiere una profesionalización de las actividades de seguridad; alentar la cooperación comunitaria; reconocer, fortalecer y emplear las redes sociales existentes en la comunidad; proveer soluciones; analizar información estadística, y mejorar el marco de gestión institucional de los cuerpos de policía para la colaboración y articulación con la comunidad (USAID, 2015c).

Las estrategias principales de la policía comunitaria son tres:

- **Descentralización de las funciones policiales:** contrario al sistema tradicional que opera de manera vertical, este modelo implica la exis-

tencia de una relación horizontal dentro de la institución policial, así como una mayor interacción con otras áreas de gobierno y organizaciones no gubernamentales para sumar esfuerzos que atiendan de manera integral las causas de la delincuencia. La descentralización permite que los oficiales de policía tengan mayor apertura y libertad en la toma de decisiones, además de generar respuestas proactivas y preventivas para responder de manera eficiente a las causas de los problemas de seguridad y violencia.

- **Reorientar actividades de patrullaje:** el modelo de policía comunitaria privilegia el patrullaje a pie o en bicicleta, pues éste genera reconocimiento de la ciudadanía hacia los policías y de éstos hacia la población y sus necesidades. El patrullaje motorizado aleatorio no tiene la eficacia necesaria para atender los problemas de seguridad de una comunidad, ya que no facilita el contacto directo con la comunidad, ni que se platique con las personas sobre sus actividades o se indague sobre los servicios de emergencia solicitados, ni que se analice dicha información y se generen estrategias eficaces.
- **Fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad:** esto es necesario para lograr conocer a la población y al barrio donde se trabaja, pues es fundamental establecer relaciones de colaboración. Para ello es necesario que los oficiales de policía sean designados a colaborar con una comunidad por periodos largos de tiempo (2 años) (USAID, 2015c).

Estas estrategias se materializan mediante tres objetivos:

- **Solución de problemas:** en contraposición al modelo tradicional de policía que reacciona ante la ocurrencia de delitos, la policía comunitaria busca solucionar los problemas que los originan mediante un diagnóstico para generar soluciones a mediano y largo plazo que posibiliten la gestión de recursos públicos y privados. Esto implica que los oficiales de policía deben contar con habilidades para analizar los problemas de la comunidad, trabajar en equipo con otros actores sociales para encontrar soluciones, implementar acciones y monitorear resultados.
- **Restituir la confianza entre la policía y la comunidad:** la policía comunitaria promueve no sólo la profesionalización de los oficiales para la resolución de conflictos, sino también un acercamiento constante con la comunidad para coproducir seguridad. Esto se realiza mediante reuniones constantes que generan una relación de comunicación y diálogo, y que permiten identificar problemas y soluciones, lo que genera confianza entre la institución policial y la comunidad.
- **Conformación de alianzas:** mediante redes de cooperación con la comunidad y la promoción de apertura con la población, así como con otras instituciones para atender de manera integral los problemas de seguridad (USAID, 2015c).

De tal suerte, la policía comunitaria o de proximidad debe ser entendida como la construcción de una relación estrecha, de cooperación y de respeto, en donde se asume la coproducción de seguridad por la policía y la comunidad (USAID, 2015c).

Características de la policía comunitaria

- Su objetivo es la resolución de problemas.
- Los oficiales de línea tienen contacto con los ciudadanos de manera regular (se sigue un programa de contacto comunitario, que generalmente incluye caminatas, reuniones con vecinos y otras actividades que favorecen una relación personal y generan confianza; además, se realizan patrullajes que propician un mayor contacto con la ciudadanía, como patrullajes a pie o en bicicleta).
- Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación del plan de trabajo de la policía; por su parte, los policías son receptivos a la crítica y a las demandas de la población y tienen capacidad para diseñar estrategias que contribuyan a solucionar los problemas de seguridad de la comunidad.
- La policía es responsable ante los ciudadanos.
- Ocurre un verdadero cambio organizacional (selección, capacitación y evaluación).
- Se requiere la aceptación de la filosofía en toda la institución (comisaría, estación, etcétera).
- La influencia es de abajo hacia arriba (incluidos los ciudadanos).
- Los oficiales siempre están disponibles, en lugares descentralizados.
- Los oficiales estimulan la participación de los ciudadanos en la resolución de problemas.
- El éxito se determina con base en la calidad de vida de la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia con base en USAID, 2015c.

1.3.4 La prevención situacional⁸

El surgimiento del enfoque de prevención social de la violencia y la delincuencia ha sido acompañado de objetivos y acciones que buscan tener un impacto en las *causas sociales*, *factores de riesgo* y de las *oportunidades* y *contextos* que facilitan la ocurrencia del delito. Se denomina *situacional*, desde las teorías del crimen, al enfoque que aborda específicamente las circunstancias, contexto ambiental y oportunidades para el delito (Clarke, 2009).

⁸ El PCC desarrolló la *Guía para el diseño de espacios públicos seguros* (USAID, 2015g), basada en la metodología *Crime Prevention Through Environmental* para la prevención social de la violencia y la delincuencia. Esta guía busca aportar las herramientas necesarias para elaborar proyectos de prevención mediante el diseño ambiental a escala municipal y conducir al lector paso a paso desde la elaboración del diagnóstico y el diseño del proyecto hasta la implementación de las actividades y la evaluación.

Las estrategias vinculadas a la prevención situacional del delito serán definidas como “las medidas dirigidas a una forma de delito sumamente específica, que implican la gestión, diseño o manipulación del ambiente inmediato de forma sistemática y permanente para posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer delitos e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de delincuentes” (Clarke, 1995: 91). Esta perspectiva apunta a desarrollar mecanismos de coordinación que integren a las autoridades locales, el comercio y la ciudadanía para fomentar prácticas que permitan asegurar tanto los espacios públicos como las construcciones (por ejemplo, casas abandonadas o edificios deteriorados). Esto por medio de la disuasión y así evitar la existencia de blancos accesibles para el delito, reduciendo su riesgo a través de factores situacionales que pueden ser susceptibles de manipular con este objetivo (Hayward, 2007).

En términos criminológicos, la prevención situacional representa un camino hacia un análisis práctico del *modus operandi* de la violencia y el delito, hace un énfasis en alteraciones del medio ambiente físico y se dirige más a la situación que al agresor como el primer foco de atención, situado en un contexto espacial.

Desde hace tiempo, criminólogos asociados a la escuela de Chicago (1920) y posteriormente otros vinculados a investigaciones británicas, han identificado la importancia del control informal y del medio ambiente en el estudio de los patrones de crimen. En este contexto Hough (1998) define a la *prevención situacional* como las estrategias dirigidas a enfrentar un patrón específico de crimen que involucran el manejo, diseño y manipulación del medio ambiente inmediato en el que estos crímenes ocurren. El objetivo de estas estrategias es reducir la oportunidad de que ocurran estos crímenes.

Dentro de este esquema, la reducción de la oportunidad criminal puede presentar tres formas interrelacionadas y superpuestas (Clarke, 1992):

- Aumentar el esfuerzo vinculado a la comisión de un delito dificultando la obtención del blanco criminal.
- Aumentar el riesgo, real o percibido, de detección o aprehensión del delincuente.
- Reducir la recompensa de cometer el delito. En algunos casos esto implicará remover los blancos criminales todos juntos.

La prevención situacional también está vinculada al fortalecimiento de procesos comunitarios de control social informal. En este sentido, las estrategias situacionales deben tener un énfasis comunitario, por ejemplo, los ambientes residenciales tienen que ser diseñados para que permitan fortalecer el control social entre los habitantes y para facilitar la vigilancia natural.

La idea del derecho a la ciudad y al disfrute de los espacios públicos es inherente a los procesos de cohesión social y participación comunitaria. Este derecho, en el sentido que lo señala Enrique Flores Ortiz, debe contar con seis fundamentos estratégicos: 1) el ejercicio pleno de ciudadanía, 2) la función social de la ciudad, 3) la gestión democrática, 4) la producción democrática, 5) la sustentabilidad responsable y 6) el disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Abordajes con esta filosofía, han permitido que los actores locales asuman, gradualmente, un protagonismo en el ámbito de la prevención social de la violencia y la delincuencia, mismo que dejó de estar circunscrito a las instituciones de gobierno. Además, ha permitido sistematizar las respuestas pragmáticas que las comunidades y las autoridades han implementado para hacer frente a sus desafíos cotidianos en materia de seguridad.

Otras estrategias de prevención situacional son la colocación de luminarias en el espacio público. Existen estudios de evaluación de impacto de esta variable (en particular en el Reino Unido) que muestran que esta medida es eficiente para la reducción de robo de vehículos en espacios de estacionamiento.

La metodología *Crime Prevention Through Environmental* (CPTED, por sus siglas en inglés) ha sido alimentada por varias teorías. Un aporte importante es la propuesta de Jane Jacobs que se denomina *Los ojos en la calle*, la cual se centra en el fortalecimiento del contacto y los lazos de confianza en la comunidad y su función de vigilancia ante la posibilidad de la comisión de algún delito. Otra perspectiva es la de Oscar Newman con la teoría de *Espacios defendibles*, que se enfoca en aumentar la vigilancia, reducir el anonimato de los vecinos y las rutas de escape de los delincuentes, incluyendo los parques y jardines o el rediseño del espacio público (Newman, 1996: 9). Asimismo, la *Teoría de la decisión racional* incide en la prevención del delito en cuanto a que estudia la toma de decisión del posible delincuente y establece medidas de disuasión y reducción de las oportunidades.

Este tipo de estrategias tiene dos principales vertientes: la prevención situacional, desarrollada principalmente en Inglaterra y que orienta su desarrollo a la reducción del riesgo de ser víctima de un acto delictivo poniendo acento en la prevención del blanco. Mientras que por su parte la perspectiva CPTED privilegia las estrategias vinculadas con la modificación del entorno, con un doble objetivo que busca disminuir las posibilidades de cometer un delito y además reducir el temor que las personas perciben en determinados espacios públicos (Salazar, 1999, citado en Hein & Rau, 2003).

Principios de la teoría de la oportunidad del delito

- **La oportunidad juega un papel importante en todos los tipos de delito.** La prevención del delito debe abarcar la reducción de oportunidades para todos los tipos de delitos posibles en cada comunidad, además de los patrimoniales. Algunas medidas pueden incidir en la reducción de delitos violentos como revisar que no se introduzcan armas o instrumentos que puedan utilizarse para agredir a otra persona en eventos masivos o vigilar que se cumpla la prohibición sobre el consumo de bebidas alcohólicas en vía pública y uso de alcoholímetro.
- **Los delitos de oportunidad son altamente específicos.** Cada delito tiene un patrón diferente y es necesario clasificar las diferencias para establecer medidas preventivas, por ejemplo, robar un auto para cometer un secuestro o para vender las partes.

Continúa...

Principios de la teoría de la oportunidad del delito

- **Los delitos de oportunidad se concentran en tiempo y espacio.** La ejecución de los delitos reflejan el tipo de oportunidades que proporciona cada situación en particular. Las decisiones del delincuente estarán en función del momento y lugar en que el riesgo sea menor, por ejemplo: los asaltos en quincena en las cercanías de los bancos.
- **Los delitos de oportunidad dependen de los movimientos y actividades diarias de las personas.** Delincuentes y víctimas cambian de acuerdo a sus actividades cotidianas, por ejemplo, los ladrones ingresan a casas habitación en el momento o fechas en que los ocupantes están fuera por motivos de trabajo, escolares o de vacaciones, por lo que la prevención debe incluir la reducción de estas oportunidades.
- **La comisión de un delito produce las oportunidades para otro.** Un allanamiento exitoso puede motivar al delincuente a regresar en el futuro y repetir el delito en la medida en que la oportunidad se mantiene, en ese mismo lugar u otro diferente.
- **Algunos artículos generan mayor ventaja a la comisión de delitos de oportunidad.** Artículos que son fáciles de transportar y vender, porque son de uso masivo (el teléfono celular, ipod, tablet y computadoras portátiles), representan grandes ventajas para el delincuente.
- **Los delitos pueden ser prevenidos mediante la reducción de oportunidades.** Las medidas de reducción de oportunidades pueden ser aplicadas en todos los aspectos de la vida diaria y deben aplicarse a cada situación delictiva en particular.
- **No en todos los casos, la reducción de oportunidades desplaza al delito.** El desplazamiento del delito en gran escala, no es común.
- **Un enfoque conjunto de reducción de oportunidades, entre las autoridades y la comunidad, puede producir que el delito decline en otras zonas.** El temor a ser detenido cuando existe un sistema eficaz de seguridad, cuando la comunidad está atenta y convive en las calles, así como la aplicación de fuertes castigos, pueden inhibir la repetición de un delito particular en otras zonas.
- **Los cambios sociales y tecnológicos generan nuevos delitos de oportunidad.** Los artículos más robados son los de mayor consumo y mientras sean rentables para los delincuentes, la comisión de delitos será atractiva.

Fuente: Tomado de Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Dirección General de Prevención del Delito y Participación, 2008: 7.

La *Teoría de la actividad rutinaria*, desarrollada por los criminólogos Lawrence Cohen y Marcus Felson, coincide con los tres elementos necesarios para que ocurra un delito: 1) un objetivo conveniente, 2) ausencia de un guardián y 3) la presencia de un delincuente motivado. Esta perspectiva es muy importante si consideramos los cambios en las dinámicas sociales urbanas de las principales ciudades de México. Por un lado, tenemos una mayor participación de la mujer en las actividades productivas (como proveedora) y el aumento de familias uniparentales y, por el otro, proliferan numerosas zonas habitacionales denominadas "zonas dormitorio" en donde los adultos salen al trabajo y los niños, niñas y adolescentes se quedan en casa sin

un cuidador. Son comunidades infanto-juveniles en el día y con presencia de adultos por la noche. Este escenario es un magnifico botín para los delincuentes en el sentido de que existe una ausencia de cuidadores, poca infraestructura de uso del tiempo libre (como bibliotecas y parques deportivos), así como un amplio sector de adolescentes como potenciales clientes del narcomenudeo. Este es el *triángulo de la criminalidad* que señala esta teoría, el cual se pone en marcha cuando un delincuente y una víctima se encuentran en un mismo lugar propicio para cometer un delito, sin la presencia de un guardián o cuidador que proteja a la víctima.

La *Teoría de las decisiones racionales*, elaborada por Derek Cornish y Ronald V. Clarck, establece la premisa de que los delincuentes hacen un cálculo entre las ventajas que pueden tener y los peligros que pueden enfrentar, tomando decisiones a partir de esta interpretación de la situación para la comisión de un delito. En esta perspectiva el objetivo es disuadir al delincuente creando una situación de visibilidad, fácil acceso y presencia de guardianes que aumente los obstáculos ambientales.

Por otra parte, la *Teoría de las ventanas rotas*, propuesta por James Q. Wilson y George Kelling, establece que si en la comunidad prevalece el desorden, el descuido, la suciedad y el maltrato de los bienes públicos, éstos influyen en la ocurrencia de los delitos. Por lo tanto, ambos enfoques nos conducen a pensar sobre el ambiente comunitario y la manera como es representado por los miembros de la comunidad que puede ir desde las *ventanas rotas* que promueven el delito hasta un lugar protegido que disuade a los delincuentes de cometerlo.

Cuadro 1. Estrategias de prevención situacional del delito

Orientadas al ambiente	Orientadas al blanco
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia natural • Refuerzo de lazos afectivos • Control natural de accesos • Manutención del espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar y arruinar el blanco • Modificar el blanco • Endurecer el blanco • Marcar el blanco • Proveer opciones socialmente aceptadas para el uso de un blanco determinado

Fuente: Hein & Rau, 2003.

En este sentido, la metodología CPTED utiliza un abordaje multidisciplinario para “reducir las oportunidades de cometer delitos de oportunidad así como reducir el temor de la comunidad aumentando la cohesión comunitaria” (Rau, 2005: 87). La característica de la prevención situacional de centrarse en un espacio físico específico hace que sea fundamental la participación de los gobiernos locales. Por ello es relevante el involucramiento de éstos y de la comunidad en cualquier intervención y en todos los pasos del CPTED.

1.3.5 La prevención social

En México, la prevención social ha sido definida en la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* como los programas integrales y las actividades que eliminen la marginación y la exclusión, además de que fomentan la solu-

ción pacífica de conflictos y promueven una cultura de la legalidad y tolerancia. Esto con el objetivo de incidir con los grupos de mayor vulnerabilidad y con comunidades para generar oportunidades de desarrollo.

Como se puede observar, este tipo de prevención está dirigida, en el marco del modelo ecológico, al contexto más amplio de las relaciones sociales del sujeto y está relacionada con la cultura, la estructura social, los derechos y la seguridad humana y todas las condiciones necesarias para el pleno desarrollo del ciudadano y las comunidades. Este contexto social puede ser un factor de riesgo que inhibe el desarrollo, por un lado, y facilita la violencia y la delincuencia en ciertas circunstancias, por el otro. O bien, ser un factor de protección que permite el pleno acceso a la seguridad humana entendida como el cumplimiento de los derechos humanos y a la seguridad ciudadana.

La prevención social de la violencia y la delincuencia requiere para su intervención implementar respuestas múltiples y coordinadas con un enfoque de *integralidad*, dada su cualidad multicausal (como fenómeno social complejo en el que intervienen múltiples factores en su construcción social). El desarrollo de las políticas de prevención ha distinguido las causas sociales y las del contexto en que se comete el delito como dos variables centrales a considerar, además de las causas psicológicas. En este punto, es importante distinguir entre la *prevención social en general*, que incluye todos los factores de riesgo en sus diferentes contextos de expresión, de la *prevención social específica*, que se dirige fundamentalmente a los factores de riesgo propios de la estructura social como son la pobreza, la ideología y la cultura, la exclusión social, la educación, la infraestructura y los servicios, así como el acceso a los derechos humanos, entre otros.

En este sentido, la violencia y la delincuencia encuentran los principales *factores de riesgo social* en las condiciones adversas al desarrollo social y que se traducen en productores de la anomia, la desintegración social y la criminalidad. Se han realizado investigaciones que confirman una correspondencia entre la ocurrencia del delito con variables como el desempleo, la concentración urbana, la pertenencia escolar, la disponibilidad de armas de fuego, el consumo de drogas, la inequidad en la distribución del ingreso, bajo puntaje en el índice de desarrollo humano y la migración, entre otros. Además, las principales acciones preventivas y de seguridad se encuentran en las políticas sociales de acceso a la educación, a la salud, al desarrollo social y la atención a los diversos sectores con mayor nivel de vulnerabilidad.

A través de la prevención social se busca incidir sobre aquellos procesos de desintegración social, económica y cultural, que se encuentran en la raíz de los problemas de la violencia y la criminalidad. Además, ésta interviene sobre las causas sociales de tipo estructural arriba mencionadas y la intervención es esencialmente en el terreno de las políticas públicas, es decir, en programas gubernamentales con participación de la sociedad civil que buscan incidir en prácticas económicas, culturales y políticas.

Las estrategias de prevención social, incluyen:

- Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no

producen estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano.

- La promoción de actividades que eliminan la marginación, la exclusión social y la discriminación.
- Programas de capacitación educativa y laboral.
- Programas de resolución pacífica de conflictos.
- Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de la legalidad y tolerancia, respetando al mismo tiempo, las diversas identidades culturales.

1.4 Prevención social de la violencia y la delincuencia en México

Hasta hace pocos años las políticas de seguridad en México se enfocaban de manera predominante al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Se buscaba darle mayor relevancia a la Policía Federal y, en menor medida, a los sistemas de procuración e impartición de justicia, a las agencias estatales y municipales de seguridad pública (Guerrero, 2011). Sin embargo, recientemente han tenido lugar avances importantes en la implementación de un modelo con enfoque de seguridad ciudadana, que incluye la atención a los factores de riesgo que generan violencia y delincuencia, así como a los factores de protección que podrían inhibirlos.

La crisis de violencia e inseguridad que se ha registrado en México en años recientes ha sido un elemento que ha generado un creciente interés en la agenda pública y ha dado un gran impulso a políticas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia (Escalante, 2011). Esta crisis se ha caracterizado por un aumento acelerado en la tasa de homicidios, un repunte generalizado de la incidencia delictiva y de la percepción de inseguridad, así como una imagen negativa de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.

La tasa de homicidios es el principal indicador que se utiliza para evaluar el grado de violencia (en virtud de la ausencia de información homogénea, consistente y de indicadores complementarios disponibles). De acuerdo con las actas de defunción capturadas por el INEGI, la tasa de homicidios disminuyó sistemáticamente, año por año, desde 1992 hasta 2007, al pasar de 19 a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en 2008 se registró un cambio dramático en esta tendencia, con un repunte de 50% y un aumento sostenido en los siguientes años.

En este contexto de violencia, se observó una movilización de organizaciones de la sociedad civil y de familiares de víctimas para exigir a las autoridades de los tres órdenes de gobierno una respuesta eficaz al incremento de las violencias y la delincuencia.

Así, diversas organizaciones sociales y empresariales han promovido una agenda más amplia y un debate abierto en torno a las políticas de seguridad, teniendo como resultado la incorporación de un enfoque preventivo. Al respecto, un antecedente importante fue el "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad", de octubre de 2008, el cual ya incorporaba entre los compromisos para

el Congreso de la Unión la asignación de recursos para la prevención social del delito (Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 2008).

Algunas de las experiencias pioneras en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia han tenido lugar en las comunidades con mayor incidencia. Por ejemplo, el recrudecimiento de la violencia vinculada con el crimen organizado, como sucedió en Ciudad Juárez en 2010 (año en que fue considerada por segundo año consecutivo como la más violenta del mundo), trajo como resultado que el Gobierno Federal desarrollará el programa “Todos Somos Juárez”.

La implementación de un modelo con enfoque de seguridad ciudadana aún es incipiente en México. Sin embargo, ya existe el marco jurídico en la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* aprobada en 2012, así como con la posterior publicación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2014. Estos cambios jurídicos se han visto reforzados con la inclusión del Pilar IV de la Iniciativa Mérida, el cual contempla construir comunidades fuertes y resilientes, además de fortalecer a las instituciones de seguridad pública. De esta manera, la política de prevención y atención de los factores de riesgo también quedó contemplada dentro de los mecanismos de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos.

1.4.1 Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Las bases legales de la prevención social de la violencia y la delincuencia en México se encuentran enmarcadas en el Artículo 21 de la Constitución, que establece que la seguridad pública constituye una facultad de carácter concurrente de los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal) y que la prevención forma parte de ésta.

Por su parte, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* define la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en materia de seguridad. Esta ley contiene varias referencias a la política de prevención que deberán impulsar las distintas dependencias federales y órdenes de gobierno, entre las que destacan las siguientes:

- En el Artículo 2 se establece que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales.
- El Artículo 7 señala que los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en la evaluación de las políticas de prevención del delito.
- Asimismo, el Artículo 20 establece la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que tiene, entre otras atribuciones, las de proponer lineamientos de prevención social del delito, dar seguimiento y evaluar los programas de prevención implementados por instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno y realizar estudios sobre las causas estructurales del delito.

En cuanto a la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, aprobada en enero de 2012, define en su Artículo 2 la prevención social del delito como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan. Este concepto de *prevención social* corresponde al conjunto amplio de acciones que incluyen los distintos tipos o vertientes de prevención que se desarrollaron en las páginas previas. Precisamente por su amplitud, esta definición es un marco útil para el desarrollo de políticas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Además, en su Artículo 6, dicha ley establece que la prevención social incluye los ámbitos social, comunitario, situacional y psicosocial, en tanto que en el Artículo 7 señala que en lo que corresponde al ámbito social, éste se llevará a cabo por medio de las siguientes tareas:

- Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización (incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano).
- La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión.
- El fomento de la solución pacífica de conflictos.
- Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad.
- Programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo, especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad o afectación.

Por otro lado, el Artículo 8 establece que en el ámbito comunitario de prevención se busca atender las causas de la violencia y la delincuencia, con base en la participación ciudadana y comunitaria, mediante:

- Acciones tendientes a establecer las prioridades de la prevención, incluyendo diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad del entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos.
- El desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales.
- Mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad.
- El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

En el Artículo 9 señala que la prevención en el ámbito situacional busca transformar el ambiente, a fin de favorecer la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores que propician la delincuencia y la violencia, a través de:

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

En el Artículo 10 establece que la prevención en el ámbito psicosocial busca incidir en las motivaciones individuales a la violencia o el crimen con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, por medio de:

- Programas de formación de habilidades para la vida, dirigidos a poblaciones en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- Programas educativos dirigidos a prevenir la violencia, la delincuencia y el abuso de drogas.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de prevención.

1.4.2 Iniciativas de prevención social de la violencia y la delincuencia

A continuación se describen dos de las principales acciones de política pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, que se están desarrollando en la actualidad en México,

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Este programa es operado a nivel federal por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Fue publicado en abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. El mismo tiene cinco objetivos específicos:

- Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.
- Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
- Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.
- Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, entidades federativas y Federación.
- Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

Asimismo, se contemplan:

- 66 municipios, 5 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, 7 zonas metropolitanas y 2 zonas conurbadas.⁹
- Estrategias de alcance nacional incluyendo la prevención social de la violencia en el entorno escolar; prevención de adicciones; prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo; detección e intervención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales, y campañas masivas de prevención, comunicación y difusión.

La mayor parte de los recursos del programa se distribuyen a las entidades federativas para apoyar las intervenciones focalizadas en las 66 municipios prioritarios.

- Cada entidad federativa debe establecer una Comisión Interinstitucional Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que será responsable de coordinar a las instancias federales, estatales y municipales para el diseño y la ejecución de las intervenciones focalizadas.
- Los gobiernos de los municipios en los que se desarrollarán las intervenciones focalizadas someten a consideración de las comisiones estatales los programas municipales en los que se describen las acciones concretas que se desarrollarán con base en los recursos del programa.



Fuente: Lineamientos del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2014.

Imagen 1. Estructura del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

⁹ Artículo 6 del Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento para el de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Publicado en DOF el 26 de diciembre de 2014..

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia también busca alinear los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada, así como con agencias de cooperación internacional.

1.4.3 Relación gobierno-sociedad para la prevención social¹⁰

La prevención social de la violencia y la delincuencia con enfoque de seguridad ciudadana requiere, para su implementación, de un modelo de cooperación gobierno-sociedad que desarrolle mecanismos explícitos de planeación a través de diagnósticos participativos en comunidades, mecanismos precisos de articulación en los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil, así como procedimientos de gestión para la asignación de recursos públicos, implementación articulada con estrategias generales, y monitoreo y evaluación de las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El enfoque de seguridad ciudadana sitúa en un primer plano a los ciudadanos y a las comunidades como aliados estratégicos de las instancias de gobierno para la coproducción de la seguridad, por las siguientes razones:

- Las causas de la violencia y la delincuencia son múltiples, pero tienen la cualidad de contar con características particulares en cada una de las comunidades donde se expresa. No hay dos comunidades idénticas y siempre existen diferencias en cuanto a los factores de riesgo que generan la violencia y la delincuencia. Por tanto, siempre encontraremos variaciones en el tipo de violencias y delitos, en sus causas, así como los ámbitos en los que se expresan. En este sentido, es necesario contar con un marco referencial con indicadores de la violencia desde una dimensión macro social, pero este diagnóstico debe ser profundizado en el mismo contexto local y estudiar sus particularidades.
- Esta cualidad de las localidades (comunidades y municipios) sobre las características particulares de la expresión de la violencia y la delincuencia coloca a los diferentes actores locales (tanto del gobierno como de la sociedad civil) en un rol de primer orden para la coproducción de la seguridad por ser los primeros afectados por la incidencia de estos males, pero también por ser los primeros beneficiados por la seguridad construida. Es decir, son los protagonistas principales de las acciones de prevención y promotores de las capacidades y competencias de una comunidad resiliente.

¹⁰ El PCC ha desarrollado este tema en diversas publicaciones de la *Serie relación gobierno-sociedad* (USAID, 2015), la cual representa uno de los procesos sustantivos para la prevención social de la violencia, bajo el enfoque de seguridad ciudadana. Es importante señalar que el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia establece varias atribuciones y responsabilidades a las diferentes instancias públicas para coordinar las acciones en los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil, pero es indispensable un rol protagónico de los ciudadanos y las comunidades para que esta cooperación sea efectiva. La articulación de los actores sociales estratégicos para la coproducción de la seguridad social es un proceso participativo que debe promoverse como una de las principales cualidades de las comunidades resilientes ante la violencia y la delincuencia.

- El ámbito local también es el punto de contacto (por la proximidad entre sociedad y gobierno) y la primera instancia entre los ciudadanos y las autoridades municipales. Además, es donde los ciudadanos establecen sus diversas demandas de asistencia social y las autoridades municipales son las responsables de dar soluciones locales. En cuanto a la violencia y la delincuencia, el espacio local es el lugar de la coproducción de la seguridad y la instancia adecuada para intervenir de manera articulada, coordinada y multisectorial.
- El gobierno local es el primer responsable por atribuciones jurídicas de crear las condiciones materiales (obras, servicios, programas) para el desarrollo humano, es decir, le corresponde articular las actividades económicas, sociales, culturales y políticas que contribuyen al desarrollo en general, al bienestar y a la seguridad ciudadana.
- Por otro lado, para que se aplique un enfoque de seguridad ciudadana y se cuente con las estructuras locales de participación necesarias, se requiere un modelo que considere los siguientes elementos:
 - Creación de un mecanismo de cooperación, coordinación y articulación gobierno-sociedad que puede ser el Comité Municipal o Gabinete de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, o bien, estructuras de organización y participación propias de la comunidad.
 - Conocimiento adecuado de la problemática basado en la identificación de los factores de riesgo que promueven la violencia y la delincuencia, a través de diagnósticos participativos.
 - Gestión de programas o acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, basados en evidencia científica y diagnóstico multifactoriales.
 - Se debe contar con una perspectiva de identificación de los sectores de la población con mayor grado de vulnerabilidad frente a la violencia y la delincuencia, para realizar acciones de tipo preventivo y de atención especializada.
 - Los programas y acciones de prevención deben focalizar las intervenciones en el territorio y conservar un enfoque de integralidad, es decir, articular acciones específicas a un objetivo general de atención integral.
 - Desarrollo de programas de prevención situacional para la prevención social de la violencia y para reducir los riesgos ambientales y de vigilancia, además de fomentar la participación ciudadana.
 - Vinculación de la política de seguridad con la política de planeación urbana para disminuir los espacios e infraestructura que facilitan el desarrollo de la violencia y la delincuencia (como son la falta de luminarias, casas abandonadas, lugares sucios e infraestructura deteriorada, entre otras).
 - Creación de procesos pedagógicos orientados a la formación y desarrollo de la ciudadanía.
 - Impulsar el enfoque de policía de proximidad y generar una relación eficaz entre la actuación de la policía, la impartición de justicia y la participación de la ciudadanía.

- Formación de equipos técnicos especializados.
- Elaboración de un plan o programa municipal de prevención con participación de instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.
- Monitoreo y evaluación de las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Recapitulando, la violencia y la delincuencia son el producto de múltiples factores de riesgo interrelacionados y que se expresan en diferentes contextos, desde lo individual, familiar y comunitario, hasta lo social, según el modelo ecológico. Por lo tanto, para prevenir de forma eficaz estos fenómenos es necesario articular políticas transversales e integrales que atiendan estos factores de riesgo presentes en cada comunidad. La tipología de acciones de intervención se clasifican según la población objetivo (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos hombres y mujeres), contexto de intervención (grupos, comunidad, situacional y social) y niveles de atención (primaria, secundaria y terciaria). Además, las acciones de prevención requieren una coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y la participación de la sociedad civil para su desarrollo, además que los modelos aplicados deberán considerar enfoques multidisciplinarios.

En México existe un marco legal e institucional que permitirá ampliar en los próximos años los márgenes para el desarrollo de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. En la siguiente sección se describe la evolución que las principales modalidades de violencia y delincuencia han seguido en México en los últimos años. Asimismo, se presenta un análisis de los factores más estrechamente relacionados con su incidencia.



Criminalidad y violencia en México

En esta sección se presenta una visión panorámica de la lógica y el nivel de incidencia en los últimos años de distintas modalidades de violencia y delincuencia en México. Asimismo, se muestran los diferentes factores de riesgo asociados con el objetivo de proporcionar información sustantiva para el diseño de políticas públicas y planes de intervención en las comunidades.

Definiciones y lógica de la violencia y la delincuencia

2.1

Como se vio anteriormente, la Organización Mundial de la Salud define *violencia* como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002). Por su carácter amplio, esta definición nos ofrece un marco útil para explorar los distintos aspectos de la violencia que son relevantes para el desarrollo de una política integral de prevención.

A lo largo de este capítulo se describen las formas de violencia y delincuencia que, por su incidencia y por las consecuencias que tienen sobre el desarrollo de los individuos y sus comunidades, tienen un carácter prioritario para la política de prevención. Asimismo, se reportan cifras de los indicadores más relevantes para la medición de cada una de las formas de violencia o delincuencia que se describen, lo que permitirá al lector conocer mejor la magnitud del problema en México.

2.1.1 Violencia en la vida cotidiana

La vida cotidiana, como escenario de la convivencia diaria e interacciones del círculo social inmediato, es un contexto relacional en donde se expresan las más variadas y diversas formas de violencia, como son la violencia hacia uno mismo o las violencias en el contexto familiar, escolar, laboral y comunitario. Aunque en la actualidad no se cuenta con una metodología explícita y homogénea para medir la violencia en la vida cotidiana, es posible hacer una aproximación con la información disponible y de acuerdo a las siguientes tipologías.

Violencia consigo mismo. Este tipo de violencia se observa en algunos trastornos de la personalidad como son el narcisismo patológico y antisocial, así como en cuadros agudos de depresión, síntomas melancólicos y esquizofrenias. Sin embargo, es importante señalar que existen algunos comportamientos sociales de “moda” que se relacionan indirectamente con este tipo de violencia, como es la automutilación, los tatuajes o los comportamientos de “tribus urbanas” como los darketos y los emos, entre otros. La violencia, o mejor dicho, la agresión hacia uno mismo, tiene su máxima expresión en el suicidio y es la forma más evidente y observable, en cuanto a información disponible. Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013a), señala lo siguiente:

- En México se registra una tendencia al alza en el número de suicidios de 1990 a 2011: por cada 100 mil habitantes aumenta de 2.2 a 4.9 suicidios.
- En 2011, 81% de los suicidios fueron consumados por hombres.
- No obstante, en el rango de edad de 15 a 29 años, 54% de los suicidios fueron consumados por mujeres.
- Entre las principales causas de suicidio en jóvenes se encuentran la violencia familiar, el consumo de drogas y alcohol, la depresión y recientemente se han observado casos de acoso escolar.
- 10% de los suicidios fueron consumados por personas de 60 años en adelante. Entre las principales motivaciones de suicidio en adultos mayores es el padecimiento de enfermedades crónicas o terminales que generan dolor o discapacidad.
- 29% de quienes cometieron suicidio se encontraban sin trabajo. Las motivaciones económicas o laborales para cometer suicidios se encuentran principalmente en los grupos en edad productiva.
- De las mujeres que indicaron tener pensamientos suicidas, también sufrieron un episodio de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses y 38% intentó suicidarse.
- De las mujeres con pensamientos suicidas y que fueron víctimas de violencia sexual, 45% intentó consumir el suicidio.

Violencia en el trabajo o en la escuela. Esta forma de violencia se relaciona con tensiones provocadas por patrones de coerción o intolerancia dentro de sus respectivos ámbitos. En ambos contextos, la violencia puede ser ejercida tanto por superiores como por pares. Como causas de la violencia laboral se identifican principalmente la inseguridad económica, el abuso del poder, la sobreexplotación, la competencia y la ambición (Uribe, 2011). La principal causa de la violencia en la escuela se encuentra relacionada con el abuso entre pares (CEAMEG, 2011).

En México se ha observado que:

- 40% de la población económicamente activa es víctima de violencia laboral (Uribe, 2011).
- 11.5% de los niñas y 13.7% de los niños indicaron haber sido golpeados por compañeros en los meses recientes (CONAPRED, 2010; INEGI, 2013b).
- 73% de las mujeres entre 15 y 17 años sufrieron por lo menos un episo-

dio de maltrato físico, exclusión, humillación o intimidación por parte de compañeros (Encuesta Nacional de Exclusión Intolerancia y Violencia en las Escuelas Públicas de Educación Media Superior, ENEIVEMS, 2009). En los hombres este porcentaje es de 81% (INEGI, 2013c).

Violencia en relaciones vecinales o en la comunidad. Esta violencia se observa en forma de agresión verbal o física como consecuencia de conflictos familiares, grupos de pares, vecinos, pandillas y llega a convertirse en riñas callejeras permanentes. Una forma de medir este tipo de violencia es con la incidencia de lesiones dolosas. El Observatorio Ciudadano de León y el Sistema Integral de Gobernanza Urbana definen este indicador como el “grado en el que las personas usan el recurso de la fuerza o incluso las armas para resolver sus diferencias o para cometer otro tipo de delitos. Este tipo de violencia también está relacionada con la conflictividad en el entorno social, el grado de satisfacción de la población, el tipo de percepción que se tenga de las autoridades, entre otros” (2012: 1). Las lesiones dolosas se refieren a cualquier daño contra la salud física o mental causado con la intención de dañar la integridad de la víctima.

Con respecto a este indicador, el Sistema Integral de Gobernanza Urbana observa dos hechos relevantes que caracterizan el tipo y aumento de la violencia, con la evidente intención de causar daño:

- Las lesiones dolosas constituyeron 68% del total de lesiones en 1997 y aumentaron a 75% en 2012, lo cual sugiere un incremento de la violencia en la vida cotidiana.
- Las lesiones con armas de fuego aumentaron su proporción de 32% en 2002 a 47% en 2012. El incremento del uso de armas con mayor potencia confirma que la violencia en la vida cotidiana, además de ir en aumento, se realiza con la intención de generar daños de mayor severidad, al grado de poner en riesgo la vida de las víctimas.

Con estos datos, resulta revelador observar que cada vez que existe una lesión por un conflicto existe 75% de probabilidad que se cause un daño severo y la mitad de las veces puede ocasionar la muerte por uso de arma de fuego.

2.1.2 Violencia de género y familiar

La violencia familiar proviene de las relaciones asimétricas y de poder que acontecen entre padres e hijos, entre hermanos y/o entre los padres, con la posibilidad de ocasionar diferentes tipos daños. Pueden ser omisiones como la falta de cuidados, la no aplicación de vacunas a los menores o abandono o, bien, agresiones que provocan maltrato físico, verbal, psicológico o sexual. Este tipo de violencia afecta generalmente a los miembros más vulnerables de las familias, principalmente mujeres, infantes y adultos mayores, aunque cabe mencionar que se ha observado que el abuso contra las mujeres es la conducta más recurrente dentro este tipo de violencia (Sagot, 2000). Por ello, podría decirse que la violencia familiar es una variante de la violencia de género cuando se ejerce dentro de la familia y es motivada

principalmente por los roles sociales que se les asignan a las personas en función de su género.

La violencia de género se relaciona con cualquier acción o conducta cuya intención es dominar o controlar y que se ejerce en contra de una persona en razón de su género, para causarle daño (muerte, sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico).

Ámbitos de la violencia familiar y de género

- **Violencia psicológica:** es cualquier acto u omisión que puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, desamor, indiferencia, comparaciones destructivas, rechazo y restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales llevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e, incluso, al suicidio.
- **Violencia física:** es cualquier acto que inflige un daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones internas, externas, o ambas.
- **Violencia patrimonial:** es cualquier acto u omisión que afecta a la supervivencia de la mujer. Se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la mujer.
- **Violencia económica/laboral:** es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, a través de la discriminación en ambientes laborales o a recibir menor sueldo a pesar de desempeñar las labores de un puesto igual al de compañeros de otro género.
- **Violencia sexual:** es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía del victimario sobre la víctima, al denigrarla y concebirla como objeto.
- **Violencia por negligencia:** es cualquier acto u omisión que lesiona o pone en riesgo la dignidad, integridad mental y física o libertad de una persona.

Fuente: Artículo 6 de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.

La violencia de género y familiar, al igual que la violencia en la vida cotidiana, es un fenómeno que frecuentemente permanece invisible u oculto, lo que dificulta estimar sus dimensiones y conocer su evolución a lo largo del tiempo, por lo que se realiza una aproximación con base en las estadísticas e información disponible.

Con relación a la violencia familiar ejercida contra mujeres, hombres, niños y adultos mayores, los resultados fueron los siguientes:

- En 2011, se identificaron en todo el país 235 de defunciones calificadas como presuntos homicidios donde el agresor es familiar del fallecido. De

estas defunciones, 52.8% de las víctimas eran hombres y 47.2% eran mujeres (SINAIS, 2012).

- En 50% de las entidades federativas, se identificaron mil defunciones con indicios de violencia familiar (SINAIS, 2012).
- Se infiere que 3 de cada 10 defunciones con violencia familiar, son menores de edad o de adultos mayores (SINAIS, 2012).
- 2 de cada 10 mujeres que fallecieron con señales de violencia familiar, eran solteras o menores de 12 años.
- 7 de cada 10 mujeres que fallecieron con señales de violencia familiar eran casadas o se encontraban en unión libre (esta proporción, en el caso de los hombres es de 4 de cada 10) (SINAIS, 2012).
- En 18 entidades federativas se presenta por lo menos una denuncia de maltrato infantil por cada mil menores de edad (PRODEMEFA, 2013).¹¹
- Los estados con el mayor número de denuncias de maltrato infantil por cada mil menores de edad son Yucatán (4.5), Coahuila (4.05), Chihuahua (2.85), Nuevo León (2.11), Sonora (1.93) y Tamaulipas (1.82). Cabe señalar que estas entidades se encuentran entre los estados con mayor porcentaje de casos comprobados de denuncias de maltrato infantil, con excepción de Chihuahua (PRODEMEFA, 2013).
- A nivel nacional, 47% de las mujeres de 15 años y más han declarado haber sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida de pareja (INEGI, 2011a).
- Del total de mujeres que han sido víctimas de violencia por parte de su pareja, 43% reporta violencia emocional, 25% violencia económica, 14% violencia física y 7.3% violencia sexual (INEGI, 2011a).¹²
- Los estados con más de 500 víctimas de violencia por cada mil mujeres de 15 años y más son Estado de México (574), Nayarit (546), Sonora (541), Distrito Federal (523) y Colima (510) (INEGI, 2011a).

Con relación a la violencia de género, los resultados fueron los siguientes:

- En 2012, la incidencia de delitos sexuales fue de 13 por cada 100 mil habitantes.¹³

¹¹ Esta información hace referencia exclusivamente al maltrato infantil, aunque no necesariamente señala si el victimario es parte de la familia. En el último registro disponible (2011) no hay información para la mitad de las entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán). Lo anterior podría llevar a la interpretación errónea de que hubo una disminución significativa en el maltrato infantil en México (PRODEMEFA, 2013).

¹² Datos estadísticos de mujeres de 15 años y más por entidad federativa que declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia a lo largo de su vida de pareja, reportado en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. Esta información, dado que excluye a las mujeres solteras, se relaciona directamente con la dinámica de violencia familiar.

¹³ Se emplea como *proxy* el número de delitos sexuales que constan en averiguaciones previas (lo que si bien ofrece un panorama inevitablemente parcial, contribuye a dimensionar la magnitud

- En 12 entidades federativas, más de 50% de sus municipios registra por lo menos 1 averiguación previa por delitos sexuales (violación) por cada 10 mil habitantes.
- A nivel nacional, 39 de cada mil mujeres de 15 años y más ha sufrido violencia patrimonial, al menos una vez en su vida.
- Las diez entidades con el mayor nivel de mujeres con violencia patrimonial por cada mil, de 15 años y más, son Baja California (50.2), Morelos (45), Estado de México (45), Nayarit (44.8), Baja California Sur (44.3), Tlaxcala (44.1), Veracruz (43.7), Chihuahua (43.1), Colima (42.8) y Quintana Roo (41.6).
- A nivel nacional, 206 de cada mil mujeres trabajadoras, de 15 años y más, sufrieron violencia laboral en forma de discriminación en los últimos 12 meses.
- Los diez estados con el mayor nivel de discriminación laboral contra mujeres son Chihuahua (261), Coahuila (250), Aguascalientes (246), Nuevo León (236), Michoacán (233), Estado de México (232), Puebla (229), Baja California (228) y Quintana Roo (220).
- A nivel nacional, una de cada 10 diez mujeres embarazadas de 15 años y más sufrieron algún incidente de violencia laboral motivada por su embarazo, lo que arroja un total de más de cuatro millones de mujeres. A 82% se les solicitó una prueba de embarazo y a 17% de las mujeres embarazadas las despidieron, no renovaron su contrato o les bajaron su salario.

2.1.3 Violencia juvenil¹⁴

La definición de violencia juvenil elaborada por la oms se refiere al involucramiento de jóvenes (entre 15 y 29 años) como “víctimas o agresores en el uso intencional de la fuerza física o el poder, como amenaza o acción efectiva, contra sí mismo, contra otra persona, un grupo o una comunidad, ya sea que produzca o tenga una alta posibilidad de producir una lesión (daño), la muerte, daño psicológico, mal desarrollo o privación de la(s) persona(s) agredida(s)” (oms, 2002: 4).

El concepto de juventud es una construcción social. No tiene una definición única, sino un conjunto de significados y atribuciones propias. Es una perspectiva para aprehender el mundo, una construcción simbólica, con diversidad de variantes en su definición que aún no encuentran consenso respecto del término.

de una de las formas más recurrentes de la violencia de género). La incidencia por cada 100 mil habitantes de delitos sexuales (violaciones) a nivel nacional es mayor que la de otros delitos de alto impacto como extorsiones (6.5), homicidios dolosos con arma de fuego (12.1), lesiones dolosas con arma de fuego (11.2), secuestro (1.2), robo con violencia a casa habitación (12.7), robo con violencia a transportistas (2.8).

¹⁴ El PCC ha desarrollado este tema en la publicación *Construyendo modelos de intervención con jóvenes*, en la cual desarrolla a mayor detalle el concepto de jóvenes y sus significados culturales, la situación de violencia y delitos así como las principales estrategias de prevención con este sector de la población. Para una lectura más detenida referirse al texto citado (USAID, 2015d).

El término juventud ha sido entendido desde diversas ciencias y acepciones. Desde las ciencias médico-biológicas el concepto se refiere a una etapa del desarrollo físico y psíquico, siendo una etapa de transición entre la niñez y la adultez. Las ciencias sociales definen la juventud como una realidad sociológica que alude a situaciones humanas e históricas en relación con la generación adulta; son las características específicas de un sector dentro de su contexto histórico y social y no está vinculado estrictamente a una etapa del desarrollo. Por esta diversidad de realidades, se considera que no existe una sola juventud sino diversas juventudes, mismas que generan identidad, pertenencia y condiciones propias.

Desde la ciencia económica se entiende a la juventud como el conglomerado de personas que conforman el bono demográfico y el sector social impulsor del desarrollo económico. La historia no tiene una definición, pero sí un enfoque generacional, es decir, considera como han sido entendidas y clasificadas las diversas juventudes en el transcurrir histórico. Para la antropología, la juventud ha sido estudiada por sus reproducciones culturales y relaciones sociales (Villa, 2011; Espolea, 2012; Buvinic, Morrison y Orlando, 2005).

Derivada de la noción de juventud desde la perspectiva social, se ha construido el concepto de *condición juvenil* que hace referencia a las relaciones de poder existentes en la sociedad, donde los adultos detentan el control y generan las condiciones que viven los jóvenes. En la sociedad moderna los jóvenes están supeditados y dependen de los adultos perdiendo su autonomía, haciendo evidente la desigualdad entre las generaciones y provocando situaciones de tensión entre unos y otros. Es en este sentido que los adultos temen a los jóvenes aludiendo a su peligrosidad y rebeldía, mientras que los jóvenes atacan a los adultos tratando de ganar los privilegios de ellos. La condición juvenil se manifiesta en una gran cantidad de ejemplos donde se observan las dificultades cotidianas en los ámbitos familiar, escolar, comunitario y social, particularmente en lo que se refiere a las instituciones encargadas del orden.

La juventud en México, particularmente en el caso de los varones, es la etapa dentro del ciclo vital en la que existe un mayor riesgo de participar en actividades delictivas, así como de ser víctima de la violencia. Las pandillas con actividad delictual o el crimen organizado constituyen un factor de riesgo para los jóvenes y un foco de atracción que involucra a los adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social, así como también una posibilidad de identidad y pertenencia colectiva (Balcázar, 2012). Por ello, el fenómeno de la violencia juvenil generalmente se aborda desde una perspectiva que tiende a asociar a grupos de pandillas exclusivamente con la violencia y la delincuencia, sin embargo, esta tendencia representa un estigma que ha limitado una comprensión integral del fenómeno del pandillerismo.

Por lo anterior, es importante hacer una descripción diferencial entre grupos de pares en una comunidad, grupos juveniles con identidades específicas, pandillas como expresión de grupos más organizados y otras pandillas con actividad violenta y/o delictual. Asimismo, es posible vislumbrar ejemplos de pandillas con cualidades para funcionar como factor de protección y de prevención social de la violencia y la delincuencia.

En los últimos años se ha observado en México una tendencia de las organizaciones criminales a aprovechar a las pandillas como grupos de reclutamiento y como medio para desarrollar un control territorial en algunas ciudades. De esta manera, la población de jóvenes se ha visto inmersa en un ambiente de violencia extrema. En 2011 la tasa de homicidios nacional para hombres entre 26 a 40 años fue de 65 por cada 100 mil; casi dos veces más que en el caso de los hombres mayores de 40 años, para quienes la tasa fue de 34 homicidios por cada 100 mil (Merino *et al.*, 2013). Recordemos que se consideran ciudades violentas cuando existen más de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes y, en comparación con este índice, el sector juvenil concentra más expresiones de violencia que cualquier otro sector de la población.

Entre los factores de riesgo de violencia juvenil destacan:

[...] el tipo de sexualidad y ejercicio sexual con riesgo, trastornos de la personalidad y de la conducta, inteligencia o rendimiento académico deficiente, impulsividad y problemas de atención, consumo de alcohol y otras drogas, escasa supervisión parental, castigos físicos severos por parte de los padres, conflictos parentales, el número de niños en la familia, familia con madre joven, escasa cohesión familiar, estructura familiar monoparental, bajo nivel socioeconómico, amistades con actividad delincuencial, presencia de pandillas, disponibilidad de armas de fuego en la comunidad, deterioro del tejido social y escaso capital social, transformaciones demográficas rápidas en poblaciones jóvenes, alta concentración urbana, desigualdad de los ingresos, gobernanza débil, cultura que acepta o apoya la violencia (OMS, 2006a).

La violencia juvenil o de pandillerismo, tal como lo define el Sistema Nacional de Información en Salud, es un fenómeno poco analizado y comprendido, por lo que no hay información sistemática y estandarizada para estimar su magnitud y evolución a lo largo del tiempo. A continuación, se realiza una aproximación con base en las estadísticas e información disponible,¹⁵ y de la cual se desprenden los siguientes hallazgos (SINAIS, 2011):

- En 2011, a nivel nacional, se registraron 4.8 defunciones por cada 100 mil habitantes entre los jóvenes de 12 a 35 años de edad. Las entidades federativas con mayor nivel de violencia entre los jóvenes de 12 a 35 años de edad, son: Chihuahua (37.1), Sinaloa (14.5), Nayarit (12.2), Nuevo León (11.2), Guerrero (9.3), Durango (6.3), Baja California (6.3), Morelos (5.5), Colima (5.5), Tamaulipas (5.4), Coahuila (5.4) y Zacatecas (5.3).

¹⁵ Para estimar el nivel de violencia juvenil se emplea como indicador las cifras de la Base de Datos de Defunciones Generales del SINAIS de 2011. Se utiliza un subconjunto de dicha base de datos con individuos con las siguientes características: edad de 12 a 35 años, sin ocupación o empleo y cuya causa de defunción sea agresión por ahorcamiento, estrangulamiento y sofocación; agresión con disparo de arma corta; agresión con disparo de rifle, escopeta y arma larga; agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas; agresión con material explosivo; agresión con objeto cortante; agresión con objeto romo o sin filo; agresión con fuerza corporal; y agresión sexual con fuerza corporal.

- En 56.8% de las defunciones relacionadas con violencia juvenil o de pandillerismo las víctimas tenían entre 15 y 23 años de edad (21.5% son mujeres y 78.5% son hombres).
- Las víctimas de 68% de las defunciones relacionadas con la violencia juvenil o de pandillerismo tenían una escolaridad menor al nivel de bachillerato: 2% sin escolaridad, 6% con primaria incompleta, 17% con primaria completa, 13% con secundaria incompleta y 30% con secundaria completa.
- El 27% de este tipo de defunciones tenían una escolaridad por arriba de la secundaria: 21% con bachillerato y 6% con un nivel profesional

2.1.4 Delitos de alto impacto

Son de carácter doloso (poseen intencionalidad) y atentan contra la vida, la integridad o la libertad personal. Los delitos dentro de esta categoría son los que generalmente infringen más daño a las víctimas, a las personas en su entorno y a la sociedad: el daño generado a las víctimas está en función de la gravedad del delito contra su integridad física, emocional o psicológica y económica o laboral; la afectación a las personas en su entorno está relacionada con el rol y función que desempeñaba la víctima dentro de la familia; el impacto social se observa cuando existe un aumento en la incidencia de estos delitos y empieza a crecer la percepción de la pérdida del respeto por la vida. Un clima de inseguridad genera estragos económicos, como la disminución de inversiones y la migración de la población a lugares percibidos como más seguros. Por lo tanto, estos delitos deben colocarse en el centro de atención de la autoridad (Ramírez de Alba, 2011).

A continuación se describen los cuatro delitos de alto impacto de mayor incidencia en México, según datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP, y que son resultado de la expansión del crimen organizado (SESNSP, 2012):

Homicidio. El Código Penal Federal lo define como el que priva de la vida a otro. Puede ser de tipo doloso o culposo. El doloso se comete con la plena intención de asesinar, pues se tiene conocimiento de que sus acciones provocarán la muerte de la víctima. En el caso del culposo, el victimario puede tener o no conocimiento de que sus acciones provocarán la muerte de la víctima, pero no tiene intención de provocarla o incluso tratará de que no sea así.

- La incidencia de homicidios registró una tendencia a la baja de 1997 a 2007, sin embargo, a partir de 2008 esta tendencia se revirtió en forma dramática.
- Los homicidios dolosos registraron un decremento anual de 6% en promedio de 1997 a 2007, mientras que de 2008 a 2012 se observó una tasa de aumento anual de 16% en promedio.
- Los homicidios culposos registraron un decremento anual de 3.1% promedio de 1997 a 2007, y una tasa de aumento anual de 0.8% en promedio de 2008 a 2012.
- El uso de armas de fuego en los homicidios registró un descenso de 16% anual en promedio de 2000 a 2002. Sin embargo, entre 2005 y 2011 este

delito registró un aumento anual de 24% en promedio; hasta 2012 registró un decremento de 15%.

Robo con violencia. El Código Penal Federal define el robo como el apoderamiento de una cosa ajena, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley. Por un lado, se entiende por violencia física en el robo a la fuerza material utilizada para cometerlo, por el otro, hay violencia moral cuando el ladrón amenaza a una persona, con un mal grave, presente o inmediato, capaz de intimidarlo.

- El robo con violencia registró una tasa de decremento de 9.3% en promedio entre 1999 y 2006, mientras que de 2007 a 2012 se observó un aumento anual de 6.3% en promedio.
- La proporción de robos realizados con violencia aumentó de 27% en 2008 a 32% en 2012.

Secuestro. El Código Penal Federal se refiere al secuestro como la privación ilegal de la libertad de un particular. Esta privación ilegal de la libertad es agravada (con un aumento de la pena de prisión) cuando se realiza con violencia, cuando la víctima sea menor de 16 o mayor de 60 años, o que la víctima esté en una situación de inferioridad física o mental con respecto a quien la secuestra.

- La incidencia del secuestro de 1997 a 2005 registró un decremento sostenido durante ocho años con una tasa de disminución de 16% al año en promedio. A partir de 2006 se detuvo el descenso y se observó un aumento de 161%. De 2006 a 2012, la tasa anual de crecimiento fue de 37% en promedio.

Extorsión. El Código Penal Federal define *extorsión* como obligar a una persona, sin tener derecho, a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial. Las penas de prisión aumentan si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por un servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

- A partir de 1997 la incidencia de este delito mantuvo un crecimiento sostenido. Entre 1997 y 2012 la tasa de crecimiento anual de la extorsión ha sido de 26% en promedio.
- En 2012 se registró la mayor incidencia observada en 17 años: 6.5 extorsiones por cada 100 mil habitantes, lo que representó un aumento de 57% respecto al año previo.

2.1.5 Violencia del crimen organizado

La principal causa del acelerado repunte en la tasa de homicidios que se observó en México de 2008 a 2011 son las “ejecuciones” vinculadas con organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas. Otras formas de violencia, asociadas al narcotráfico,

son los enfrentamientos en la vía pública que alteran de forma sensible el orden y contribuyen a generar una percepción generalizada de inseguridad. Este tipo de violencia está relacionada con ajustes de cuentas, represalias contra las autoridades o con esfuerzos por amedrentar a la población con el propósito de extorsionarla. Sin embargo, en la mayoría de los casos son el resultado del conflicto entre las propias organizaciones criminales por establecer un control territorial sobre rutas para el tráfico de drogas, mercados locales de narcomenudeo, extorsión y secuestro.

Las “ejecuciones”¹⁶ son el principal indicador de la violencia del crimen organizado. Este tipo de homicidios se consideran un subconjunto de los homicidios dolosos, sin embargo, no existe una categoría oficial dentro de las estadísticas judiciales que lo especifique. La información disponible al respecto proviene de la Base de Datos de Fallecimientos Ocurredos por Presunta Rivalidad Delincuencial publicada por la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República y de la recolección que realiza Lantia Consultores con base en fuentes abiertas. Los siguientes son los principales hallazgos que se desprenden de dicha información:

- De enero de 2007 a junio de 2013 se han registrado un total de 69 656 homicidios relacionados con la delincuencia organizada.
- A partir del segundo semestre de 2011 se observó una tasa semestral negativa de 9.5% en promedio.
- Chihuahua es la entidad con el mayor número de homicidios de enero de 2007 a junio de 2013 con 15 541 (22.3% del total). Este estado aún se encuentra en el primer lugar en el número de ejecuciones registradas durante el último semestre, aunque con menor participación en el total nacional con 675 ejecuciones (11.9%).
- 34.9% de las ejecuciones en el primer semestre de 2013 se concentra en 16 municipios: Acapulco (242 ejecuciones), Culiacán (210), Juárez (209), Chihuahua (191), Monterrey (191), Torreón (125), Tijuana (114), Guadalajara (110), Zapopan (103), Ahome (88), Reynosa (71), Morelia (68), Cuernavaca (66), Saltillo (65), Chilpancingo (64) y Gómez Palacio (63).

Como podemos observar, la cifra global de homicios vinculados al crimen organizado ha alcanzado niveles muy elevados y señala las principales zonas geográficas que se han relacionado con la disputas entre los cárteles de la droga por los territorios, sin embargo, es importante asociar estos homicidios al contexto y deterioro del tejido social en su conjunto.

¹⁶ En la metodología empleada por la Presidencia de la República y la PGR definen a la muerte violenta por ejecución como un “homicidio doloso cuya víctima y/o victimario es presumiblemente miembro de algún grupo criminal”. Puede tener dos características: la muerte fue con extrema violencia (la víctima se localiza decapitada, desmembrada, mutilada, calcinada, con tiro de gracia, impactos de arma de alto calibre, huellas y lesiones de tortura, con mensajes, etcétera), y en ocasiones se da la presencia de más de una víctima.



Buenas prácticas y experiencias exitosas en prevención social de la violencia y la delincuencia

En varios países se han implementado con buenos resultados programas orientados a la construcción de comunidades resilientes a los embates de la violencia y la delincuencia (es decir, acciones de prevención que logran una participación activa de la comunidad y el empoderamiento del ciudadano para la construcción de la seguridad). El análisis de estas experiencias internacionales nos permite conocer los aprendizajes y el conocimiento que han generado y considerarlos como referencias importantes para la construcción de las políticas de prevención que se están desarrollando en el contexto de la sociedad mexicana.

A continuación, se presenta un catálogo de programas internacionales y locales de prevención social de la violencia y la delincuencia que lograron impactar de forma positiva en sus comunidades debido a la correcta aplicación de una metodología que incluía diagnósticos, estrategia, participación comunitaria, implementación de acciones, monitoreo y evaluación. Los programas analizados fueron elegidos porque incorporaron estrategias innovadoras en diseño ambiental y modalidades de participación comunitaria y desarrollo social. Además, nos muestran algunas condiciones necesarias en la implementación para asegurar los buenos resultados del programa como son la articulación de acciones focalizadas y la integralidad del programa, la colaboración entre diferentes actores y la evaluación. Al final de la sección se hace un breve análisis de los desafíos surgidos en los programas y se ofrecen recomendaciones puntuales para superar los obstáculos.

Experiencias internacionales

3.1

3.1.1 Participación comunitaria y disuasión: Reducción de Pandillas y Desarrollo Juvenil (GRYD), Los Ángeles, California

Desarrollo del programa: Reducción de Pandillas y Desarrollo Juvenil (GRYD) se puso en marcha en el año 2007 y se implementó en 12 de los barrios con mayores problemas de violencia de pandillas en la ciudad de Los Ángeles. El programa tiene por objetivo incidir en los factores de riesgo que propician que un joven pueda ser reclutado por una pandilla.

Los factores de riesgo identificados en la fase de diagnóstico fueron los siguientes:

- Supervisión débil de los padres.
- Tomar riesgos impulsivamente.
- Relación de miembros de la familia con pandillas.
- Abuso de sustancias.
- Bajo desempeño académico.

El programa incluye acciones de prevención primaria abiertas a toda la comunidad; de prevención secundaria dirigidas a los adolescentes con un mayor riesgo de ser reclutados por una pandilla o que ya están vinculados, pero todavía no son miembros, y de prevención terciaria dirigidas a jóvenes que ya pertenecen a una pandilla. Las actividades están enfocadas a garantizar o restablecer el orden en comunidades en las que se han registrado crisis de violencia ocasionadas por pandillas.

El cuadro siguiente describe las acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria que componen el programa.

Cuadro 2. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Participación comunitaria y disuasión: Reducción de Pandillas y Desarrollo Juvenil (GRYD), Los Ángeles, California	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/mujeres)	Jóvenes (hombres/mujeres)	Adultos (hombres/mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X						X			X	X
2. Prevención comunitaria		X				X	X	X	X		
3. Prevención situacional											
4. Prevención social											

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3. Componentes del GRYD

Prevencción primaria	<p>Recompra de pistolas. En coordinación con el Departamento de Policía de Los Ángeles, se ofrece a los miembros de la comunidad la oportunidad para entregar armas anónimamente, todos los años en el día de la madre.</p> <p>Gabinete de GRYD. Se establece un comité integrado por autoridades y promotores comunitarios del programa para coordinar y encauzar los recursos obtenidos de distintas agencias, a efecto de que éstos se destinen a acciones que contribuyan a atender sus necesidades y en las que se involucran los miembros de la comunidad.</p> <p>Equipos de acción comunitaria. Se crean grupos de trabajo orientados a evitar o crear mecanismos de protección contra la violencia de las pandillas.</p> <p>Campaña de educación comunitaria. El personal del GRYD explica a padres de familia y maestros de la comunidad los factores de riesgo que generalmente se asocian con la afiliación de jóvenes a pandillas.</p>
Prevencción secundaria	<p>Modelo de prevención de pandillas. Se lleva a cabo un diagnóstico para identificar a los jóvenes que tienen un mayor riesgo de ser reclutados por pandillas y se les ofrecen servicios de apoyo. Posteriormente, los promotores del GRYD realizan reuniones periódicas con jóvenes y familias para identificar problemas y conductas susceptibles de modificarse. También se identifican recursos disponibles en la comunidad que puedan servir de apoyo a la familia. El modelo concluye con una evaluación de los avances del adolescente y su familia.</p> <p>Programación receptiva de mujeres. Es un modelo de prevención, con perspectiva de género, diseñado para apoyar a las adolescentes en riesgo de ser reclutadas por pandillas.</p>
Prevencción terciaria	<p>Gerencia de casos basada en la familia. Este componente ofrece servicios de consejería a jóvenes que ya pertenecen a una pandilla y acompañan procesos de reinserción a la comunidad con los egresados de la institución correccional. En el desarrollo de estas acciones, se enfatiza la exploración de los recursos disponibles en la comunidad como son las oportunidades laborales.</p> <p>Interrupción de la violencia. El personal del GRYD, en coordinación con las autoridades, establece mecanismos de comunicación con la comunidad para difundir información precisa después de que se registra un incidente de violencia. Esta comunicación tiene el propósito de contrarrestar rumores que alimenten retaliaciones y un escalamiento de los conflictos entre pandillas. Adicionalmente, se realiza un acercamiento con las personas cercanas a la víctima y se identifican los posibles lugares en que puede continuar el conflicto con el propósito de reforzar la vigilancia.</p> <p>Actividades proactivas de pacificación. Se establecen grupos que actúan como mediadores y que promueven la celebración de treguas entre pandillas, así como actividades de convivencia y reconciliación entre distintos sectores de la comunidad.</p>

Fuente: Adaptado de GRYD.

El trabajo conjunto con las instituciones de seguridad pública ha sido un elemento clave para el éxito del GRYD. Esta labor consiste en una mutua colaboración y los policías participan en todas las actividades organizadas por el GRYD, a la vez que éste mantiene una comunicación continua con el departamento de policía, a efecto de contar con información sobre operaciones de cateo, detenciones o mediación con pandillas en conflicto. Lo anterior con la finalidad de realizar actividades complementarias a la intervención policiaca, como es brindar contención a los miembros de una pandilla después del arresto de sus líderes (Céspedes, 2001).

Impacto: una evaluación elaborada en 2012 mostró que en las 12 zonas en las que se aplicó el programa GRYD se redujo la violencia relacionada con pandillas en 38%. Este indicador de violencia de pandillas se compone de varios delitos y destacan los homicidios que se redujeron en 46%, los robos bajaron 43% y las balaceras en 33% (Céspedes, 2012).

3.1.2 Prevención y disuasión: la “Operación Cese al Fuego”, Boston

En 1995, el Departamento de Policía de Boston implementó la “Operación Cese al Fuego” para combatir la violencia juvenil en la ciudad. El programa estableció como objetivo disuadir ciertas conductas antisociales relacionadas con la violencia de pandillas, así como la posesión ilegal de armas de fuego, a través de la detención y procesamiento judicial de individuos reincidentes.

La intervención se fundamenta en la idea de que el crimen y la violencia pueden ser prevenidos si el criminal potencial percibe que los costos de delinquir son mayores a los beneficios.

La población objetivo del programa son los jóvenes en riesgo de ingresar a pandillas y un grupo reducido de jóvenes miembros de pandillas en conflictos con la ley.

Cuadro 4. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Prevención y disuasión: la “Operación Cese al Fuego”, Boston	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X					X	X			X	X
2. Prevención comunitaria											
3. Prevención situacional											
4. Prevención social											

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: la “Operación Cese al Fuego” fue implementada por la Fuerza de Tarea de Violencia Juvenil del Departamento de Policía de Boston. Los responsables del programa concluyeron que la disminución de las conductas violentas se lograría combinando una estrategia agresiva de aplicación de la ley para retirar armas de fuego de las calles y detener a individuos peligrosos, con un programa de concientización sobre los riesgos de poseer armas de fuego. Los objetivos del programa se lograrían con la aplicación de tres instrumentos disuasivos en la comunidad.

- El primer instrumento es la neutralización de los miembros de pandillas en conflicto con la ley, mediante la ejecución de órdenes de aprensión y sentencias, suspensiones de sentencias de libertad condicional y el despliegue de policías en zonas problemáticas.
- Un segundo instrumento es la notificación a los miembros de las pandillas que poseen armas de fuego, la cual consiste en informarles que se emplearan todos los recursos policiales y judiciales disponibles en su contra y de la pandilla, en caso de que se involucren en incidentes violentos. El elemento central para el éxito de este instrumento, es que el mensaje disuasivo sobre los riesgos de emplear armas de fuego llegue de forma directa a los miembros de las pandillas. Esto se logró identificando a los individuos con mayor probabilidad de incurrir en conductas violentas e informándoles personalmente qué tipo de conductas no serían toleradas y cuál sería la respuesta de las autoridades. De esta forma se logró que el mensaje tuviera el máximo impacto y no se desperdiciaran recursos difundiendo la información entre individuos que no eran prioritarios. La comunicación del mensaje la hizo el personal del programa, en el cual se incorporó a ex miembros de pandillas capacitados en técnicas de mediación.
- El tercer instrumento disuasivo fue una campaña informativa sobre los riesgos de involucrarse en una pandilla y adquirir armas. El personal de la Fuerza de Tarea de Violencia Juvenil llevó a cabo reuniones con la comunidad para informar sobre los daños que las armas de fuego estaban causando al barrio, desde los homicidios hasta la disminución de las actividades comerciales y de esparcimiento. Se informó que a partir de ese momento la policía emplearía un enfoque de tolerancia cero al tratar incidentes con armas de fuego y que cualquier persona que detectara en su domicilio o en la calle un arma debería informar inmediatamente a las autoridades para decomisarla.

Impacto: un estudio reveló que, entre 1995 y 2001, los resultados de la “Operación Cese al Fuego” disminuyó en 63% la incidencia mensual de homicidios en Boston. La cifra pasó de 3.5 homicidios mensuales a 1.3 y el número mensual de incidentes violentos con armas de fuego, robos y lesiones disminuyó en 25%; además, se redujo 32% el número de llamadas de emergencia por incidentes con armas de fuego (Braga *et al.*, 2001).

3.1.3 Acción policial orientada a problemas y participación comunitaria: la Operación Pacificador en Stockton, Estados Unidos

La “Operación Pacificador” fue un programa de vigilancia policial orientada a problemas, con elementos de participación comunitaria, implementado desde 1997 en Stockton, California, para hacer frente a la violencia entre los miembros de las pandillas juveniles. El objetivo del programa era reducir el número de jóvenes entre 10 y 18 años involucrados en pandillas ofreciéndoles alternativas positivas de vida. El programa utilizó información detallada sobre las actividades de las pandillas para identificar áreas problemáticas y reducir la violencia relacionada con ellas.

Cuadro 5. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Acción policial orientada a problemas y participación comunitaria: la “Operación Pacificador” en Stockton, Estados Unidos	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/mujeres)	Jóvenes (hombres/mujeres)	Adultos (hombres/mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X					X	X			X	X
2. Prevención comunitaria											
3. Prevención situacional											
4. Prevención social											

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: la “Operación Pacificador” desarrolló un programa con el objetivo de transmitir un mensaje claro y creíble entre los miembros de las pandillas o jóvenes en situación de riesgo, sobre las consecuencias de la violencia y las posibles de alternativas de vida. Para ello, reclutó a trabajadores sociales jóvenes y con experiencia en las dinámicas de las pandillas, quienes fueron entrenados por especialistas en métodos de organización comunitaria, orientación, mediación, resolución de conflictos y gestión de casos.

Para el trabajo en comunidad, los trabajadores sociales fueron ubicados en entornos en los que se concentraban jóvenes en situación de riesgo (como escuelas, parques, esquinas y complejos de departamentos) para que interactuaran y se convirtieran en tutores y modelos positivos. Su función fue la de asegurar que los jóvenes comprendieran las consecuencias de la violencia y que existían alternativas positivas

diferentes a integrarse a una pandilla. Además de los trabajadores sociales, la “Operación Pacificador” contó con la colaboración de organizaciones gubernamentales y comunitarias para proporcionar alternativas a los jóvenes en riesgo. El éxito del programa dependió en buena medida de la participación activa de la comunidad y en su capacidad de gestión para presionar a las agencias de procuración de justicia penal para que ofrecieran soluciones alternativas a la reclusión, como por ejemplo, la conmutación de órdenes de aprensión o condenas a cambio de que el miembro de la pandilla se integrara al programa.

El programa se llevó a cabo en tres fases de intervención y prevención:

- **Fase 1:** fue la etapa de evaluación en la que se determinó el tiempo y los recursos que serían invertidos en cada joven en situación de riesgo. Se evaluó la disposición de los jóvenes para mantenerse alejados de las pandillas, se tomó en cuenta el desempeño y la asistencia escolar, y se realizaron visitas a los hogares de los jóvenes para entrevistar a sus familias.
- **Fase 2:** es la fase crítica en la cual el joven demostró voluntad para mantenerse alejado de la pandilla. En esta fase los jóvenes recibieron orientación y tutoría para adoptar estilos de vida positivos.
- **Fase 3:** en esta fase los jóvenes dejaron de recibir los servicios de orientación, pero continuaron siendo monitoreados para evaluar su desempeño escolar, las relaciones con familiares y compañeros. A cada joven le fue asignado un trabajador social, quien se encargó de proporcionar orientación a él y a su familia.

Impacto: antes de la puesta en marcha del programa, el promedio mensual de homicidios juveniles con arma de fuego era de 2.9 y se redujo a 1.9 durante la intervención. En 2002, año en que el programa cesó, el número mensual de estos homicidios aumentó ligeramente a 2.1. Un análisis experimental entre Stockton y otras ocho ciudades de California mostró que durante los años en los que se aplicó la “Operación Pacificador” sólo en Stockton se redujo la incidencia de homicidios juveniles con arma de fuego, lo que reafirma que el programa tuvo un impacto positivo (Braga, 2008).

3.1.4 Sinergias internacionales, locales e integralidad: los programas preventivos de Medellín, Colombia

A principios de la década pasada la incidencia de homicidios dolosos en Medellín era de las más altas del mundo. A nivel mundial, las muertes causadas por homicidios dolosos era de 3.4%, mientras que en Colombia esta cifra era de 25% y en Medellín de 45% (Luque *et al.*, 2004). Para hacer frente a la situación la Alcaldía de Medellín y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzaron tres programas complementarios para prevenir la violencia en los jóvenes.

Cuadro 6. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Sinergias internacionales, locales e integralidad: los programas preventivos de Medellín, Colombia	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X					X	X		X	X	X
2. Prevención comunitaria											
3. Prevención situacional											
4. Prevención social											

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo de los programas: el primero fue el “Programa de Prevención Temprana de la Violencia”, el cual fue lanzado en 2001 a partir de consultas entre autoridades locales, funcionarios del BID, representantes de la sociedad civil y un grupo de académicos, quienes elaboraron un diagnóstico para identificar los factores que originaban la violencia en la ciudad. Dicho diagnóstico concluyó que los perfiles psicosociales de los generadores de violencia mostraban patrones claros, por lo cual la intervención debería darse en las etapas tempranas en las que se desarrollaba la “personalidad antisocial”.

Los factores de riesgo identificados para la violencia en forma de homicidios dolosos fueron los siguientes:

- Violencia doméstica.
- Problemas de comportamiento.
- Pobre desempeño académico.
- Consumo temprano de alcohol y drogas.
- Precocidad sexual.
- Inestabilidad laboral.
- Delincuencia.

El programa se instrumentó en dos ejes, uno enfocado en la enseñanza de habilidades de convivencia en el aula escolar y la supervisión permanente del comportamiento de los niños en la escuela; y un segundo eje encauzado al manejo del comportamiento de los niños que ya manifestaban problemas de comportamiento (referidos por parte de los padres). Esta estrategia dual permitió que la cobertura del programa fuera total y que los niños en situación de riesgo recibieran apoyo adicional en sus hogares. El programa funcionó a través de talleres semanales conducidos por profesores y personal especializado, quienes también acudían a los hogares de los niños en situación de riesgo para supervisar las interacciones familiares.

El segundo programa preventivo implementado por la Alcaldía de Medellín fue el “Proyecto de Guías Ciudadanos” lanzado en 2004, cuyo objetivo principal fue disminuir los factores de riesgo asociados a la violencia en los jóvenes, a través de la construcción de una cultura de la legalidad, la replicación de comportamientos no violentos y la recuperación de espacios públicos. Quienes integraron el programa fueron divididos en grupos pequeños (de aproximadamente 25 miembros) liderados por un orientador. Las interacciones con los jóvenes se hacían de manera semanal, a través de reuniones individuales y grupales en las que se les inculcaban comportamientos ejemplares de convivencia y de respeto al espacio público. En una segunda fase, los jóvenes acudían a terapias de control de la ira y la violencia, y se les enseñaban técnicas para la resolución pacífica de conflictos.

Todo el proceso tuvo una duración de 10 meses y los “Guías Ciudadanos” que concluyeron las dos fases satisfactoriamente fueron incorporados al “Programa de Inclusión, Prevención de la Violencia y Empleo Juvenil”, que consistió en otorgarles oportunidades laborales y educativas. Un componente central del programa fueron los Centros de Apoyo Ocupacional, los cuales fueron instalados en los barrios marginados de Medellín y ofrecían capacitación y orientación laboral, y vinculaban a los jóvenes con ofertas laborales en el sector público y privado.

Impacto: los tres programas forman parte de un esfuerzo integral de la Alcaldía de Medellín por intervenir en las etapas formativas del individuo en riesgo. Con respecto al “Programa de Prevención Temprana de la Violencia” un estudio elaborado en 2004 mostró diferencias significativas en los niveles de agresividad de los niños menores de 12 años incorporados al programa, en comparación con un grupo de control, mismos que se reflejaron en una mejor relación del niño con las figuras de autoridad (como profesores y padres de familia) (Luque *et al.*, 2004).

Una evaluación elaborada por una consultora especializada concluyó que el “Proyecto de Guías Ciudadanos” y el “Programa de Inclusión, Prevención de la Violencia y Empleo Juvenil” impactaron positivamente en las variables relacionadas con la inclusión del joven en su entorno, y en los niveles confianza y autoestima, los cuales son condiciones fundamentales para mejorar la convivencia en la comunidad (Departamento Nacional de Planeación, 2008).

3.1.5 Continuidad y resultados permanentes: los programas de Seguridad Ciudadana implementados en Bogotá, Colombia

A principios de los años noventa Bogotá presentaba índices de criminalidad elevados. En particular, la incidencia de homicidios era preocupante, pues llegaba a 80 homicidios por cada cien mil habitantes, uno de los más elevados en el mundo. Para contener la violencia, la administración municipal lanzó en 1995 una serie de programas destinados a combatir la inseguridad desde varios frentes, entre los cuales se encontraban el mejoramiento de la infraestructura urbana y de espacios públicos, el desarme voluntario de la población, la difusión de campañas contra el consumo de alcohol y la implementación de nuevas regulaciones para su venta, la

atención a la violencia intrafamiliar, la reestructuración de la policía y el desarrollo de las policías comunitarias (Rico, 2007).

Cuadro 7. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Continuidad y resultados permanentes: los programas de seguridad ciudadana implementados en Bogotá, Colombia	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/mujeres)	Jóvenes (hombres/mujeres)	Adultos (hombres/mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial											
2. Prevención comunitaria		X				X	X	X	X		
3. Prevención situacional			X			X	X	X	X		
4. Prevención social				X		X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo de los programas: en 1995, Antanas Mockus, alcalde de Bogotá, adoptó como objetivo prioritario de su administración la reducción de la inseguridad. A partir de un *diagnóstico comprensivo* se identificó que la violencia estaba relacionada con la presencia de tres factores: la intolerancia, la gran disponibilidad de armas de fuego y el consumo de alcohol.

Además, el diagnóstico concluyó que la violencia se reproducía gracias a la prevalencia de ambientes familiares violentos. Para romper este mecanismo de reproducción social de la violencia, se lanzaron acciones destinadas a atender cada uno de los factores que lo generaban.

La primera acción tenía como objetivo crear una nueva cultura ciudadana en la que se armonizara la ley, la cultura y la moral de los bogotanos (Mockus, 2009). Este enfoque pretendía que los ciudadanos racionalizaran y se apropiaran de una serie de normas de convivencia que conducían a la paz pública. Un elemento importante para lograr el objetivo de difundir una nueva cultura ciudadana era que el individuo reconociera que el primer regulador de los comportamientos violentos era él mismo y que la acción de la autoridad sería necesaria únicamente si era incapaz de autorregularse.

Estas normas de convivencia fueron difundidas en medios y reforzadas por el discurso público de las autoridades y adoptadas como propias por la administración pública municipal. La tarea de difusión de la nueva cultura ciudadana quedó a cargo de dos instituciones.

La primera de ellas fueron las Escuelas de Seguridad Ciudadana, las cuales se encargaban de capacitar a líderes locales en lo referente a las normas de convivencia y estrategias de prevención social de la violencia. La segunda, fueron los Frentes de Seguridad Local, que eran organizaciones comunitarias impulsadas desde la Alcaldía con el apoyo de la Policía Nacional que servían como centros de capacitación en métodos de convivencia pacífica y prevención, pero también como puntos de vinculación entre la comunidad y la policía. Las relaciones colaborativas entre la comunidad y las agencias policiales que surgieron gracias a los Frentes de Seguridad Local propiciaron el establecimiento de policías comunitarias en las colonias de mayor peligrosidad.

De las normas de convivencia se desprendieron políticas concretas destinadas a combatir el consumo de alcohol y la posesión de armas de fuego, dos de los factores generadores de violencia. Para combatir el consumo de alcohol se instrumentaron en la ciudad operativos policiales para verificar que los establecimientos que las vendían contaran con la reglamentación necesaria, se creó un programa para verificar el consumo de alcohol en conductores de vehículos, se restringieron los horarios para la venta de bebidas alcohólicas y se lanzaron campañas informativas sobre los riesgos asociados al consumo. Para disminuir la alta disponibilidad de armas de fuego se instrumentó un programa de canje de armas por electrodomésticos y se establecieron puntos de revisión para decomisarlas.

Al concluir la administración de Mockus en 1997, el nuevo alcalde Enrique Peñalosa dio continuidad a los programas implementados en la administración anterior e incorporó un nuevo componente, llamado “Misión Bogotá” destinado a la recuperación de espacios públicos deteriorados en las zonas de mayor incidencia delictiva. En los espacios recuperados se establecieron “Frentes de Seguridad Local”, con lo cual se expandió la cobertura de las policías comunitarias. En las administraciones siguientes se ha ido ampliando el alcance de “Misión Bogotá” y los “Frentes de Seguridad Local”, hasta convertirse en el primer punto de contacto entre la comunidad y la alcaldía para acceder a bienes y servicios públicos, como programas de empleo, financiamientos para proyectos productivos, educación y capacitación.

Impacto: para 2002, los diversos programas de prevención social de la violencia aplicados en Bogotá habían logrado disminuir la incidencia de homicidios a 23 por cada cien mil habitantes y se observó una caída similar en el número de muertes por accidentes de tránsito (Rico, 2007). Es importante mencionar que en el resto de las grandes ciudades de Colombia, que mostraban altos índices delictivos, no se mostró un comportamiento similar. Un elemento central que propició el éxito de los programas de seguridad y prevención instrumentados en Bogotá ha sido la continuidad que desde 1995 le han dado las distintas administraciones locales, la cual ha logrado que los programas tengan un impacto positivo en la ciudad a largo plazo, pues la tendencia a la baja en los índices delictivos se ha mantenido hasta ahora.

3.1.6 Desarrollo y participación comunitaria: **Estar Vivo en Belo Horizonte**

El “Programa Estar Vivo de Control de Homicidios” (Programa Fica Vivo de Controle de Homicidios) se implementó en el Barrio de Morro das Pedras en Belo Horizonte,

Brasil, entre agosto de 2002 y diciembre de 2006. El principal objetivo del programa fue reducir el número de homicidios, ampliando las oportunidades y la oferta de actividades culturales y recreativas, deporte y formación profesional para los jóvenes, además de favorecer una mayor interacción entre las agencias públicas y privadas, así como con las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.

Cuadro 8. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Desarrollo y participación comunitaria: “Estar Vivo”, en Belo Horizonte	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X					X	X	X		X	
2. Prevención comunitaria		X				X	X	X	X		
3. Prevención situacional			X			X	X	X	X		
4. Prevención social				X		X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: en 2002, el Centro de Estudios del Crimen y Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais elaboró un estudio para identificar la concentración espacial de los homicidios en Belo Horizonte. El análisis de las áreas de concentración del crimen demostró la existencia de seis focos rojos de homicidio en esta ciudad. Expuso también que estaban localizados en sólo seis de las 81 favelas de la ciudad y que, por lo tanto, la mayoría de éstas no eran tan inseguras como se creía. En una segunda fase, se aplicó una encuesta de victimización para comprender las condiciones que favorecían criminalidad en ciertas zonas, la cual arrojó información precisa sobre qué individuos o grupos criminales recurrían a la violencia, la forma, la ubicación y las horas de mayor incidencia, y cuáles habían sido las respuestas institucionales.

Con los resultados del estudio y la encuesta, el CRISP convocó a diferentes actores sociales y gubernamentales (como la policía militar y civil, funcionarios públicos, representantes de la comunidad y a organizaciones no gubernamentales) para discutir la problemática de los homicidios en Belo Horizonte. Tras la reunión se fijó que el programa piloto de prevención se implementaría en el barrio de Morro das Pedras y la población objetivo serían los jóvenes en riesgo. Los líderes de la comunidad y funcionarios locales fueron invitados a formar parte del proceso inicial, donde se establecieron una serie de objetivos y estrategias.

Los principales objetivos fueron:

- Promover la participación de la comunidad para resolver problemas de seguridad pública.
- Convocar a las agencias públicas y organizaciones no gubernamentales que operan en la zona para que proporcionen servicios médicos, educación, asistencia social, seguridad pública y creen un sistema de protección social dirigido a los jóvenes de la comunidad.
- Proporcionar a la población objetivo del programa, la oportunidad de desarrollarse en un ámbito educacional y cultural.
- Generar una atmósfera de debate en torno a temas de seguridad y extender la cultura de la paz.
- Incrementar la confianza de la comunidad en las agencias gubernamentales, en especial en las corporaciones policiales (Beato, 2005).

Para llevar a cabo estos objetivos se crearon tres grupos operativos. El primero fue el Grupo Administrativo de los Programas de Intervención Estratégica, el cual llevó a cabo iniciativas en el campo judicial-criminal (detención de delincuentes y patrullaje). El segundo fue el Grupo de Movilización de la Comunidad, que se encargó de administrar las acciones en la comunidad. El tercer grupo coordinó la creación del Foro de Diálogo con la Comunidad, en donde los responsables del programa interactuaban regularmente con vecinos para recibir retroalimentación y presentar los resultados.

Impacto: en los primeros seis meses del programa, el número mensual de homicidios se redujo en 69% (Beato, 2005). También disminuyó el número de delitos, tales como asaltos a autobuses y comercios, la violencia en las escuelas y los tiroteos entre bandas rivales. Adicionalmente se observó un cambio radical en la actitud de la comunidad respecto a la percepción de inseguridad y al temor de ser objeto de represalias por parte de los grupos criminales o de abusos de las autoridades. Se recuperaron espacios públicos, que anteriormente eran considerados peligrosos, organizando fiestas públicas y eventos culturales. El éxito del programa hizo que el Gobierno de Minas Gerais lo extendiera a otros 26 barrios en 12 ciudades (Secretaría de Estado de Defensa Social, 2013).

Experiencias locales

3.2

3.2.1 Esfuerzo Federal con impacto local: “Todos Somos Juárez”, Ciudad Juárez

En 2010, la inseguridad llegó a niveles extremos en Ciudad Juárez. Tan sólo en enero de ese año se registraron 227 homicidios y, la gran mayoría, estaban relacionados con el crimen organizado. Buena parte de la inseguridad era resultado de las actividades de las organizaciones criminales en la ciudad, agravada por una alta desconfianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad y las condiciones sociales adversas. La respuesta del Gobierno Federal a esta crisis se dio en febrero de 2010 y consistió en el diseño e implementación del programa “Todos Somos Juárez”, a través de una acción conjunta entre gobierno estatal, la alcaldía y la comunidad.

Cuadro 9. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Esfuerzo federal con impacto local: "Todos Somos Juárez", Ciudad Juárez	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X				X	X	X	X	X	X	X
2. Prevención comunitaria		X			X	X	X	X	X		
3. Prevención situacional			X		X	X	X	X	X		
4. Prevención social				X	X	X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: el programa se orientó a combatir la violencia y la delincuencia mediante una acción conjunta entre Gobierno Federal, municipal, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y académicos. Se instalaron mesas de trabajo, que se denominaron consejos ciudadanos, en temas de seguridad, economía, desarrollo social, salud y educación, entre otros. Se establecieron 160 compromisos, los cuales eran monitoreados por un gabinete de seguimiento y que cuidaba la eficacia de las gestiones.

Las mesas de seguridad significaron uno de los componentes más innovadores del programa, pues fungieron como una plataforma social participativa y propositiva, mediante las cuales se identificaron las áreas prioritarias y se establecieron las rutas de acción.

En una segunda fase, las mesas de trabajo se convirtieron en consejos ciudadanos, los cuales tuvieron como objetivo evaluar el avance en los compromisos y mantener contacto permanente entre ciudadanía y autoridades. Los consejos ciudadanos continúan en funciones y, aunque el programa "Todos Somos Juárez" fue descontinuado en 2013, aún mantienen un monitoreo constante sobre el desempeño en las áreas de seguridad y justicia, y los índices delictivos.

Impacto: el programa "Todos Somos Juárez" mostró sus primeros resultados hasta 2011. Todavía para este año la inseguridad seguía siendo alta, pero la expansión del crimen se logró controlar y comenzó a descender (por ejemplo, el promedio de homicidios mensuales pasó de 257 en 2010 a 168 en 2011, y las denuncias de secuestro bajaron de ocho a seis). Otros indicadores, como el de robos de vehículos y las extorsiones tardaron más en bajar, pero la tendencia negativa se ha mantenido constante desde entonces, a tal grado que en 2014 el promedio mensual de homicidios es 35, el de extorsiones es dos y en todo el año no se han registrado secuestros. Un logro adicional del programa ha sido la permanencia de las mesas de seguridad

como instrumentos de vinculación entre la comunidad, las autoridades locales y estatales en temas de seguridad y prevención social de la violencia y la delincuencia.

El éxito del programa fue tal que en mayo de 2012 el Gobierno Federal puso en marcha el programa “Todos por Acapulco”, el cual adapta el modelo de “Todos Somos Juárez” al contexto local.

3.2.2 Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Aguascalientes

En febrero de 2011 el gobierno municipal de Aguascalientes lanzó el “Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana” para afrontar la situación de inseguridad en la ciudad, que si bien no era crítica, sí presentaba índices delictivos mayores a la media nacional en algunos indicadores. El programa incorporó los principios de prevención social de la violencia, participación ciudadana, rescate de espacios públicos, cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas, por lo que sumó acciones transversales en las que participaron de manera activa las dependencias municipales, el gobierno estatal y la sociedad.

El “Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana” representó el primer esfuerzo impulsado desde los gobiernos locales en el país y se enfocó en fortalecer la seguridad ciudadana a partir de una perspectiva integral, sin exclusividad de las áreas de seguridad.

Cuadro 10. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

“Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, Aguascalientes	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial											
2. Prevención comunitaria		X			X	X	X	X	X		
3. Prevención situacional											
4. Prevención social				X	X	X	X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: el “Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana” partió de un diagnóstico de la situación de seguridad en Aguascalientes, el cual permitió identificar las acciones prioritarias y 40 polígonos de intervención en donde las acciones deberían concentrarse.

La primera acción prioritaria fue la construcción de un modelo policial orientado a la seguridad ciudadana. Para ello se desarrolló una estrategia preventiva que privilegió

el uso de la información de inteligencia para identificar patrones delictivos, se mejoraron los procesos de reclutamiento y profesionalización policial y se crearon servicios de atención a víctimas. Estas acciones contaron con la participación de agencias federales (Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República), estatales (Secretaría de Seguridad Pública del Estado y Procuraduría General de Justicia) y local (Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad).

La segunda acción prioritaria fue la prevención social de la violencia y la delincuencia, para lo cual se diseñó e implementó un programa integral que atendió los factores y conductas de riesgo. Este componente del programa incluyó acciones destinadas a construir una cultura de la legalidad que mejorara la convivencia en las comunidades, a la recuperación de espacios públicos y a empoderar a las mujeres para prevenir la violencia de género. La mayoría de estas acciones se llevaron a cabo entre dependencias municipales y actores comunitarios, entre los que se encuentran la Coordinación de Comunicación Social municipal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad, la Dirección General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Municipal para las Mujeres.

La tercera acción prioritaria fue la creación de un sistema de supervisión y rendición de cuentas que monitoreara el desempeño del programa e informara oportunamente a la ciudadanía. Este sistema incorporó mecanismos de evaluación interna y externa, con la participación activa de la sociedad civil y la Oficina Ejecutiva de la Presidencia Municipal.

Impacto: a finales de 2012 el Ayuntamiento de Aguascalientes informó que el “Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana” había tenido un impacto positivo en la seguridad del municipio. Entre los logros más destacados estaban la certificación de la totalidad de los servidores públicos mediante exámenes de control de confianza e incrementos salariales para los elementos (lo que la convirtió en la policía municipal mejor pagada del país); se organizó una red de 1 000 mujeres para promover la prevención de la violencia de género, y en cuanto a la incidencia de delitos de alto impacto se redujeron los homicidios dolosos en 54% y las extorsiones en 35% (Presidencia Municipal de Aguascalientes, 2012).

3.2.3 Programa “Jóvenes Jóvenes”, Monterrey

El programa “Jóvenes Jóvenes” fue creado en 1998 por el gobierno de Nuevo León para atender el problema de la violencia relacionada con pandillas. En estos años, el gobierno estatal tenía un registro de 1 446 pandillas juveniles que operaban en la zona metropolitana de Monterrey y, algunas de ellas, estaban vinculadas con actividades criminales.

“Jóvenes Jóvenes” fue un programa de prevención secundaria enfocado en ofrecer oportunidades de desarrollo a los jóvenes que pertenecían a una pandilla o en riesgo de hacerse miembros. Un elemento innovador del programa es que buscó convertir a las pandillas en agrupaciones pro-sociales, en lugar de anti-sociales.

Cuadro 11. Tipología de la prevención social de la violencia y la delincuencia

Programa "Jóvenes Jóvenes", Monterrey	Contexto de intervención				Población objetivo				Nivel de atención		
	Grupo	Comunidad	Situación	Social	Niñas y niños	Adolescentes (hombres/ mujeres)	Jóvenes (hombres/ mujeres)	Adultos (hombres/ mujeres)	Primaria	Secundaria	Terciaria
1. Prevención psicosocial	X					X	X				
2. Prevención comunitaria											
3. Prevención situacional											
4. Prevención social											

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollo del programa: la primera fase de implementación del programa consistió en la elaboración de una investigación inicial en colaboración con varios actores, públicos y privados, para identificar las pandillas y su ubicación. En esta fase se recabó información mediante el establecimiento de diálogos informales con miembros de las pandillas para conocer sus dinámicas y el grado de participación en actividades criminales. Esta labor fue realizada por agentes comunitarios especializados en reintegración juvenil y pandillerismo. También se obtuvo información sobre el número de delincuentes detenidos que pertenecían a pandillas, número de grafitis en el barrio y consumo de drogas.

En la segunda fase, ya identificadas las pandillas más peligrosas y sus áreas de operación, se organizaron reuniones entre los operadores del programa y los miembros de las pandillas para establecer las actividades que se desarrollarían en un periodo de un año. En esta fase, la opinión y los intereses de las pandillas fueron esenciales para delinear las acciones y el plan de trabajo.

En una tercera fase, los agentes sociales encargados del programa se reunieron con actores públicos y privados para negociar los apoyos y la viabilidad de las acciones. Entre las que se acordaron, y que posteriormente fueron llevadas a cabo, se encontraban actividades culturales (talleres de música, danza, pintura mural, teatro), actividades ecológicas (reforestación) y servicios comunitarios (renovación de escuelas o espacios públicos).

Impacto: una evaluación elaborada en 2011 mostró que el programa "Jóvenes Jóvenes" había atendido a 12 516 jóvenes pertenecientes a 718 pandillas en 119 barrios de la zona metropolitana de Monterrey. De las 718 pandillas atendidas, 265 se habían disuelto. En entrevistas con los ex miembros de las pandillas se identificó que las principales razones para abandonarlas fueron buscar trabajo y formar una familia, lo cual muestra que el programa fue exitoso en fomentar estilos de vida positivos (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008).

En los ejemplos anteriores es posible identificar elementos innovadores y lecciones aprendidas en cuanto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que se han implementado en el país. Estas nuevas metodologías de intervención sirven de referencia para los distintos programas municipales y permiten visualizar enfoques y estrategias a tomar en cuenta, como es la participación multisectorial que se implementó en Ciudad Juárez, a través de los consejos ciudadanos; a la transversalidad lograda en Aguascalientes, en donde fue posible alinear sus programas sociales en el tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia, o bien, al tipo de acciones específicas para jóvenes en Monterrey, en donde se busca evitar que se incorporen a pandillas e inicien una escalada de actos ilícitos y delincuenciales. Sin duda, estas lecciones aprendidas son acumulativas, siempre y cuando correspondan a la planeación y diagnósticos locales de cada municipio.

Estrategia de gestión local (EGL) para la PSVD

Contexto social sobre la violencia y sus retos

4.1

En la última década México ha experimentado un incremento de la violencia y delincuencia sin precedentes, misma que ha derivado en un esfuerzo continuo (de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil) por atender sus causas al promover programas de prevención social de la violencia y la delincuencia (psvd) para lograr una efectiva seguridad ciudadana en el país.

Como evidencia de su dimensión, los principales indicadores nos muestran que tenemos una creciente incidencia delictiva que se refleja en lo siguiente: al menos 30% de los hogares mexicanos cuentan con alguna víctima de delito; de 2002 a 2012 se dio un incremento de casi 50% en las lesiones dolosas; en 50% de las entidades federativas se identifican mil defunciones con indicios de violencia familiar; 47% de las mujeres (15 años y más) del país ha declarado haber sufrido al menos un incidente violento en su vida, y se incrementó 100%, en los últimos siete años, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.

En respuesta a este contexto de violencia, las autoridades del gobierno mexicano respondieron modificando el marco legal buscando complementar el enfoque de seguridad pública con el enfoque de seguridad ciudadana, en donde la prevención social es la columna vertebral. Fue así que en 2008 se reestructuró el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2012 se aprobó la *Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* y en 2014 se publicó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en donde se establecieron las bases para que los tres órdenes de gobierno desarrollaran políticas públicas en la materia, así como los lineamientos y asignación de recursos para su aplicación en los municipios de mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, la sociedad civil y la comunidad académica también buscaron entender mejor el problema y proponer alternativas de solución, así como demandar mayor eficacia de las autoridades en la respuesta a la situación de violencia. De esta manera,

conforme avanza el análisis de este fenómeno delictivo, se han comprendido mejor las dimensiones de su complejidad y se ha logrado identificar un conjunto de áreas de oportunidad para introducir enfoques de seguridad ciudadana efectivos.

Entre los principales retos y desafíos de esta etapa podemos distinguir, al menos, tres áreas relacionadas principalmente con los procesos de gestión para el desarrollo de políticas públicas en materia de PSVD:

- Impulsar el desarrollo de capacidades en materia de PSVD.
- Implementar una planeación multianual que trascienda los cambios administrativos.
- Optimizar el uso de los recursos humanos y materiales, así como los tiempos de aplicación, seguimiento y evaluación.

En este sentido, la estrategia de gestión local (EGL) para la PSVD tiene el propósito de contribuir al establecimiento de protocolos de referencia que incrementen la eficiencia y la eficacia en la aplicación de políticas públicas en la materia.

4.2 La estrategia de gestión local

La EGL para la PSVD es una propuesta operativa que define un proceso de articulación y administración integral de programas, recursos y acciones que permiten atender el fenómeno de la violencia y la delincuencia bajo un enfoque de seguridad ciudadana focalizada en comunidades y municipios.

Desde la perspectiva de los derechos humanos y la PSVD a nivel estructural, es el gobierno municipal el primer responsable (por atribuciones jurídicas) de crear las condiciones materiales para el desarrollo humano. Es decir, a él le corresponde proporcionar y dar acceso al empleo, educación, salud, cultura y recreación, entre otras, como condiciones que contribuyen al desarrollo en general, al bienestar y a la seguridad ciudadana.

La seguridad humana, como concepto de gran amplitud, incluye a la pública y a la ciudadana como referencias más específicas. Esta última incorpora la prevención social y la participación ciudadana a la seguridad pública. En este sentido, el *paradigma* de la seguridad ciudadana ubica a la persona y a las comunidades en el centro de las políticas de seguridad, porque identifica sus necesidades y promueve el desarrollo de soluciones que integren la realidad particular, las capacidades de la comunidad y la construcción de mecanismos de recuperación local.

En materia de la PSVD, el ámbito municipal y las comunidades son justamente el espacio donde convergen de manera natural y cotidiana las instituciones del estado, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los mismos ciudadanos. El municipio es entonces el espacio donde se puede establecer una relación gobierno-sociedad para producir de manera cooperativa la seguridad. De esta manera, la participación del gobierno local consiste en fortalecer las capacidades y competencias para implementar un programa municipal de PSVD efectivo y

establecer una adecuada coordinación con los diferentes actores sociales, así como generar políticas públicas con enfoque local.

Por otro lado, las causas de la violencia y la delincuencia son múltiples, pero tienen la cualidad de contar con características particulares en cada una de las comunidades donde se expresa. No hay dos comunidades idénticas y siempre existen diferencias culturales en cuanto a los factores de riesgo que generan la violencia y la delincuencia. Por lo tanto, siempre encontraremos diferentes necesidades y las estrategias de intervención deben corresponder a la realidad particular de cada comunidad.

Por esta razón, las acciones de base comunitaria son el punto de partida de la PSVD, dado que es la misma comunidad la que padece la violencia y es la primera que puede identificar los principales factores de riesgo que la generan, así como contribuir en su solución y beneficiarse de la mejora de la convivencia ciudadana. En este sentido, son el ciudadano y las autoridades municipales los actores clave y quienes deben estar relacionados en primera instancia con las acciones de prevención.

Con base en lo anterior, es posible identificar al municipio y los actores sociales que convergen a nivel local, como los agentes que hacen funcionar los engranes de la PSVD a través de los diferentes mecanismos de gestión para su desarrollo. Sin duda, la implementación de un plan de intervención de PSVD, en el marco de la seguridad ciudadana, está en función de la aplicación de los pilares o principios metodológicos de focalización, integralidad, participación multisectorial y aplicación de políticas públicas con base en evidencia, así como los mecanismos de gestión sobre la vinculación gobierno-sociedad, fortalecimiento de los actores y el desarrollo de intervenciones basadas en evidencia.

4.2.1 Los pilares de la EGL para la PSVD

La EGL es una propuesta operativa para el desarrollo de acciones de PSVD que se ha elaborado con base en las diferentes experiencias y aprendizajes del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) en las ciudades de Tijuana, Monterrey y Ciudad Juárez, en sus tres primeros años de aplicación. Se encontró que una adecuada gestión de la PSVD descansa en cuatro pilares:

- Focalización.
- Integralidad.
- Participación multisectorial.
- Políticas con base en evidencia (diseño, implementación y evaluación).



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 2. Pilares de la EGL para la prevención social de la violencia y la delincuencia

Focalización de acciones para atender factores de riesgo específicos. La EGL para la PSVD considera como uno de sus pilares el principio metodológico de que las intervenciones sean dirigidas a grupos de individuos específicos, con factores de riesgo particulares y en territorios delimitados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad. De esta manera, la focalización permite diferenciar los tipos de problemas, establecer necesidades prioritarias y planear las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo. Además, es un criterio muy importante para optimizar el uso de recursos, humanos y materiales, en razón de que los presupuestos sean invertidos con criterios racionales y con base en una planeación estratégica.

En esta lógica, la EGL tiene por objetivo incidir en el ámbito específico de los factores de riesgo identificados (relacional, comunitario, situacional y social), con el sector de la población afectada (niñas, niños, mujeres y hombres adolescentes, mujeres y hombres jóvenes, mujeres y hombres adultos) y en el nivel de atención requerido para una adecuada intervención (primaria, secundaria y terciaria). Con estos elementos es posible focalizar las intervenciones y aplicar modelos específicos con metodologías particulares. Es evidente que los modelos de atención individual, grupal,

comunitaria y social tienen importantes diferencias en cuanto a teorías, conceptos y técnicas de intervención, y es preciso discriminar su aplicación, a través de una focalización adecuada, para obtener mejores resultados.

Por ejemplo, una tercera parte de la población en México está constituida por jóvenes entre 15 y 29 años. En este sector de la población se ubica el grupo de mayor vulnerabilidad como víctimas o victimarios, por lo que representa un grupo prioritario que requiere programas de prevención primaria, secundaria y terciaria. Los principales factores de riesgo detectados en este sector de la población se refieren a la salud mental y trastornos psicopáticos, al ejercicio de la sexualidad y embarazos precoces, al riesgo en el consumo de drogas y adicciones, a los conflictos al interior de la familia y el tipo de roles en la estructura familiar, al deterioro del tejido social, a la presencia de pandillas y al tráfico de armas, entre otros.

Por lo tanto, las opciones de intervención en una comunidad específica estarán dadas en función de la magnitud de cada uno de estos factores de riesgo y el plan de intervención será definido por los de mayor gravedad y en el ámbito donde corresponda. De esta manera, en función de la población objetivo, el tipo de factores de riesgo identificados y su ámbito, y el nivel de atención requerida serán seleccionados los modelos de atención que respondan a esta focalización de la psvd.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 3. Focalización de factores, ámbitos y población objetivo para definir la estrategia de gestión local

Integralidad de la intervención. El fenómeno de la violencia es multicausal en su construcción social. Por ello, la intervención para el control y su prevención requieren de un programa que incida en el conjunto de factores de riesgo que la propician. Una EGL para la PSVD que cumpla con el principio metodológico de integralidad debe considerar al fenómeno de la violencia y la delincuencia como una totalidad, constituida por el conjunto de factores de riesgo que la originan, el de teorías que la explican, así como el de intervenciones que la controlan y previenen. En sentido inverso, la EGL debe evitar acercamientos parciales o simplificados en el conjunto de factores de riesgo, así como intervenciones aisladas y sin conexión a una estrategia general.

Así, la EGL es integral:

- En la identificación de las causas que originan la violencia y la delincuencia. Para ello, debe identificar el conjunto de factores de riesgo que la propician en sus diferentes ámbitos de manifestación de acuerdo al modelo ecológico (individual, relacional, situacional, comunitario y social).
- En su marco teórico explicativo a través de un enfoque multidisciplinario que permita abordar el fenómeno de la violencia desde la psicología, la psicología social, la antropología, la sociología, el derecho, la economía y el urbanismo, entre otras.
- En su intervención utiliza modelos especializados que atienden diferentes factores de riesgo en su aplicación particular, pero a la vez deben de contar con la cualidad de ser complementarios y articulados a un objetivo general y una estrategia.

En estos términos, la EGL tiene la característica de que presenta una mirada sistémica sobre el universo y complejidad de la violencia, así como el conjunto de acciones necesarias para su prevención en una comunidad determinada. Cabe aclarar que los niveles de atención primaria, secundaria y terciaria sólo aplican para el ámbito de la prevención psicosocial (individual y de grupo), ya que se refiere al modelo médico de atención a personas en función de la severidad del problema.

Participación multisectorial en la coproducción de seguridad. La EGL para la PSVD tiene como característica conceptualizar la violencia como un fenómeno multifactorial en su etiología y multidisciplinaria en su marco explicativo y, de acuerdo al enfoque de seguridad ciudadana, multisectorial en su intervención. En lo referente a este último principio metodológico, es necesario activar el proceso de participación multisectorial, a partir de una primera acción que consiste en establecer una alianza estratégica entre los miembros de la comunidad y el municipio, con el propósito de impulsar la PSVD con una lógica de abajo hacia arriba. De este punto de partida deriva la coordinación con el Estado y la federación a través de diferentes instancias intersectoriales y alineación al marco normativo establecido en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Además, se establecen redes de colaboración con el sector privado, académico y organizaciones de la sociedad civil que se suman al plan de intervención municipal para la PSVD.

El ejercicio de la coproducción de la seguridad inicia con miembros de la comunidad que han sido afectados por la situación de violencia y tienen interés de promover y defender su derecho a ella. Al mismo tiempo, el municipio tiene la atribución y responsabilidad de desarrollar un plan municipal de PSVD y debe comenzar con las comunidades de mayor vulnerabilidad social, convocando a sus miembros para este fin. De esta manera, la primera alianza para lograr la participación multisectorial es la de los ciudadanos y el gobierno municipal.

Establecida esta primera alianza estratégica, una tarea que los involucra de manera directa es el desarrollo del diagnóstico participativo, el cual promueve la participación ciudadana y establece un proceso de corresponsabilidad y compromiso en colaboración con el municipio. Como ya se ha mencionado, las acciones de prevención son en esencia intervenciones desde lo local y sólo tienen sentido si son necesarias para la misma comunidad. Para su desarrollo, se requiere de mecanismos de colaboración como es el comité municipal para la PSVD, a través del cual se impulsa un proceso para construir junto con actores de la comunidad, la identificación de los problemas que más les afectan, así como las estrategias, objetivos y acciones de prevención prioritaria para la misma. Sólo a través de la participación ciudadana es posible identificar las necesidades locales específicas y promover el desarrollo de soluciones que integren la realidad específica, así como capacidades y mecanismos de recuperación local.

Es importante señalar que las comunidades se ven fortalecidas, en diferente medida, por la participación de líderes locales que están involucrados en promover la seguridad, por colectivos que desarrollan acciones para el desarrollo comunitario u organizaciones de la sociedad civil que implementen programas de intervención con poblaciones vulnerables. Siempre será importante considerar el conjunto de recursos y agentes de la comunidad que pueden colaborar en una EGL. Asimismo, existen diferentes instituciones que pueden vincularse a dicha estrategia y contribuir desde su ámbito de especialidad como serían las universidades, el sector privado, fundaciones con fines sociales y, sobretodo, organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de la PSVD, derechos humanos, equidad de género, adicciones y conflicto con la ley, entre otros.

Políticas con base en evidencia (diseño, implementación y evaluación). Uno de los principales retos en el desarrollo de políticas públicas de PSVD con base en evidencia es la medición de su efectividad en función del impacto logrado en el conjunto de factores de riesgo que la generan. Dicha medición es la que sustenta y demuestra que se estén desarrollando respuestas adecuadas a los problemas sociales identificados y que se han propiciado los cambios esperados o, bien, que la problemática mantiene la misma tendencia de comportamiento. En esta lógica, son los resultados de esta medición la principal referencia para saber si las políticas públicas en materia de PSVD están cumpliendo los objetivos por los cuales fueron creadas.

En este sentido, resulta fundamental que la EGL para la PSVD sea una política pública que cuente con la evidencia de que las comunidades han desarrollado capacidades de resiliencia positiva, que el conjunto de factores de riesgo han disminuido y que se ha mitigado la violencia y la delincuencia en las comunidades.

La evaluación para medir los resultados e impacto generado es posible si se realiza un diagnóstico que identifique los factores de riesgo que generan la violencia y la delincuencia en sus diferentes ámbitos, de acuerdo al modelo ecológico. Identificados éstos se construyen los indicadores que señalen su estado original (línea base) y su modificación después de la implementación del plan de intervención para la PSVD. Los resultados y el impacto del plan de intervención estarán determinados por la variación de la línea base.

Por otro lado, la EGL para la PSVD aplica un plan de monitoreo que permite obtener información de la implementación, tomar decisiones sobre su desarrollo y conocer los resultados de la aplicación. De manera específica, permite verificar que las etapas del programa se implementen en tiempo y forma; facilita la identificación oportuna de problemas; genera información sobre el uso de los recursos materiales, humanos y financieros para la transparencia y rendición de cuentas, y permite la toma de decisiones para la adecuación del modelo de intervención. Por otro lado, aplica un plan de evaluación de resultados con el objetivo de medir el impacto en función de los cambios en los principales factores de riesgo, lo que nos permite determinar qué programas se deben suspender, mantener o ser fortalecidos.

4.2.2 Mecanismos de gestión para la PSVD

Algunos de los mayores retos que enfrentan las instancias de gobierno para la PSVD son instrumentar procesos de planeación y gestión asertivos que permitan abordar integralmente en el corto, mediano y largo plazo la problemática de la violencia y la delincuencia. Para ello, es necesario crear los mecanismos necesarios para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de PSVD, así como de coordinación y participación multisectorial.

El enfoque de seguridad pública tiene la característica de monopolizar las acciones de seguridad en manos del Estado y su gestión se circunscribe a sus instituciones destinadas a esta política pública. La etapa de transición a la seguridad ciudadana abandona esta responsabilidad exclusiva de las instancias de gobierno y deja de considerar al ciudadano únicamente como receptor de estas políticas. Se realiza un cambio sustancial al desarrollar una práctica de corresponsabilidad y participación multisectorial. Este nuevo escenario de gestión de la seguridad se amplía y complejiza en virtud de que se incrementa el número de actores sociales involucrados en su producción cooperativa; por la necesidad de establecer mecanismos de vinculación que coordinen la participación y distribuyan responsabilidades; por la necesidad de implementar acciones con un objetivo compartido, en función de estrategias discutidas y consensadas; así como por la implementación de intervenciones con base en evidencia. De esta manera, el enfoque de seguridad ciudadana implica la necesidad de fortalecer estos nuevos mecanismos de gestión para la PSVD.

Así, entendemos por mecanismos de gestión a los procesos de articulación y administración integral de los programas de PSVD que surgen desde la comunidad bajo el liderazgo del municipio; a la aplicación de los lineamientos establecidos en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; a las acciones

generadas desde las instancias de participación comunitaria y del comité municipal para la PSVD; a las acciones de promoción de la participación de organizaciones de la sociedad civil, sector privado y la academia, y a las acciones para generar la capacidad técnica y metodológica para el diseño, implementación y evaluación de planes de intervención para la PSVD.

Es posible agrupar los diversos procesos de gestión, articulación y administración en tres mecanismos que concentran la relación entre los principales actores y que denominamos *vinculación gobierno-sociedad*; sobre la capacidad técnica operativa para el desarrollo de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, y que denominamos *fortalecimiento de capacidad de actores*, y sobre los procesos de monitoreo y evaluación que nos permitan verificar su eficacia y eficiencia, y que denominamos *asegurar intervenciones efectivas y medibles*.



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 2. Estrategia de gestión local para la prevención del PCC

4.2.2.1 Vinculación gobierno-sociedad

La seguridad ciudadana reconoce como principios de operación la participación, inclusión y cooperación entre el gobierno y la sociedad. Esta vinculación constituye el elemento central para el éxito de las políticas y programas de PSVD, en donde la ciudadanía no es el “objeto” de las políticas de prevención, sino un sujeto activo y

protagónico de las mismas. Denominamos *mecanismo de vinculación gobierno-sociedad* a las acciones que realizan funcionarios e instancias de gobierno con actores de la sociedad civil para la implementación de programas de PSVD. Estas acciones pueden estar relacionadas con la elaboración de diagnósticos participativos, implementación de planes de intervención, gestión de recursos financieros y convocatorias de participación a otros actores sociales como el sector privado, la academia y cooperación internacional.

La intervención de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tienen cada vez mayor importancia pues plantean problemas, diseñan propuestas y se esfuerzan por incidir en las decisiones públicas, de tal manera que los convierte en actores principales en los procesos de producción de la seguridad.

Se cuenta con la suficiente evidencia para afirmar que el carácter participativo y multisectorial de la PSVD es una característica que eleva su efectividad e impacto. La participación comunitaria en el diagnóstico, en la discusión y establecimiento de prioridades, así como su rol protagónico en la implementación, son requisitos fundamentales para que la instancia municipal del PSVD aplique un criterio de corresponsabilidad. En este sentido, el reto se ubica en cómo fortalecer este trabajo colaborativo para promover la participación en la coproducción de la seguridad.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos de mecanismos de vinculación gobierno-sociedad que han tenido resultados importantes en la PSVD.

Mecanismos de coordinación multisectorial. En el ámbito municipal ésta se logra a través de mecanismos de vinculación que promueven la coordinación y articulación de los esfuerzos desde las comunidades y polígonos de mayor incidencia delictiva para promover la resiliencia positiva. Éstos tienen el propósito de integrar los esfuerzos que realizan las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y de otros actores sociales, para incidir directamente en el diseño y en la gestión de las políticas municipales de PSVD.

Estos mecanismos encuentran su fortaleza en la relación incluyente con los ciudadanos y la sociedad civil organizada para la coproducción de la seguridad, en la comunicación que establezca con todos los actores sociales afines y en la coordinación, articulación y sinergia que puedan desarrollar entre las dependencias gubernamentales hacia los planes y programas que impulsan los gobiernos municipales.

En algunos casos, en las comunidades se dan procesos de resiliencia positiva y logran crear espacios formales de organización, planeación y movilización desarrollando estructuras propias que han denominado *comités comunitarios*. A través de éstos, las comunidades logran desarrollar procesos de implementación de acciones de PSVD y generar alianzas con estos mecanismos de coordinación multisectorial que han conseguido logros importantes en cuanto a la gestión y los resultados.

El PCC promovió en Tijuana, Baja California, y en Guadalupe, Nuevo León, la figura de los comités o gabinetes municipales de prevención de la violencia bajo este contexto.

Otro mecanismo que está generando grandes logros son las *mesas ciudadanas* que se originaron en Chihuahua y Ciudad Juárez y que hoy día están siendo promovidas en más de 13 estados del país. El mérito de este mecanismo es que está logrando sentar a la mesa a diferentes actores gubernamentales y ciudadanos para promover esquemas de seguridad ciudadana bajo criterios de corresponsabilidad.

Existen otros mecanismos que están siendo implementados en el país, pero que operan más desde una perspectiva ciudadana o gubernamental.

Sin duda habrá mucho que documentar en este tema en los próximos años en México. Si el lector desea estudiar con mayor detalle y profundidad este tema, le sugerimos consultar la *Guía de Comités Municipales para la Prevención*, publicada por el Programa para la Convivencia Ciudadana (USAID, 2015e).

La policía comunitaria, una nueva relación con las comunidades. Este modelo es un ejemplo representativo de cómo las instancias de seguridad pública desarrollan la PSVD con enfoque de seguridad ciudadana, creando intervenciones complementarias y preventivas a la acción coercitiva por parte de la policía y el sistema de justicia penal. Mediante este modelo, la policía contribuye de forma cotidiana a la coproducción de seguridad, junto con los ciudadanos como mediadores de conflictos y promotores de la integración social.

Este modelo, además del control del delito, atiende los factores de riesgo que lo favorecen y, para ello, busca la proximidad con la ciudadanía y la comunidad en su conjunto. De esta manera, se circunscribe al paradigma democrático de la seguridad ciudadana y ya no se busca únicamente la ausencia del delito, sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos.

El buen funcionamiento de este modelo requiere que la policía se apropie de esta metodología de trabajo, gestión y diseño organizacional, partiendo de la premisa de que su trabajo en conjunto con la comunidad resulta más efectivo para enfrentar los fenómenos de la delincuencia y la violencia. Así, el modelo de policía comunitaria promueve que los ciudadanos participen en la generación de condiciones de seguridad en su comunidad por lo que promueven entornos más seguros y libres de violencia. Para ello reconoce, fortalece y emplea las redes sociales existentes, provee soluciones, analiza información estadística y mejoras al marco de gestión institucional.

Si el lector desea estudiar con mayor detalle y profundidad este tema, le sugerimos consultar el modelo *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, editado por USAID (2015c).

Presupuesto participativo, un proceso de inclusión. El ejercicio de alinear las EGL para la PSVD al presupuesto municipal es lo que conocemos como presupuesto participativo. Este mecanismo de vinculación entre gobierno y sociedad permite la inclusión de las comunidades en el establecimiento de prioridades del gasto público, a través de la integración del plan de PSVD al programa presupuestal del municipio.

Además, el presupuesto participativo para la PSVD promueve el desarrollo de una planeación estratégica alineada al presupuesto, genera una cultura de participación ciudadana y corresponsabilidad social, fortalece el tejido social y promueve una cultura de paz con empoderamiento del ciudadano.

De manera inversa, excluir a los ciudadanos de los procesos de construcción de los programas de PSVD y a estos programas del presupuesto municipal y de las prioridades del gasto público, significa tomar distancia de los problemas de las comunidades y crear fracturas en la cooperación gobierno-sociedad, desarrollando esquemas de baja o nula participación ciudadana en los problemas comunitarios, débiles estructuras de gobierno y con poca legitimidad, baja cohesión y deterioro del tejido social. En este sentido, no incluir a los ciudadanos de las comunidades al ejercicio del presupuesto participativo genera, por un lado, regresar a esquemas de funcionamiento de la seguridad pública como actividad exclusiva de gobierno, y por el otro, promueve factores de riesgo que favorecen la violencia y la delincuencia, propios de la resiliencia negativa.

Por otro lado, esta política participativa, efectiva y corresponsable de PSVD mejora la calidad de vida de los ciudadanos, disminuye el temor y la desconfianza hacia el gobierno y reduce los gastos asociados con el sistema de justicia criminal y otros costos sociales resultantes de la delincuencia.

Si el lector desea estudiar con mayor detalle y profundidad este tema, le sugerimos consultar la *Guía de presupuesto participativo para la prevención* (USAID, 2015f).

Prevención situacional a través del diseño ambiental. Las acciones de prevención situacional a través del diseño ambiental implican el desarrollo de un mecanismo de coordinación que integren a las autoridades locales, el comercio y la ciudadanía, para fomentar prácticas que permitan asegurar los espacios públicos a través de la disuasión y así evitar la existencia de blancos accesibles para el delito.

En términos criminológicos, la prevención situacional representa un camino hacia un análisis práctico del *modus operandi* de la violencia y el delito, enfatiza en alteraciones del medio ambiente físico y se dirige más a la situación que al agresor como el primer foco de atención (situado en un contexto espacial).

La prevención situacional también está vinculada al fortalecimiento de procesos comunitarios de control social informal. En este sentido, la idea del derecho a la ciudad y al disfrute de los espacios públicos es inherente a los procesos de cohesión social y participación comunitaria. Este derecho, en el sentido que lo señala Flores Ortiz (2008), debe contar con seis fundamentos estratégicos: el ejercicio pleno de ciudadanía, la función social de la ciudad, la gestión democrática, la producción democrática, la sustentabilidad responsable y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad. Abordajes con esta filosofía han permitido que los actores locales asuman, gradualmente, un protagonismo en el ámbito de la PSVD, mismo que dejó de estar circunscrito a las instituciones de gobierno y, a su vez, ha permitido sistematizar las respuestas pragmáticas que las comunidades y las autoridades han implementado para hacer frente a sus desafíos cotidianos en materia de seguridad.

Si el lector desea estudiar con mayor detalle y profundidad este tema, le sugerimos consultar la *Guía para el diseño de espacios públicos seguros* (USAID, 2015g).

Comunicación comunitaria. Es otro mecanismo de vinculación importante entre los diferentes actores porque genera y difunde información estratégica acerca de las opciones para fortalecer los factores de protección, minimizar los factores de riesgo y promover la resiliencia comunitaria.

Este tipo de comunicación persigue dos objetivos generales. El primero pretende difundir información sobre prevención de violencia y cómo detectarla para ayudar a cambiar la percepción acerca de la violencia en las comunidades, a través de un proceso de diagnóstico que derive en campañas comunitarias de difusión de información, eventos con fines didácticos y mensajes acerca de la prevención social de la violencia, los logros y las posibilidades de seguir otros caminos. Por ejemplo: la formación de voceros, eventos públicos e historias de prevención.

El segundo busca ayudar a generar vínculos de horizontalidad entre los actores comunitarios y entre ellos y los proyectos de PSVD a través del desarrollo de una estrategia local que promueva el intercambio y difusión de mensajes de los programas que ya operan y de los grupos comunitarios que pueden promover la organización social para la resiliencia.

De esta manera, la comunicación para la PSVD deberá vincular, informar y alimentar otras estrategias de intervención social para fortalecer directamente a dichas actividades.

Las organizaciones de la sociedad civil, los colectivos, los programas de gobiernos locales y los comités municipales son actores importantísimos para considerar en el plan estratégico y serán aliados invaluable en la creación de objetivos, mensajes, estrategias y tácticas de comunicación.

Si el lector desea estudiar con mayor detalle y profundidad este tema, le sugerimos consultar el *Modelo de comunicación estratégica para la prevención*, publicado por el Programa para la Convivencia Ciudadana (USAID, 2015h).

4.2.2.2 Fortalecimiento de capacidades de los actores

Los programas de PSVD deben formularse a partir de parámetros metodológicos explícitos y rigurosos. Los servidores públicos y actores sociales involucrados en el tema requieren conocimientos técnicos para el desarrollo de programas de PSVD y contar con la capacidad de elaborar diagnósticos locales, planes y estrategias de intervención, así como de monitoreo y evaluación de proyectos desde el ámbito de la administración pública y de la sociedad civil.

Merece especial relevancia el enfoque multidisciplinario para la construcción de marcos explicativos que aborden la complejidad de la violencia y la delincuencia, así como su prevención. Un enfoque multidisciplinario permite crear un marco general

y sistémico de la PSVD que sea compartido por todos los actores involucrados. A su vez, hace posible profundizar y comprender abordajes en temas focalizados sin perder la mirada de conjunto. Por otro lado, este lenguaje multidisciplinario hace factible mejorar la coordinación entre los diferentes actores involucrados al compartir distintos marcos explicativos e hipótesis de cambio en el desarrollo de la PSVD. Es por esta razón que el fortalecimiento de los actores en el aspecto técnico y multidisciplinario es una premisa que favorece la participación multisectorial, ya que propicia un lenguaje común, pues sin este fortalecimiento técnico lo que se crea son sistemas incomunicados o aislados como verdaderas torres de Babel.

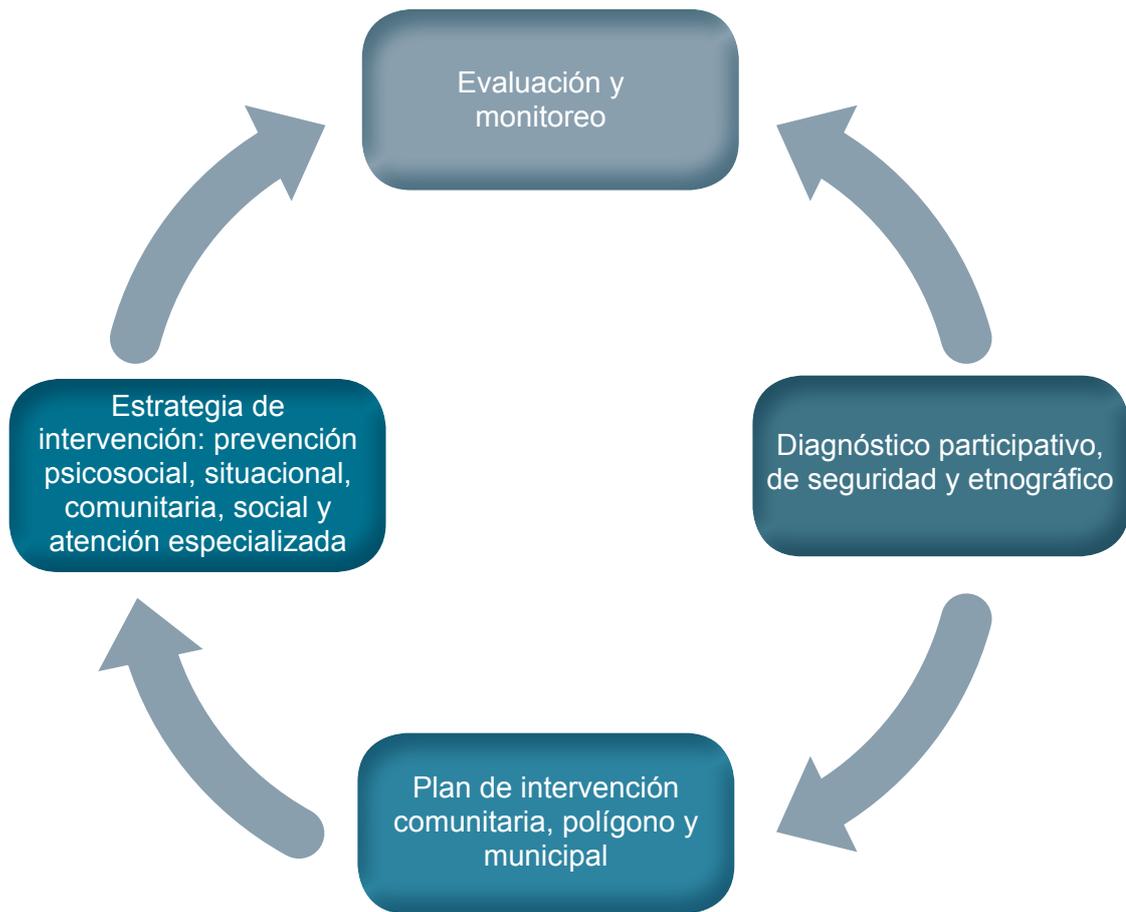
En esta lógica, el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores sociales involucrados en la PSVD (como son instancias de gobierno, los ciudadanos de las comunidades, los grupos de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la academia) requieren para su trabajo colectivo compartir un conjunto de elementos que les permita interactuar con lenguajes comunes, como son: objetivos, necesidades, conocimiento técnicos, modelos y metodologías con base en evidencia, y planes de monitoreo y evaluación. Con esta base es posible desarrollar procesos de participación multisectorial con fines compartidos.

La PSVD visualizada a partir de una comunidad específica o polígono nos permite observar un panorama amplio de gestión que va desde las instancias de participación comunitaria, el comité municipal para la PSVD, hasta las correspondientes del Estado y la Federación. El municipio es la punta de lanza de la operación de los programas de PSVD y el convocante por parte del gobierno para promover la participación ciudadana, así como el involucramiento de otros actores sociales que comparten los mismos objetivos de prevención.

De esta manera, el fortalecimiento debe ir dirigido hacia los siguientes aspectos: mecanismos de cooperación y articulación multisectorial; conocimientos sobre los factores de riesgo que generan la violencia y la delincuencia, así como elaboración de diagnósticos etnográficos, de seguridad y participativos; elaboración de un plan municipal de PSVD, y gestión de programas de PSVD, monitoreo y evaluación.

4.2.2.3 Intervenciones basadas en evidencia

El desarrollo de programas de PSVD como intervenciones basadas en evidencia debe seguir un proceso metodológico y de diseño que retoma las etapas elementales del método científico: diagnóstico, plan, estrategia y evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 4. Intervenciones basadas en evidencia

La clave de este proceso está en la identificación de los múltiples factores de riesgo, según el modelo ecológico, así como en las intervenciones adecuadas a cada uno de ellos, siempre con un enfoque de integralidad.

Los primeros requerimientos, humanos y materiales, para el desarrollo del diseño son:

- Definir la comunidad donde se desarrollará el programa, seleccionada por su situación de violencia y delincuencia.
- Conformar un equipo técnico para la recopilación de la información (datos de seguridad, etnográficos y diagnóstico participativo); detección de los factores de protección y riesgo; sistematización, y, principales problemas, posibles soluciones y definición de objetivos prioritarios.
- Establecer un cronograma de investigación y contar con instrumentos de registro de la información y materiales de oficina.

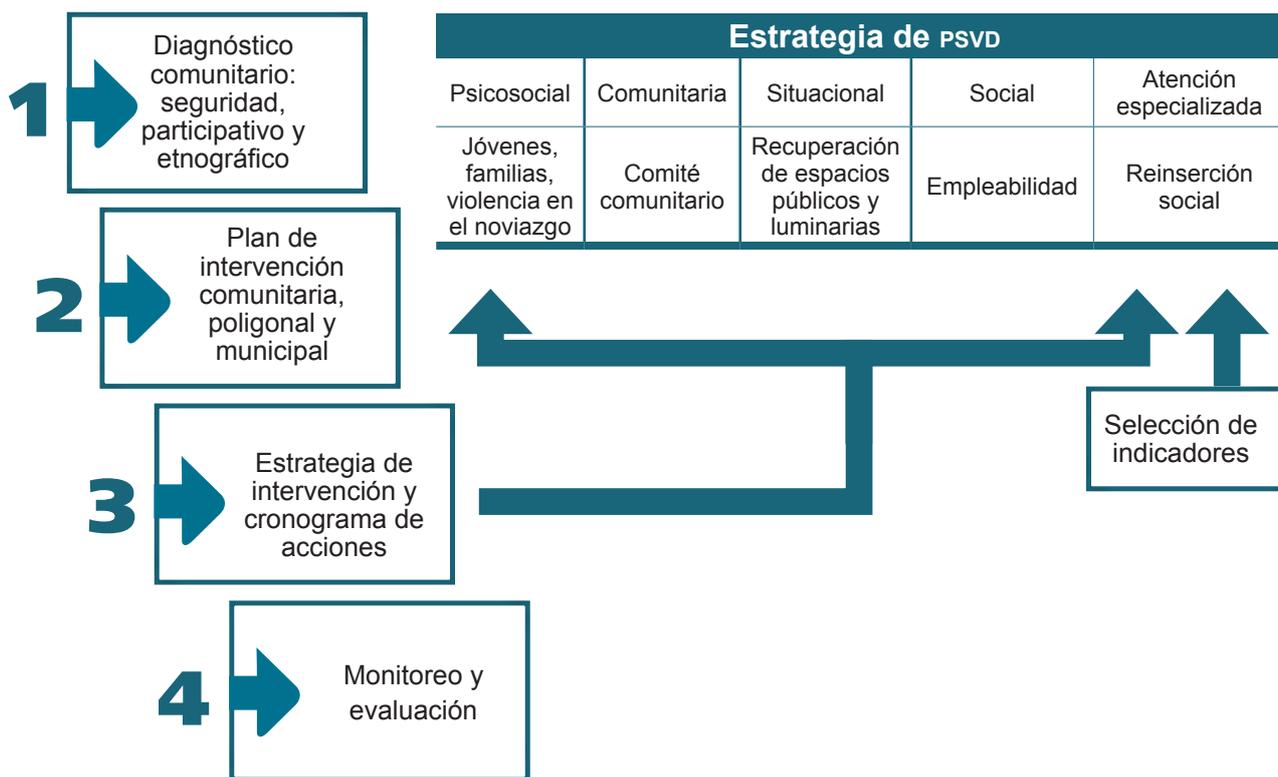
La investigación de campo nos permitirá integrar el diagnóstico y elaborar un plan de intervención en función de los factores de riesgo y protección detectados, así como la gravedad de los problemas percibidos por la comunidad. Es recomendable

involucrar a personas de la comunidad desde esta etapa de diagnóstico y diseño de la estrategia, y favorecer la participación multisectorial desde un comienzo.

El plan y la estrategia deben considerar el ámbito de intervención y determinar los modelos de atención más adecuados para cada uno de ellos, por ejemplo: si se detectan factores de riesgo relacionados con el abuso de poder en las relaciones de género es importante impulsar un modelo de atención de nuevas masculinidades u hombres por la equidad (prevención psicosocial); si se detectan factores de riesgo relacionados con el entorno, la falta de iluminación, calles abandonadas y sin vigilancia, y que son lugares en donde suceden robos frecuentes, es necesario un proyecto de recuperación de los espacios públicos y mejora del entorno urbano (prevención situacional); si se detectan un amplio porcentaje de jóvenes sin empleo y fuera del sistema educativo, hay que impulsar programas de escuela abierta y/o de empleabilidad (prevención social), y si encontramos grupos de menores infractores en la comunidad hay que impulsar programas de reinserción social (prevención terciaria).

Y, finalmente, debe elaborarse un plan de monitoreo y evaluación que nos permita medir el avance de las intervenciones. Dado que el diagnóstico comunitario se basa en la identificación de los factores de riesgo en sus distintos niveles (relacional, situacional, comunitario y social) y la estrategia de intervención está dirigida a reducir estos factores a través de modelos específicos, entonces es necesario establecer objetivos específicos, así como metas e indicadores precisos y cuantificables. Igualmente, deben establecerse plazos para realizar las evaluaciones y comparar los datos antes, durante y después de la intervención, así como un análisis comparativo con otras comunidades similares o vecinas en las que no se aplicó el programa.

En función de estos resultados, obtendremos la evidencia del cumplimiento de los objetivos de PSVD y de su factibilidad para ser replicado en otras comunidades.



Fuente: Elaboración propia.

Esquema 5. Estrategia de prevención social de la violencia y la delincuencia



Retos y desafíos para la PSVD

La estrategia de gestión local para el desarrollo de programas de PSVD es una propuesta que se suma al conjunto de acciones para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en México. El diseño, gestión e implementación de estrategias locales de PSVD implican varios retos y desafíos que exigen ser resueltos para crear las condiciones para su aplicación y cumplir con los objetivos propuestos. En este sentido, resulta una prioridad fortalecer lo que respecta a conceptualizar la seguridad ciudadana como un nuevo paradigma que guíe las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia y que éstas se traduzcan en mecanismos de participación multisectorial focalizadas a la comunidad.

Para lograrlo, entre los principales retos y desafíos que plantea el desarrollo de una EGL para la PSVD, destacamos los siguientes:

Consolidar la noción de seguridad ciudadana como complemento a la de seguridad pública. La comunidad y el municipio son dos actores fundamentales para el diseño y gestión de estas estrategias con enfoque de seguridad ciudadana. Por tal motivo, en la medida en que integren el concepto de seguridad ciudadana en las instancias de participación comunitaria y municipal, se modificará este paradigma y formará parte fundamental de la vida comunitaria y la cultura de las instituciones públicas para la coproducción de la seguridad.

Sigue siendo predominante la idea de que las acciones de seguridad son una responsabilidad exclusiva de las instancias de gobierno y se ve al ciudadano como receptor de estas políticas, dejando de lado que ésta es una práctica de corresponsabilidad y participación.

Existe una tendencia de las autoridades a centrar las políticas públicas en esquemas reactivos de policía que privilegian la denuncia ciudadana como mecanismo primordial de participación y, por otro lado, los ciudadanos buscan de manera pasiva que los problemas sean atendidos por la autoridad, sin buscar formas efectivas de dar a conocer su punto de vista. Sin duda, promover el trabajo conjunto entre ambos

actores, a través de mecanismos sólidos de participación entre el gobierno y la sociedad, podría contribuir a que verifiquen los beneficios de trabajar de manera coordinada, como lo han mostrado algunas experiencias como el programa “Todos Somos Juárez” y el reciente programa de PSVD de la ciudad de Aguascalientes, el “Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Aguascalientes”.

Desarrollar procesos permanentes de capacitación y asistencia técnica a las comunidades y municipios para el desarrollo de EGL para la PSVD. Otro mecanismo complementario para favorecer la participación y reducir la falta de confianza es a través de la creación de espacios de estudio, discusión, análisis y elaboración de propuestas de PSVD. Por ejemplo, generar procesos participativos para analizar los factores de riesgo en la comunidad, sus comportamientos críticos, los lugares donde ocurren y explorar sus posibles causas a través de talleres y mesas de diálogo bilaterales. Asimismo, es importante promover la participación, pues estos procesos abordan temas que afectan a la comunidad, identifican a los grupos más vulnerables y las acciones pueden generar beneficios para la comunidad misma. Además, sabemos que ahí está la clave de la sostenibilidad de la EGL.

Desarrollar estrategias de gestión local de largo plazo y mecanismos de sostenibilidad. La EGL, como todo programa de tipo social que requiera de continuidad en el corto, mediano y largo plazo, necesita de un plan de sostenibilidad y seguimiento de las acciones en el largo plazo. En primer lugar, es necesario contar con una planeación que logre mantenerse más allá de los periodos de gobierno municipales y delegacionales (tres años), que se consolide con su desarrollo y que tome en cuenta, por ejemplo, la rotación de personal. En segundo lugar, es necesario estimar el costo de los programas y acciones definidos en la EGL teniendo en cuenta los recursos humanos, materiales y técnicos necesarios para su desarrollo. Además, se requiere identificar las fuentes de financiamiento y gestionar los recursos públicos y privados suficientes para garantizar su aplicación multianual y generar las alianzas necesarias con actores de la sociedad civil, academia o empresarios que provean de recursos, asistencia técnica y servicios especializados. En tercer lugar, se deben construir políticas públicas de PSVD sustentadas en evidencia que resulten de un proceso sólido de monitoreo y evaluación, y que contribuyan a conseguir las metas de largo plazo.

Crear un sistema de información eficiente en prevención social de la violencia y la delincuencia. Es necesario que los responsables de tomar decisiones sobre la política pública en PSVD a nivel local, estatal y federal lo hagan con base en un sistema de información adecuado a la situación de violencia y delincuencia, así como a las necesidades de intervención existentes y que implementen un conjunto de buenas prácticas para la prevención. Sabemos que un problema actual sobre los sistemas de información es que no se cuenta con fuentes de información consistentes ni mecanismos eficientes de recopilación de ésta. El desafío es crear este sistema de información como herramienta de primer orden para la toma de decisiones. Para ello, se requiere contar con uno que utilice un conjunto de indicadores estandarizados que unifique criterios de diagnósticos, informes periódicos de resultados, evaluaciones de impacto de proyectos específicos y un balance de lecciones aprendidas.

La coproducción de la seguridad ciudadana y las estrategias de gestión local se encuentran en una etapa muy importante de consolidación en la que se aborda una nueva conceptualización de prevención social de la violencia y la delincuencia, una nueva política pública integral en donde el ciudadano y las comunidades son protagonistas centrales de su funcionamiento y una nueva práctica en el ejercicio de la corresponsabilidad social. Consolidar este paradigma para enfrentar la violencia y la delincuencia significa concebirlo como un fenómeno social, complejo y multicausal; además de desarrollar una práctica intensa en el debate público sobre los cambios. Asimismo, implica crear nuevas competencias y capacidades en el tema, exige fortalecer las instituciones públicas y contar con una participación comprometida de la sociedad civil. Éstas son necesidades que deben ser cubiertas durante los próximos años y *Conceptos y estrategias de gestión local* busca aportar y contribuir en este proceso de consolidación.



- (s.f.). "Cd. Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo". *Seguridad, Justicia y Paz*. Disponible en: seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/58-cd-juarez-por-segundo-ano-consecutivo-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo/ Consultado el 27 de mayo de 2014.
- (2009). "Secuestro y extorsión reinan en Ciudad Juárez". *El Informador*. 7 de diciembre. Disponible en: www.informador.com.mx/mexico/2009/160625/6-secuestro-y-extorsion-reinan-en-ciudad-juarez.htm
- (2011). "En dos años cerraron 20 centros de rehabilitación de adictos en Juárez". *La Jornada*. 16 de agosto. Disponible en: www.jornada.unam.mx/2011/08/16/estados/030n2est
- (2012). "Clausuran 49 centros nocturnos irregulares en Chihuahua". *Milenio*. 14 de mayo. Disponible en: www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1db22ab7d4f97d7491d79e46da6716e6
- (2012). "Cronología. Ataques a bares en México". *El Universal*. 14 de agosto. Disponible en: www.eluniversal.com.mx/notas/864382.html
- (2012). "Secuestros y extorsiones disminuyen 70% en Ciudad Juárez, dice el alcalde". *Animal Político*. 10 de abril. Disponible en: www.animalpolitico.com/2012/04/secuestros-y-extorsiones-disminuyen-70-en-ciudad-juarez-dice-el-alcalde/#axzz2YalZAHLY
- (2011). "Zona PRONAF, libre de delitos". *Ciudad Juárez Unido Contra la Extorsión*. 21 de julio. Disponible en: juarezvsextorsion.wordpress.com/2011/07/21/zona-pronaf-libre-de-delitos/
- Acero, H. et al. (2012). "Estrategias locales de seguridad ciudadana". *Cuadernos sobre seguridad y prevención de la violencia en América Latina*. Recife: Provisual.
- Almada, H. y Jusidman, C. (2007). *La realidad social de Ciudad Juárez. Análisis Social*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Armitage, R. y Smithson, H. (2007). "Alley-Gating Revisited: The Sustainability of Resident's Satisfaction?", *Internet Journal of Criminology*. Disponible en: www.internetjournalofcriminology.com/Armitage%20Smithson%20-%20Alley-gating%20Revisited.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Azaola, E. y Bergman, M. (2009). *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: Resultados de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Balcázar, M. (2012). "Una aproximación al tema de las pandillas" en Manuel Balcázar Villarreal (coord.). *Pandillas en el siglo XXI*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, pp. 12-53.
- Barraza, L. y Almada H. (2013). *La realidad social y las violencias*. México: Incide Social.
- Beato, C. C. (2005). *Prevención del Crimen y la Violencia en el Ámbito Comunitario en las Ciudades de América Latina y el Caribe. El Proyecto "Fica Vivo"*

- para el Control de Homicidios en Belo Horizonte. Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx/sites/default/files/estudio_caso_belo_horizonte.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Bello Montes, C. (2010). "Programas locales de prevención del delito: La experiencia de la policía comunitaria en Bogotá". *Revista Criminalidad*, 47, pp. 60-73.
- Betancourt, E. (sin editar). Consultoría para el Programa para la Convivencia Ciudadana de USAID, *Modelo integral para el desarrollo de estrategias de intervención focalizadas para la reducción y prevención de la violencia juvenil*. Primer borrador (2014).
- Blasco Romera, C. (2012). *La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo*. Disponible en: www.recercat.net/bitstream/handle/2072/200095/factors_proteccio_adolescents_casrt.pdf?sequence=1 Consultado el 6 de junio de 2014.
- Braga, A. (2002). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Nueva York: Criminal Justice Press.
- _____. (2008). "Pulling Levers Focused Deterrence Strategies and the Prevention of Gun Homicide". *Journal of Criminal Justice*, 36, pp. 332-343.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. (1994). "Ecological Models of Human Development" en Mary Gauvain y Michael Cole. *Readings on the Development of Children*. Nueva York: Freeman, pp. 37-43.
- Buvinic, M. et al. (2005). *Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe*. Disponible en: fomentomagisterial.com/wp-content/uploads/2012/02/Buvinic-Mayra-Violencia-Crimen-Y-Desarrollo-En-America-Latina.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Castellanos García, F. (coord.) (2004). *La familia del menor infractor*. México: Reintegra.
- _____. (coord.) (2006). *Riesgo, protección y resiliencia en adolescentes*. México: Reintegra.
- CEAMEG (2011). *Estudio sobre violencia entre pares (bullying) en las escuelas de nivel básico en México*. México.
- Center for Problem-Oriented Policing (2014). *Defining displacement*. Disponible en: www.popcenter.org/tools/displacement/2 Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2005). *Prevención del delito en zonas urbanas y juventud en riesgo. Compendio de estrategias prometedoras y programas de algunos lugares del mundo*. Querétaro.
- _____. (2008). *Compendio Internacional de Prácticas sobre Prevención de la Criminalidad*. Montreal.
- _____. (2011a). *Public-Private Partnerships and Community Safety: Guide to Action*. Montreal.
- _____. (2011b). *Reporte comparativo sobre los tipos de intervenciones utilizados en jóvenes en riesgo de unirse a una pandilla*. Montreal.
- Céspedes, G. (2011). *Estrategia Integral GRYD*. Los Ángeles: Oficina del Alcalde. Disponible en: www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Guillermo%20Cespedes.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.

- _____ (2012). *Desarrollo Juvenil y Reducción de Pandillas*. Los Ángeles: Oficina del Alcalde.
- Céspedes, J. M. "La participación comunitaria desde el ámbito municipal", en Ma. Marchioni (coord.) (2001). *Comunidad y cambio social: teoría y praxis de la acción comunitaria*. Madrid: Popular.
- Ciudad de Stockton (2011). *Peacekeepers Brochure*. Disponible en: www.stocktongov.com/files/Peacekeepers_Brochure_2011.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Ciudad Juárez Unido Contra la Extorsión (s.f.). *950 días del operativo de seguridad 'Todos Somos Juárez'*. Disponible en: juarezvsexxtorsion.wordpress.com/2012/11/30/ciudad-juarez-950-dias-del-operativo-de-seguridad-todos-somos-juarez/ Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Clarke, R. V. (1992). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Albany, New York: Harrow and Heston.
- _____ (2001). "Crime Prevention Through Environmental Design". *Paper presented on EU conference in Söndsvall, Sweden*.
- _____ (2009). "Situational Crime Prevention: Theoretical Background and Current Practice", en Marvin D. Krohn *et al.* (eds.), *Handbook on Crime and Deviance*. Nueva York: Springer.
- Clarke, R. V. & Cornish, D. B. (ed.) (1985). "Modelling Offenders' Decisions: A framework for Research and Policy" en N. Morris (ed.). *Crime and Justice*. vol. 6, Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R. V. & Hope, T. (ed.) (1984). *Coping with Burglary (Research perspectives on Policy)*. Dordrecht: Kluwer/Nijhoff.
- Clarke, R. V. & Mayhew, P. (1980). *Designing out Crime*. London: Home Office.
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2002). *Resolution 2002/13, Action to promote effective crime prevention (Guidelines for the Prevention of Crime)*. Disponible en: www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/CrimePrevention.html Consultado el 20 de mayo de 2014.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (2010). *Encuesta nacional sobre discriminación 2010. Resultados generales*.
- Dammert, L. & Lunecke, A. (2004). *La prevención del delito en Chile, una visión desde la comunidad*. Santiago: Universidad de Chile.
- Dahlberg, L. & Dahlberg, E. G. (2002). "Violence-a global public health problem" en Krug *et al.*, *World Report on Violence and Health*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, pp. 1-56.
- Davis, D. (2012). *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence*. Disponible en www.wilsoncenter.org/sites/default/files/URVC%20Report.pdf Consultado el 20 de septiembre de 2013.
- Díaz Galvis *et al.* (2004). *Perspectiva actual de la violencia juvenil*. Disponible en: <http://adolescenciaantisocial.blogspot.mx/2013/05/perspectiva-actual-de-laviolencia.html>
- Departamento Nacional de Planeación (2008). *Evaluación de impacto del Proyecto de Guías Ciudadanos de la Alcaldía de Medellín (Ficha resumen)*. Disponible en: sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/33a5c02e-5de1-4b1e-abd8-5f1d58805721/Ficha%20proyecto%20guias%20ciudadanos%20de%20Medellin.pdf Consultado el 28 de mayo de 2014.

- Domenach, J. M. *et al.* (1981). *Las causas de la violencia*. UNESCO.
- Durkheim, É. (1997). *El suicidio*. México: Ediciones Coyoacán.
- Escalante, F. (2011). "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso". *Nexos*, enero. México.
- Embajada de los Estados Unidos en México (s.f.). *Iniciativa Mérida de un Vistazo. Los Cuatro Pilares de la Cooperación*. Disponible en: www.usembassy-mexico.gov/merida/smerida_factsheet_fourpillarscooperation.html Consultado el 21 de mayo de 2014.
- Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior (ENEIVEMS) (2009). *1a Encuesta Nacional Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior*. Disponible en: www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/113826/1/preve1706
- ENVIPE, INEGI (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013: ENVIPE: marco conceptual*. México: INEGI.
- _____ (2014). Disponible en: www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe
- Espolea (2012). *Organización que promueve el empoderamiento de los jóvenes*. Disponible en: <http://www.espolea.org/misioacuten-y-visioacuten.html>
- Flores, E. (2008). *Hacia ciudades incluyentes, democráticas, habitables y sustentables. Papel de la producción social y la gestión participativa del hábitat y la vivienda*. San Juan de Puerto Rico: Hábitat International Coalition.
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37099849 Consultado el 20 de septiembre de 2013.
- Garland, D. (1996). "The Limits of Sovereign State: Strategies of crime Control in Contemporary Society". *The British Journal of Criminology*, 36 (4).
- Gertler, P. H.; Marínez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. V. & Vermeersch, C. M. J. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. The World Bank.
- Gobierno de la República (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Disponible en: <file:///C:/Users/Roberto/Downloads/PNPSVD.pdf> Consultado el 9 de junio de 2014.
- Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Chihuahua y Gobierno Municipal de Juárez (2010). *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad*. Disponible en: [www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todosomosjuarez\(1\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todosomosjuarez(1).pdf) Consultado el 28 de mayo de 2014.
- González Ruiz, S., López Portillo, E. y Yáñez, J. A. (1994). *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 43-54.
- Guerrero, E. (2011). *Security, Drugs and Violence in Mexico: a Survey. Documento de trabajo para la séptima edición del North American Forum*. Disponible en: [iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_\(Final\).pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_(Final).pdf) Consultado el 8 de mayo de 2014.
- Hayward, K. (2007). "Situational crime prevention and its discontents: Rational Choice Theory versus the Culture of Now", *Social Policy et Administration*, 41 (3).

- Hein, A. y Rau, M. (2003). *Estudio Comparado de Políticas de Prevención del Crimen Mediante el Diseño Ambiental CPTED*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Heller, A. (1991). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Hope, T. (1995). "Community Crime Prevention" en Michael Tonry y David P. Farrington (eds.). *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hough, M. & Tilly, N. (1998). *Getting the Grease to the Squeaks- Research Lessons for Crime Prevention*. Crime Detection and Prevention Series 85. Londres: Home Office.
- IMDHD (Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C.) (2010). *Seguridad ciudadana y derechos humanos*. México.
- INEGI (2011a). *Reporte Violencia en los Hogares, Mujeres de 15 años y más por entidad federativa según condición y tipo de violencia hacia ellas a lo largo de la relación con su última pareja*. México.
- _____ (2011b). *Tabulados Básicos, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*. Disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33532 Consultado el 28 de mayo de 2014.
- _____ (2012). *Glosario Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*. Disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/glosario/default.aspx?t=mvio47&e=00&i= Consultado el 28 de mayo de 2014.
- _____ (2013a). *Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio*. Disponible en: www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/suicidio0.pdf Consultado el 28 de mayo de 2014.
- _____ (2013b). *Encuesta nacional de empleo y seguridad 2013*.
- _____ (2013c). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Niña*. Disponible en: www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/ni%C3%B1a0.pdf Consultado el 28 de mayo de 2014.
- Krauskof, D. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Lima: Organización Panamericana de la Salud.
- Lantia Consultores (2013). *Base de Datos de Violencia Relacionada con el Crimen Organizado*. México.
- Lasley, J. R. (1996). *Using Traffic Barriers to 'Design Out' Crime: A Program Evaluation of LAPD'S Operation Cul-de-Sac California*. Fullerton: California State University.
- Lavrakas, P. (1985). "Citizen Self-Help and Neighborhood Crime Prevention Policy", en Lynn A. Curtis (ed.). *American Violence and Public Policy: An Update of the National Commission on the Causes and Prevention of Violence*. New Haven: Yale University Press, pp. 87-115.
- Luque, L. F. et al. (2004). *Lecciones del Programa de Prevención Temprana de la Violencia*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- Merino, J.; Zarkin, J. y Fierro, E. (2013). "Marcado para Morir". *Nexos*. Julio. México.
- Mockus, A. (2009). *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montesinos, R. (1996). "Vida cotidiana, familia y masculinidad". *Sociológica*. Disponible en: www.revistasociologica.com.mx/pdf/3110.pdf Consultado el 17 de mayo de 2014.

- Morales, M. L. (2012). "Una visión fenomenológica de la violencia cotidiana". *XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social*. Disponible en: 200.16.30.67/~valeria/xxseminario/datos/3/3co_morales_vasco_stamp.pdf Consultado el 28 de mayo de 2014.
- Nieto, M. *et al.* (2011). *Efectos del proyecto "Misión Bogotá" en el desarrollo de los y las jóvenes que participan en el proceso de formación para el trabajo en el marco del plan de desarrollo "Bogotá Positiva" periodo 2008-2012*. Bogotá: Universidad La Salles.
- O'Brient, J. (2003). "Crime Control: The Federal Response". *Issue Brief for Congress*. Washington, DC.
- Observatorio Ciudadano de León y Sistema Integral de Gobernanza Urbana (2012). *Ficha de víctimas de delitos de lesiones dolosas (alterno)*. Disponible en: www.ocl-sigu.org.mx/wp-content/uploads/2013/01/OCL-SIGU_Victimas_de_lesiones_dolosasfuente_alterna.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC. Disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf Consultado el 28 de mayo de 2014.
- _____ (2006a). *Salud mental y bienestar psicosocial del niño en situaciones de gran escasez de alimentos*. Ginebra.
- _____ (2006b). *Violencia juvenil y alcohol*. Ginebra. Disponible en: www.msssi.gob.es/alcoholJovenes/docs/violenciaJuvenil.pdf Consultado el 16 de mayo de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. Nueva York. Serie Manuales sobre justicia penal.
- Patton, Q. M. (1997). *Utilization Focused Evaluation. The New Century, Text*. (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Perdomo Cueto, Gerardo (1997). "La prevención del delito y el Ministerio Público" en Procuraduría General de justicia del Distrito Federal / Universidad Nacional Autónoma de México. *El ministerio Público en el Distrito Federal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 137-148. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/136/11.pdf>
- Poister, T. H. (2010). "Monitoring Program Outcomes", en Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry & Kathryn E. (eds.). *Newcomer Handbook of practical program evaluation*. 3th ed. Jossey-Bass.
- Presidencia Municipal de Aguascalientes (2012). *Logros de la gestión (boletín oficial)*. 11 de diciembre.
- Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (2001). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2002). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2003). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2004). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.

- _____ (2005). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2006). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2007). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2008). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2009). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2010). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- _____ (2011). *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Datos Estadísticos de Menores Maltratados*. México.
- Procuraduría General de la República (2011). *Reporte de Fallecimientos Ocurridos por Presunta Rivalidad Delincuencial*. Disponible en: www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp Consultado el 27 de mayo de 2014.
- Ramírez de Alba, L. (2011). *Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves*. México: México Evalúa.
- Rempel, M. et al. (2003). *The New York State Adult Drug Court Evaluation: Policies, Participants, and Impacts*. Nueva York: Center for Court Innovations.
- Rendón Cárdenas, A. E. (2012). "Determinantes Sociales y Juventud: Situación de las Pandillas en Ciudad Juárez", en Manuel Balcázar Villarreal (coord.). *Pandillas en el siglo XXI*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, pp. 104-144.
- Rico, J. M. (2007). *Experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana*. San José de Costa Rica.
- Sagot, M. (2000). *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina*. San José de Costa Rica: OMS-OPS.
- Salgado, J. (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia. Reportes de Investigación. Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo México.
- Scott, M. S. (2006). "Implementing Crime Prevention: Lessons Learned from Problem-oriented Policing Projects", *Crime Prevention Studies*, 20, pp. 9-35.
- Secretaría de Gobernación (2013). *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Disponible en: www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf Consultado de 29 de agosto de 2013.
- Secretaría de Estado de Defensa Social, Brasil (2013). *Programa de Control de Homicidios Fica Vivo*. Disponible en: www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=283&Itemid=117 Consultado el 27 de mayo de 2014.

- Secretaría de Seguridad Pública (2010). *Factores Familiares que inciden en la Conducta Disruptiva y Violenta de Niños, Adolescentes y Jóvenes*. México.
- ____ (2011). *Deserción Escolar y Conductas de Riesgo en Adolescentes*. México.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2012). *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. Disponible en: www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva Consultado el 22 de mayo de 2014.
- Selmini, R. (2008). "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo". *Urbio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6, pp. 41-57.
- SINAIS (2012). *Base de datos de Defunciones Generales*. Disponible en: www.sinais.salud.gob.mx/basesdedatos/defunciones.html Consultado el 22 de mayo de 2014.
- Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, Dirección General de Prevención del Delito y Participación (2008). *Planes Locales de Prevención: Prevención Situacional del Delito*. México.
- Torres, O. & Villagrán, L. (2011). "Ciudad Juárez 'safe corridors' plagued by killings". *The Washington Post*. 13 de marzo. Disponible en: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/13/AR2011031302875.html
- UN-Habitat (2013). *Safer Cities Programme. A Safer and Just city for All*. Disponible en: www.urban-response.org/resource/6690 Consultado el 5 de octubre de 2013.
- UNESCO (2013). *Violencia de género y bullying homofóbico*. Disponible en: www.unesco.org/new/es/santiago/education/sexuality-education-for-hiv-prevention/gender-violence-and-homophobic-bullying/
- UNICEF (2009). *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*. México.
- UNODC (2002). *United Nations Standards and Norms in Crime Prevention at your Fingertips*. Disponible en: www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_standards_and_norms_in_crime_prevention_at_your_fingertips.pdf Consultado el 27 de mayo de 2014.
- ____ (2006). *Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*. Disponible en: www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_English.pdf Consultado el 20 de septiembre 2013.
- ____ (2010). *Handbook on the Crime Prevention Guidelines, Making them Work*. Nueva York.
- Uriarte Arciniega, Juan de Dios (2013). "La perspectiva comunitaria de la resiliencia", *Psicología Política*, 47, pp. 7-18.
- Uribe, J. F. (2011). *Violencia y acoso en el trabajo: Mobbing*. Disponible en: www.manualmoderno.com/detalle.php?idciencia=9786074480719 Consultado el 27 de mayo de 2014.
- USAID-Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (2012a). *Análisis de Casos de Once Organizaciones de la Sociedad Civil. Sistematización de Buenas Prácticas de Prevención del Delito y la Violencia*. México.
- ____ (2012b). *Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Consideraciones Generales sobre la Política de Prevención del Delito en México*. México.
- USAID (2015a). *Manual para la capacitación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia*. México: USAID.

- _____ (2015b). *La atención a víctimas de la violencia: una propuesta integral con enfoque de resiliencia*. México: USAID.
- _____ (2015c). *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México: USAID.
- _____ (2015d). *Construyendo modelos de intervención con jóvenes*. México: USAID.
- _____ (2015e). *Guía de Comités Municipales para la Prevención*. México: USAID.
- _____ (2015f). *Guía de presupuesto participativo para la prevención*. México: USAID.
- _____ (2015g). *Guía para el diseño de espacios públicos seguros*. México: USAID.
- _____ (2015h). *Modelo de comunicación estratégica para la prevención*. México: USAID.
- _____ (2015i). *Guía para el diseño de planes de intervención comunitaria. Diagnóstico y gestión*. México: USAID.
- Van Dijk, J. (1990). "Crime Prevention Policy: Current State and Prospects" en: G. Kaiser y H. J. Albrecht. *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report, 43*. Freiburg: Max Plank Institute.
- Vargas, A. (2007). *Múltiples violencias en la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Villa, M. E. (2011). "Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil". *Revista Educación y Pedagogía*, 23 (60).
- Washington Office on Latin America (2011). *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment*.
- Weisburd, D. & Braga, A. (2008). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.
- Welsh, B. & Farrington, D. (eds.) (2011). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Nueva York: Oxford University Press.
- Zamudio Angles, C. (2010). "Muerte en los 'anexos'". *Este País*. Septiembre. Disponible en: estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/08/08_muerteanexos_zamudio.pdf

Leyes y regulaciones

- (2008). Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. *Diario Oficial de la Federación*. 25 de octubre de 2008. México.
- (2009). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 2 de enero de 2009.
- (2012). Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. 24 de enero de 2012.
- (2013). Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de junio de 2013. México.
- (2013). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Diario Oficial de la Federación*. 15 de enero de 2013. México.

Cuidado editorial: Miguel Ángel Hernández Acosta
Diseño y diagramación: Editorial Resistencia
Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de DocuMaster ubicados en Av. Coyoacán
1450 Col. del Valle C.P. 03220
México, D. F.

Marzo 2015