



MÉXICO
nos **Mueve** la
PAZ

PROGRAMA NACIONAL PARA
LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA
VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

Estudio para el desarrollo de árbol de capacidades institucionales requeridas para la implementación de estrategias de prevención a nivel local.



Marco teórico y metodológico para identificar las capacidades institucionales requeridas por los gobiernos municipales para implementar proyectos de prevención social.

Marco teórico y metodológico para identificar las capacidades institucionales requeridas por los gobiernos municipales para implementar proyectos de prevención social.

I. Justificación:

La prevención social de violencia y el delito como disciplina es relativamente reciente. Tiene sus orígenes en los aportes de distintas tradiciones científicas que se han abocado al estudio de la etiología del delito y a la función y manifestación de éste en las distintas sociedades, disciplinas como la sociología, antropología, filosofía jurídica y en especial la criminología han contribuido con los elementos conceptuales más importantes para el desarrollo de la prevención como disciplina.

Sin embargo, lo que ha posibilitado el despliegue de la prevención social como disciplina no es tanto el intercambio académico sino la necesidad de dar respuesta al aumento exponencial de la delincuencia en el mundo de las democracias que se produce desde los años sesenta en EEUU, setenta en Europa y 80 en los países denominados en desarrollo (Garland, 2005; Finlay, 1999). Este hecho, que no tiene explicación consensual indiscutible (Glaeser, 2011), pone en evidencia la insuficiencia del sistema de justicia criminal como método único de control y prevención de la criminalidad e indica la necesidad de la presencia de nuevos actores de la sociedad civil en una perspectiva de coproducción de seguridad, al lado de la seguridad pública.

Así se reconoce que, sin que el Estado pierda la responsabilidad de la seguridad pública, la concepción de la seguridad se ha complejizado y modificado, acompañada a la vez por la emergencia de nuevos derechos sociales y ciudadanos, la aparición de nuevas formas de delito, la emergencia de nuevos actores, el surgimiento de nuevas demandas sociales y cambios en el proceso de urbanización. Todo aquello ha generado nuevas formas complementarias de concebir la seguridad de sus habitantes, influenciadas por los contextos regionales, dando paso en Europa y África a la noción de Seguridad Urbana, en Asia a la de Seguridad Humana y en América Latina al concepto de Seguridad Ciudadana.

Este movimiento de la seguridad pública del Estado Nación hacia las nuevas concepciones de la seguridad, constituyen el campo de observación más importante para entender la aplicación, los alcances, aciertos y desafíos de la prevención social de la violencia y la delincuencia, que hoy en día es un elemento indiscutido de cualquier estrategia de seguridad.

A pesar de ese claro consenso a nivel internacional, México se mostró lento en posicionar la prevención social de la delincuencia dentro de su política de seguridad. Solo recientemente el gobierno federal, encabezado por Enrique Peña Nieto, decidió colocar en el centro de su estrategia de seguridad al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)¹. Si bien la administración de Felipe Calderón comenzó a

¹ El PNPSVD busca posicionar la necesidad de atender el problema de la delincuencia como fenómeno social y no sólo como el hecho penal

implementar algunas políticas sociales de prevención del delito, no fue sino hasta 2013 que la prevención pasó a primer plano en el mensaje oficial en materia de seguridad y se consideró como prioritaria con respecto a las acciones policiales y militares (México Evalúa, 2014).

Este esfuerzo sustantivo ha implicado un gran despliegue y modificación de las prácticas e inercias organizacionales que ejecutan recursos en materia de seguridad, que se conoce como la brecha entre la promulgación de una política y su implementación en todos los niveles del Estado. Invertir en identificar la magnitud de esa brecha es de gran utilidad para la sustentabilidad y éxito de la política, si los cuadros operativos que implementan las directrices de la política no están capacitados, alineados y formados con ésta, difícilmente se podrán esperar los frutos deseados.

Esto resulta especialmente sensible en materia de prevención social donde existe un consenso global en que son los gobiernos locales los llamados a liderar la política pública de prevención social de la violencia y el delito por estar más cercano a la realidad de las comunidades y mantener una interacción cotidiana con ellas, aspectos fundamentales para una efectiva coproducción de seguridad.

Indagar por tanto, en las competencias reales de los gobiernos locales para la implementación de la política de prevención es de gran utilidad para el éxito de esta estrategia. El objetivo central de esta investigación es analizar las capacidades institucionales presentes en los gobiernos locales de México para la implementación de estrategias de prevención, particularmente de aquellos participantes en el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para luego poder emitir recomendaciones a la luz de dicho diagnóstico y aportar, desde este marco de evidencias institucionales, con propuestas de acción para poder promover el desarrollo de las capacidades necesarias para la implementación de proyectos locales de prevención.

Es relevante especificar la concepción que hay a la base del término “capacidades” que en el contexto de este estudio se concibe estrechamente vinculado al concepto de “competencia”, que será comprendido como la capacidad y disposición para el desempeño y para la interpretación, es decir, como un recurso aplicado a un contexto o tarea específica a ser realizada y no como mera apropiación intelectual.

Esta concepción dialoga directamente con la idea de competencia expuesta en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, donde en su objetivo No 4 se contempla “líneas de acción para contribuir a que los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno fortalezcan las capacidades institucionales necesarias para desarrollar estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia. Parte del reconocimiento de la necesidad de fortalecer las herramientas y capacidades para implementar proyectos de prevención”. Aun cuando posteriormente estas competencias queden restringidas a dos grandes áreas de acción: La comprensión y abordaje del fenómeno (identificar aquellos factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia; atenderlos y transformarlos en factores de protección) y la segunda área relacionada a la capacidad de desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones de prevención social, lo que permitirá identificar, rendir cuentas y transparentar los resultados e impactos de las actividades realizadas en el marco del PNPSV.

Considerando este marco, cada concepto o dimensión abordados en este capítulo, deben leerse en función de su operatividad e incidencia en las prácticas y competencias institucionales para la prevención a nivel local.

II. Conceptos centrales de Seguridad Ciudadana: El marco de referencia para la prevención social del delito y la violencia.

La prevención social de la violencia y el delito puede ser entendida en términos generales, como “las acciones enfocadas a disminuir las amenazas, el riesgo y las oportunidades de que el delito ocurra mediante la identificación y eliminación de las causas, elementos de oportunidad y condiciones sociales que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca” (México Evalúa, 2014: 10). Para el PNPSV esta es conceptualizada como: “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y delincuencia” (Cfr. LGPSVD, Art.2, 2012).

Por tanto cualquier definición que se tome debe ser abordada en el complejo escenario de la multiplicidad de políticas públicas y sociales promovidas por los tres niveles de gobierno y las características particulares de cada contexto en donde se implementan. Por ende, es importante antes de analizar en detalle las capacidades necesarias para la prevención social de la violencia y el delito, apropiarse de algunas aproximaciones conceptuales o puntos de análisis de las políticas de Seguridad Ciudadana.

1. Aproximaciones conceptuales a la Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana como lo subraya la CEPAL (Arriagada, I. y Godoy, L. 1999) y como lo reafirman con mucha fuerza los Informes de Desarrollo Humano del PNUD (2009, 2012, 2014): “ la seguridad ciudadana para el desarrollo humano, en democracia, fortalece la cohesión social y requiere, a su vez, avanzar de manera concreta y realista en la construcción de una nueva civilidad (...) La seguridad ciudadana requiere-exige un diagnóstico inteligente sobre el problema, una voluntad política real, un sistema integrado para adoptar y ejecutar acciones de corto y de largo plazos y un compromiso con los valores de la democracia” (PNUD, 2009: 4).

Para Ruiz y Vanderschueren. (2006: 11) “La seguridad es en primer lugar un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad y la creatividad. En la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad, de la ciudad y el desarrollo personal y social de cada individuo o grupo de una sociedad”. De esta concepción integral de seguridad ciudadana surgen dos visiones: la seguridad como bien público y la seguridad como derecho.

La seguridad como valor público es uno de los pilares de la sociedad, en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas. En este sentido la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo, o político, sino también social, pues es un bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo para todos.

Como derecho, la seguridad consiste en el goce de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados, tanto por parte del resto de los individuos, como por el estado. No significa la ausencia de violencia sino más bien la capacidad de regularla a través de una educación colectiva permanente y sobre todo a través de formas de prevención que permiten reducir las causas de la violencia, resolver pacíficamente los conflictos y fortalecer o (re)educar a quien está en situación de vulnerabilidad.

El énfasis de la seguridad ciudadana no ésta sólo en el hecho de que el estado responda a las demandas de la ciudadanía y a sus percepciones de inseguridad, sino en que la seguridad sea una tarea compartida entre ciudadanos y Estado. Los ciudadanos están llamados a participar en la defensa y promoción de este derecho, por lo que es imposible concebir la seguridad sin los ciudadanos y sus organizaciones sociales y sin una política transversal que la integre a grandes temas como la justicia, la inclusión social o los servicios urbanos (Ruiz y Vanderschuren, 2006).

2. Integralidad entre políticas sociales, urbanas y de seguridad ciudadanas

El derecho a la seguridad es un bien público estrechamente ligado a otras dimensiones sociales. No es una demanda ni una política aislada. El ciudadano que demanda seguridad pide paralelamente política urbana y política social de inclusión. La seguridad es un derecho que cristaliza un conjunto de demandas sociales frente al riesgo y al mismo tiempo es transversal a las demandas sociales. En virtud del principio de indivisibilidad de los derechos humanos si uno de ellos no se respeta los demás no se pueden cumplir. Qué ganan por ejemplo los y las ciudadanos/as que acceden al derecho de la vivienda propia si ésta se encuentra en un entorno desvalorizado, inseguro y aislado, ¿no es acaso una medida contraproducente que a la larga daña más a la ciudadanía? Lo anterior implica que se debe analizar la complementariedad de las políticas y abogar por el diseño de intervenciones donde se consideren todos los factores.

En este sentido lo primero que se debe subrayar es que las políticas de prevención de la violencia no pueden trabajar de manera independiente de las políticas de atención y sanción del delito. La función policial y de justicia deben ser potencializadas para poder acompañar y completar la estrategia de seguridad ciudadana. Para ello, se requiere tomar medidas para hacer más eficaz y eficiente el trabajo de investigación, inteligencia y capacidad de respuesta de los cuerpos policiales en una lógica de dignificación y profesionalización de los efectivos policiales.

Por otra parte, los avances en materia de seguridad ciudadana no son el producto de una sola política aislada, sino de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida y la adopción de sistemas de información y de intervención más modernos y eficaces (PNUD, 2014: VII).

En este sentido toda política de seguridad ciudadana debe ir acompañada de una adecuada política social y urbana que permita incidir en las causas micro, meso y macro social que producen la violencia y el delito. Sin esta complementariedad que se expresa, como se verá más adelante, en una política urbana integral se corre el riesgo de malgastar esfuerzo y ejecutar una política de seguridad ciudadana aislada y sin impacto.

3. Convivencia, Cohesión social y Prevención de la violencia y el delito

En las ciudades social y geográficamente segmentadas como las de México, faltan espacios públicos de encuentro que permitan la progresiva construcción de una identidad inclusiva para todos los grupos de población. La falta de interacciones en los espacios y servicios públicos o en la cotidianidad de los desplazamientos en la ciudad, aumenta la percepción de inseguridad de los grupos mejor posicionados. De manera que la inseguridad está estrechamente vinculada al deterioro de los vínculos sociales, pudiéndose establecer relaciones de causalidad entre la cohesión social, la seguridad y la buena convivencia.

El sociólogo Z. Bauman ha evidenciado como la liquificación de los vínculos sociales y la imposibilidad creciente de poder definir proyectos comunes se ha traducido en un aumento de la inseguridad, incerteza y desprotección, que caracteriza la vida contemporánea y que permite la hegemonía de discursos y prácticas sociales que se benefician de la segregación, alejamiento y temor de las distintas clases o grupos sociales.

Esta tendencia la refleja el Programa ONU Hábitat (2014:17) refiriéndose a la ciudad de México: “Con los pobres viviendo en ciudades satélites en fraccionamientos populares, y las clases más ricas en el llamado “plan piloto”, en la parte central del territorio del Distrito Federal, incluyendo los condominios cerrados, se ha creado un modelo de ciudad excluyente. Este tipo de ciudad separa física y materialmente a las personas en el territorio urbano y acaba por modelar y exacerbar la percepción de la desigualdad –tan importante como la desigualdad misma. Este modelo inhibe la posibilidad de interacciones sociales diversas, por causa de una planificación urbana fragmentada, con bajas densidades residenciales y formas de movilidad urbana centradas en el automóvil, las cuales son altamente segregadoras”.

La política de Seguridad Ciudadana debe, por tanto, tender a contrarrestar esta tendencia promoviendo mecanismos y acciones de fortalecimiento de los vínculos sociales y el mejoramiento de la convivencia. Para lograrlo, por ejemplo, puede ser necesario reconstruir o establecer físicamente espacios urbanos de encuentro y fomentar su acceso equitativo, generando las condiciones de protección que permitan que se establezcan intercambios de forma respetuosa y adecuada a las necesidades legítimas de cada grupo específico.

La convivencia ciudadana se puede fomentar a través de la interacción en espacios comunes de la ciudad, pero también al compartir condiciones de vida lo suficientemente similares para generar sentimientos de identidad, pertenencia y solidaridad.

La cohesión social, muy ligada a la idea de buena convivencia, se puede comprender como: “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en el que ellos operan” (CEPAL, 2007; 19), reenvía a las fuerzas políticas, económicas y sociales que distancian a los ciudadanos entre sí. Se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos institucionales de inclusión social

(políticas públicas) como a los comportamientos y valoraciones ciudadanos en términos de:

- Confianza en las instituciones
- Capital social
- Sentido de pertenencia
- Solidaridad
- Aceptación de normas de convivencia
- Disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Aplicada al nivel local, las políticas de cohesión social permiten la estructuración de las políticas locales alrededor del objetivo de equidad e inclusión social de todos los grupos excluidos, tratando los factores objetivos (acceso a educación, empleo, salud, cultura) y subjetivos que afectan la convivencia pacífica y la democracia local:

- Derechos, obligaciones y valores democráticos.
- Confianza y sentido de solidaridad.
- Equidad.
- Identidad social y territorial.
- Sentido de pertenencia.
- Reconocimiento y valoración de la diferencia/ diversidad (tolerancia).
- Prevención, detección y gestión de riesgos de violencia social.
- Participación, empoderamiento.

Existe un interesante debate en México y en el mundo sobre la relación entre seguridad y cohesión social que si bien no está cerrado demuestra como una mejora en la seguridad ciudadana fortalece la cohesión social, y como el trabajo sobre los factores que determinan la cohesión social pueden incidir positivamente en la disminución de la inseguridad y el delito.

4. Participación ciudadana y coproducción de seguridad

Un elemento clave en toda estrategia de seguridad ciudadana es la corresponsabilidad ciudadana, entendida como la proporción de responsabilidad asumida por los ciudadanos, en relación con las autoridades municipales, respecto de la identificación, priorización, financiamiento, gestión, supervisión, evaluación, monitoreo y mantenimiento de un determinado proyecto de prevención de la violencia. Entre mayor sea la coproducción de seguridad, mayor será su sustentabilidad en el tiempo y su impacto, pues se garantiza el desarrollo de competencias y recurso locales para enfrentar y prevenir la delincuencia.

Este cambio de perspectiva es fundamental, ya que el principal actor ya no es el sistema de justicia criminal enfrentado a los “delincuentes”, sino la sociedad, tomando conciencia de su responsabilidad en la reproducción de los factores de riesgo que alimentan la violencia y el delito.

Por otra parte la coproducción de seguridad también se define como: el proceso que permite que todas las Agencias del Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de la inseguridad (ONU Hábitat-UAH. 2009: 132)

La mayoría de las medidas exitosas de prevención de la violencia involucran a la población en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas. La experiencia demuestra que combinando el conocimiento sobre la efectividad de determinadas estrategias de intervención con el de la propia comunidad, se potencian los resultados. Ello facilita a su vez, la homogeneización de la percepción sobre las principales problemáticas, entre los vecinos y los diferentes agentes locales.

Ahora bien, en muchas ocasiones ocurre que los procesos locales que se suelen mencionar como participativos, en realidad no lo son, ya que por una parte, los gobiernos locales son los que definen los términos de la participación y por otra, hay ciudadanos que no suelen acudir a estos procesos, como los niños, los jóvenes, los inmigrantes, las minorías sexuales, etc. En estos procesos, queda demostrado que existen ciudadanos “más iguales que otros” Borja (2013): los grupos más excluidos socialmente, tienen mucho más dificultades que los otros en hacer efectivos sus derechos civiles y políticos, y más aun los que son de más reciente consolidación como los derechos sociales, económicos y culturales.

Para hacer efectivos los derechos civiles y políticos que permiten el ejercicio de los otros derechos humanos, se requiere mejorar la calidad de la participación ciudadana, aplicando **medidas de discriminación positiva** hacia los grupos menos representados, que suelen ser los más vulnerables, desde el punto de vista físico-espacial, económico, social y cultural.

En este sentido, es necesario introducir prácticas institucionales que permitan la gobernanza democrática local, acudiendo al concepto de “buena gobernanza”, como el gobierno democrático capaz de equilibrar las fuerzas en pugna en una sociedad, especialmente, las más débiles. Este modelo permite un mejor desempeño de las instituciones del Estado, y una mayor participación de los ciudadanos, con la finalidad de lograr mejores niveles de bienestar para todos.

Para ello, es fundamental integrar las organizaciones civiles formales e informales presentes en el territorio, considerando la incorporación de intereses sociales, culturales y económicos (asociaciones profesionales, etc.), el principal criterio siendo la representatividad y el involucramiento como víctima o victimario directo e indirecto del fenómeno local de violencia.

Se recomienda establecer estos mecanismos desde la etapa del diagnóstico y del diseño de las líneas estratégicas de intervención, definiendo responsables de las acciones y de su seguimiento, en todas las etapas del proyecto, garantizado el alcance de los objetivos establecidos por la ciudadanía. Cabe recordar que uno de los mayores obstáculos a las políticas de seguridad ciudadana en México es la discontinuidad entre los gobiernos locales lo que dificulta el proceso de institucionalización y la sostenibilidad de éstas.

Otro punto crítico es la escasa participación de los jóvenes, ya que en ocasiones, algunos delitos, conductas de riesgo y comportamientos incívicos de jóvenes constituyen los elementos centrales en la percepción del temor de la población. Y además por el hecho que los jóvenes, y especialmente los hombres jóvenes, son una de las poblaciones más afectadas por el delito al ser las mayores víctimas y victimarios de los crímenes violentos. Por ello es necesario incluir a los jóvenes en los procesos participativos para entender su cultura, expectativas, comportamientos y los niveles de discriminación e inseguridad que padecen. Además los

jóvenes y en particular los adolescentes, porque están un en proceso de desarrollo psicosocial, son más permeables a procesos de (re)educación ciudadana que adultos.

5. Coordinación inter-institucional y sectorial

Las experiencias de los municipios de Bogotá, Medellín, Quito, Diadema (Brasil), Guayaquil, Peñalolén (Chile), Rosario (Argentina) y más recientemente Cherán (Michoacán), Querétaro y Aguascalientes nos enseñan la importancia de la integración entre políticas de corte urbano, sociales y de seguridad ciudadana. “Una política de seguridad integral requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Desde el punto de vista institucional, la realización de este tipo de programas se ha apoyado en un creciente protagonismo de los gobiernos locales en la prevención del delito.”(PNUD, 2014: 12).

Fomentar una acción coordinada entre el poder federal, regional y local es un desafío para países federales como México, en donde en muchas ocasiones no existe una adecuada coordinación y visión común entre dichos poderes. Sin embargo es un esfuerzo que debe ser considerado dado el riesgo de duplicar esfuerzos e incluso ejecutar iniciativas contraproducentes que dificulten los avances y confundan a la ciudadanía. Por ejemplo, políticas federales para promover la diversidad y la no estigmatización de los jóvenes pueden verse muy afectadas con medidas locales que tiene como efecto la reducción de la edad de imputabilidad penal como se vio en algunos estados del país.

Finalmente es muy importante establecer espacios de coordinación entre las distintas áreas del municipio, considerando que las estrategias de seguridad ciudadana son transversales a los espacios de desarrollo de los ciudadanos y, por tanto, las dinámicas que se dan en ellos tienen que apuntar en la misma dirección. Es importante que las direcciones municipales de seguridad pública, educación, desarrollo social, salud, transporte, medio ambiente, cultura, deporte, entre otras, conozcan y participen en la política de seguridad y sean capaces de actuar coordinadamente en el combate a la violencia y el delito.

Cómo se verá más adelante la constitución de un comité estratégico o gabinete municipal representado por participantes de todas las dependencias será de gran utilidad para el trabajo del equipo técnico de prevención social del delito y la violencia.

6. La dimensión Territorial y urbana de la prevención social de la violencia y el delito

Cada contexto específico determina la aplicación de modelos y enfoques diferentes de seguridad ciudadana. La ubicación geográfica, el perfil de la economía y el mercado laboral local, las dinámicas demográficas, los entornos físicos, la profundidad de la polarización social, el capital social y humano, las fortalezas y la identidad locales, las formas culturales y entre ellas, el nivel de apego a la ley y los modos particulares en los que se da el juego político que prevalecen en cada lugar, son determinantes en las dinámicas de violencia y de exclusión social que caracterizan cada ciudad.

Las violencias, el tipo de delitos y su intensidad no son iguales en todos los barrios y colonias y en el tiempo. Mientras que las zonas comerciales y de servicios son más afectadas por el robo a transeúnte, el robo a comercio, el robo de automóviles y de autopartes y la extorsión, en los barrios habitacionales están más presentes el robo a casa habitación, las lesiones y amenazas

como resultado de riñas entre pandillas, conflictos vecinales y violencia familiar, el daño a propiedad ajena y el despojo.

Considerando estos factores, es fundamental que las políticas de seguridad ciudadana se basen en un diagnóstico de las dinámicas y mecanismos de reproducción de la violencia en el territorio, para poder definir las acciones prioritarias a emprender en el corto, mediano y largo plazo, así como los arreglos institucionales y métodos de participación idóneos en cada ciudad.

Comprender la particularidad de cada territorio y el rol de este en la configuración de la ciudad en su conjunto es central para actuar oportunamente y acorde a las particularidades de cada lugar. Personas de barrios vulnerables, comúnmente sobre intervenidos, no desean sentir que a ellos se les reprime para garantizar la seguridad de otros, estas personas anhelan una intervención integral en sus comunidades y para su propio beneficio.

III. Constitución de los Equipos de prevención en el ámbito local.

Habiendo abordado algunos de los conceptos fundamentales de la prevención social y la seguridad ciudadana, proponemos en este capítulo el abordaje de los actores principales que deberían componer el equipo de prevención social de la violencia y la delincuencia desde el gobierno local.

Estos actores deben estar más o menos representados en función de las características del municipio o territorio, si bien no existe un modelo único para estructurar un equipo técnico, sí existen funciones necesarias o mínimas que deben ser asumidas por los gobiernos locales. A continuación se detallan cada uno de los actores y sus roles, para finalizar con la ilustración de distintas formas de inserción del equipo técnico en el organigrama del gobierno local.

1) El líder local: Creación y conducción de la visión de seguridad

Toda política de seguridad ciudadana nace de una visión local y consensuada sobre el ideal de convivencia a alcanzar. Esta visión está personificada en un líder, que por lo general es el o la propio alcalde, que impulsa dicha visión y moviliza los recursos necesarios para su materialización.

Una buena visión sin liderazgo carecerá de las condiciones políticas para poder implementarse. A la vez un buen liderazgo sin visión solo emprenderá acciones cortoplacistas, contraproducentes, o en referencia exclusiva a su forma de comprender la seguridad.

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

Por tanto, la visión debe ser compartida, es decir, aceptada e interiorizada progresivamente por todos los actores del proceso, ya que el enfoque común asegurará que los actores locales se apropien de la política de seguridad ciudadana y participen comprometidos en las diversas

etapas del proceso de coproducción de seguridad.

El liderazgo local se traduce en la instalación y posicionamiento de la prevención social en la agenda local y ciudadana, por la voluntad política y el compromiso de un responsable local, principal promotor de la visión compartida que dirige la política local en la materia. El líder político —generalmente el presidente municipal— debe ser capaz de difundir una visión de la seguridad, apoyado y asesorado por el equipo técnico.

Para llevar a cabo una política concertada de prevención local, el líder y el equipo técnico deberán cuidar cuatro elementos fundamentales de la visión:

a) La dimensión intersectorial

El líder municipal debe generar y proponer una política local de prevención, y plasmarla en acciones concretas que aborden integralmente las múltiples causas de la delincuencia y violencia, en un esfuerzo intersectorial de las diversas secretarías municipales y multiniveles, con los estados y la Federación. Al implementar esta política, el gobierno local se vuelve epicentro y articulador de la estrategia en que participan los diversos cuerpos de policía, funcionarios municipales de las diversas secretarías y servicios públicos, estatales y federales como salud, educación, cultura, DIF, los Institutos Nacional y Estatales de las Mujeres, procuradurías y muchos otros, para producir conjuntamente la prevención y seguridad para la población.

b) Coherencia de la visión con las políticas sociales y de cohesión

La visión que se realice debe considerar la integración de políticas de atención de la delincuencia, pero también de cohesión social, como el acceso a la salud, educación pública, vivienda, equipamientos y espacios públicos para la convivencia, cultura, deporte, transporte eficiente y seguro, etc., lo que contribuye a la prevención de la violencia y la delincuencia al fortalecer los factores de protección de las personas. La consideración de estas políticas en los objetivos de seguridad ciudadana permitirá corregir algunos efectos perversos de las políticas sociales a nivel local, como la discriminación y expulsión en la escuela o la construcción de viviendas aisladas que ha generado barrios que favorecen los factores criminógenos por la carencia de servicios y de urbanismo adecuados.

c) Abordaje integral de las violencias y la delincuencia

Generar una visión incluyente y una cultura de prevención a nivel local significa abordar de manera integral las diversas causas de las inseguridades y la violencia. La visión debe plasmar la interrelación de todas ellas. El principio de integralidad refuerza la necesidad de que el gobierno local y su equipo técnico aborden la prevención en forma intersectorial y multinivel, y con los múltiples actores de la sociedad civil que pueden focalizar algunas de las causas de la violencia y de la delincuencia.

d) Enfoque territorial y adaptativo

De manera adicional, la visión deberá expresar el sentir de los actores locales, las

particularidades (recursos, problemáticas, dinámicas) de cada territorio y ser flexible para poder rectificarse durante el proceso y el descubrimiento progresivo de las dinámicas de la violencia local.

2) El ejecutor de la visión y estrategia: el equipo técnico de seguridad ciudadana

El equipo técnico nace de la necesidad de elaborar acciones que respondan a los objetivos de la visión de seguridad de manera integral, intersectorial y territorial. Después de la autoridad local, el equipo técnico es el que garantiza la seriedad, pertinencia, y continuidad de la política de prevención, la presenta a los beneficiarios y al conjunto de los actores locales y la pone en práctica con ellos. El equipo técnico debe estar conformado por personas con formación, experiencia e interés en materia de seguridad ciudadana. Si bien deben ser de absoluta confianza del líder no pueden ser designados/as solamente por este criterio.

Un equipo técnico puede estar conformado por dos, quince o más personas dependiendo de la magnitud del territorio, de los recursos y su complejidad. Independiente de su tamaño, el equipo deberá tener al menos un líder, llamado habitualmente coordinador o gerente, con alta capacidad de gestión y conocimiento de la realidad local. A su vez es deseable que el equipo incluya personas con conocimientos específicos o experiencia en cada una de las funciones o temáticas a ser abordadas por el equipo.

A continuación se describen las funciones principales del equipo técnico:

a) Socializar la visión compartida de seguridad ciudadana

El equipo técnico de prevención municipal tiene como primera y principal responsabilidad acompañar la formulación e implementación de la visión local en materia de prevención de la violencia y la delincuencia. Para ello debe socializarla, sumar voluntades y coordinar los aportes de los distintos actores locales que se plieguen a esta.

b) Conducir un diagnóstico participativo que asegure una coproducción de la seguridad

La definición de la política local de prevención requiere de un diagnóstico participativo sobre las dinámicas locales de la violencia que involucrará directamente a los actores locales, para profundizar el conocimiento de la inseguridad y su impacto sobre los diversos sectores sociales. En este proceso, permite generar un consenso sobre prioridades, necesidades, intereses y responsabilidades ciudadanas.

Funciones del diagnóstico participativo:

- Asegura un conocimiento de la realidad local, las manifestaciones de inseguridad y sus causas. El hecho que el diagnóstico esté realizado con los actores locales garantiza un mejor conocimiento de la problemática y su impacto sobre la población, en este campo donde el miedo y la subjetividad son altos.
- Permite la generación de consensos entre líderes, actores locales, instituciones públicas, organizaciones privadas y los miembros de la comunidad sobre los problemas que subyacen la inseguridad y cuya superación lleva a construir un "interés común" y consensos mínimos para atender la inseguridad local. Este consenso debería permitir definir posteriormente los ejes estratégicos del plan de seguridad.

- Evaluar y comprender los impactos positivos y negativos de las políticas y acciones locales de control o prevención.
- Evidencia los recursos, tradiciones y energías locales sobre los cuales se construirán algunos de los ejes estratégicos.

La realización de este instrumento requiere vencer un cierto grado de apatía y desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones en general. Para fomentar esta participación, el equipo técnico de prevención deberá realizar un mapa de todos los actores de la sociedad civil presentes en el territorio, identificando aquellos que son claves o estratégicos para la coproducción de la seguridad y evitando cerrar las puertas a los actores más importantes.

Entre los principales actores locales que deberá considerar se encuentran:

- Actores públicos: Autoridad municipal (alcalde elegido), Autoridades de Seguridad Ciudadana (Policía de Proximidad); Equipo técnico de prevención del delito; Instituciones de la administración Pública (Salud, Educación, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Asistencia Social, Jóvenes, Cultura, Deportes, Mujeres, etc.).
- Actores Comunitarios: Redes de vecinos previamente organizados en torno a alguna temática; Comités vecinales; Líderes naturales de la comunidad; Jóvenes y mujeres en situación de riesgo o vulnerabilidad; Clubes y/o equipos deportivos, religiosos, o vinculados a tradiciones culturales propias de la comunidad; Escuelas; Centros de Salud; Centros Deportivos y recreativos; Iglesias; Familias; Organizaciones de la Sociedad Civil; Asociaciones de Asistencia Privada; Asociaciones Cívicas.
- Actores Privados y académicos: Empresas productivas o de cualquier tipo (Financieras, Comerciales, Servicios); Universidades y Centros de Investigación; Observatorios Ciudadanos.
- Medios de Comunicación: Sistemas WEB, Radio y TV locales, Diarios, Redes Sociales Internet.

El diagnóstico participativo finaliza una vez que se han identificado y consensado las principales problemáticas que afectan al territorio por parte de todos los actores. En ese momento el equipo técnico que ha procesado la información obtenida debe devolverlo a la comunidad y dar un cierre simbólico a esta etapa.

c) Coordinar a nivel local los trabajos relacionado con los programas y proyectos.

En esta labor, el equipo tendrá que conciliar las prioridades, recursos e iniciativas de los distintos órdenes de gobierno, sus horizontes temporales (el mandato municipal siendo generalmente el más corto) y los enfoques de cada institución participante, con cada una de sus lógicas de intervención: policía municipal, funcionarios de diferentes Secretarías (educación, salud, social, medio-ambiente, etc.) federales y estatales. También se tiene que conciliar y equilibrar el accionar e interés de las diferentes direcciones municipales y los perfiles y capital social de cada asociación y grupos de intereses locales involucrados en la problemática, incluso los que no participan directamente en la estrategia pero que sí podrían llegar a obstaculizarla.

Esta función de coordinador debe ser compartida con diferentes actores locales que, en campo, aplican los proyectos y programas en el día-día, ya sean del propio municipio o de la sociedad civil (DIF municipal, asociación de mujeres en violencia, de niños, etc.). Es

importante destacar que el equipo técnico no necesariamente es el ejecutor de todas las actividades en materia de prevención sino más bien es el coordinador y estimulador de ésta. Pudiendo, por ejemplo, localizar a actores diversos como, por ejemplo, empresas en ciertas zonas que pueden tener impactos en el mercado del trabajo juvenil y su empleabilidad, reduciendo los factores de riesgo.

c) Guiar la implementación de la estrategia asegurando el vínculo entre la ciudadanía y la política local

Del diagnóstico participativo se da paso al diseño e implementación de la estrategia de seguridad ciudadana, que al igual que el diagnóstico debe estar anclada en la participación de todos los actores locales y en una perspectiva de derechos ciudadanos, donde las políticas de seguridad ciudadana fortalecen la democracia local, buscando la gestión participativa y la coproducción de la seguridad.

El equipo técnico tendrá, para ello, la responsabilidad de integrar a los ciudadanos y sus organizaciones a las tareas de prevención y seguridad y el esquema institucional a diseñar. Deberá incluir a la ciudadanía como principal interlocutor de la política local de prevención, en la definición de las prioridades de la política de prevención, de las acciones a emprender en el corto, mediano y largo plazo, hasta el seguimiento y la evaluación de resultados. Además de profundizar la democracia local y la rendición de cuentas, estos procesos permitirán asegurar la sustentabilidad social de estas políticas y su permanencia en el tiempo.

Ciertos temas muy delicados, como la atención a víctimas, deberán quedar en manos de expertos y de los organismos especializados de los diferentes órdenes de gobiernos, no obstante, se deberá promover la participación activa de la ciudadanía en todos los ámbitos de la prevención donde su participación pueda tener como efecto la co-producción de seguridad.

d) Sensibilizar, formar y organizar a la comunicación en torno a la prevención y la seguridad.

Generalmente es un rol que cumple el Coordinador del Equipo técnico o del programa específico. Esta tarea implica formar enlaces relacionados de manera directa con los públicos a los cuales se dirige la información. Por ejemplo, si el municipio implementa un programa educativo alrededor de los grafitis, es importante asegurar una buena estrategia de comunicación dirigida a la prensa, a los vecinos de la zona, a los jóvenes y educadores y, sobre todo, al público que puede ser reacio a este tipo de iniciativas.

e) Administrar situaciones de crisis, frecuentes en un proceso de seguridad ciudadana.

El equipo técnico debe estar en condición de analizar rápidamente una situación crítica, verificar su impacto político-social y proponer soluciones que a menudo implican estrategias de resolución de conflicto.

Por ejemplo, la realización de un diagnóstico participativo puede enfrentarse en algunos territorios a situaciones imprevistas como el descubrimiento de graves abusos de menores o a obstáculos generados por el crimen organizado. En estos casos hay que analizar y proponer respuestas adecuadas. En el caso de abusos de menores es necesario constituir un equipo de emergencia que dirija estos casos hacia los servicios sociales apropiados, o en el segundo caso, reorientar el diagnóstico a través de talleres con jóvenes pandilleros o de expertos y

especialistas. Por ello, el rol de gestor de crisis del coordinador del equipo técnico es fundamental, así como su habilidad para tomar decisiones oportunamente.

f) Seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos e iniciativas.

El monitoreo se relaciona directamente con la gestión de la política, programa o proyecto en cuestión y consiste en un análisis periódico durante la etapa de implementación del proyecto, para conocer y analizar el proceso de aplicación de las acciones y la pertinencia de las mismas con relación a los efectos que se quieren lograr.

Este seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, crea un sistema de alerta temprana sobre diversos elementos del proceso de gestión, para tomar decisiones oportunamente sobre la necesidad de hacer cambios o de mantener las acciones del proyecto.

La evaluación se basa en procedimientos y métodos sistemáticos de recopilación y análisis de información, con el fin de aportar datos objetivos y recomendaciones para la toma de decisiones sobre los cambios y consecuencias que las acciones están teniendo o han tenido en determinado territorio y población.

En esta tarea, el equipo técnico deberá asegurar que el diagnóstico participativo inicial pueda servir de línea base para la evaluación y apoyar la construcción de los indicadores que permitirán medir el desempeño de las diferentes acciones durante la ejecución y al finalizar ciertas etapas.

El equipo técnico deberá contar con las habilidades para evaluar y monitorear los proyectos y tener la capacidad de tomar las decisiones necesarias para modificar o hasta suprimir, en la marcha, las acciones que no aporten a la prevención local. La definición precisa de la estrategia de seguimiento desde un inicio permitirá demostrar los avances de los proyectos e identificar oportunamente las deficiencias, obstáculos y necesidad de ajuste a la ejecución.

3. Instituciones de control y sanción de delito

A nivel local el equipo técnico debe facilitar el diseño y la integración de las políticas represivas y preventivas, no existe estrategia de seguridad ciudadana si ambas no se conjugan y se integran de manera adecuada en la misión. La prevención de la violencia y la delincuencia debe generar que las políticas de control puedan contener el delito de manera inteligente y con respuestas adecuadas a cada grupo de población y sus problemáticas.

Las de prevención deben abarcar las causas de la violencia y los factores de riesgo que facilitan su presencia, tales como la estigmatización de grupos sociales, las desigualdades de acceso a servicios básicos, el limitaciones para el acceso efectivo a los servicios de educación, salud, al empleo, y en general los problemas que merman la calidad de vida y fomentan la exclusión social de ciertos grupos de la población local.

En las ciudades de Brasil, se ha constatado un tímido acercamiento a la puesta en práctica de políticas integrales que involucren acciones preventivas, luego de reconocer la necesidad de intervenir sobre las condiciones sociales y situacionales que dinamizan la violencia y la delincuencia. Para ello, se organizan consejos o comités de trabajo interinstitucional en los

cuales se pide a las instituciones que desarrollan políticas sociales y de desarrollo de ciudad que intervengan determinados territorios considerados peligrosos e inseguros. De esta manera la seguridad encuentra una herramienta aliada en las políticas sociales y de desarrollo local.

No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer, considerando por ejemplo, que en todos los países de América Latina prevalece la falta de coordinación entre las mismas autoridades de seguridad y de justicia. Esta descoordinación se hace más evidente cuando se intenta sincronizar el trabajo con otras instituciones que por sus funciones pueden contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos.

En esta labor, el equipo técnico tendrá que elaborar soluciones para combatir los “celos” institucionales y políticos (debidos a tensiones partidistas) que impiden la integralidad de las políticas.

Para dinamizar estos procesos de encuentro entre ambas lógicas de la seguridad el equipo técnico y líder local deben promover la formación y reestructuración de ciertas prácticas de las instituciones encargadas del orden y sanción de los delitos, capacitar a la policía en prácticas de orientación comunitaria y hacerlos parte de los procesos sociales, instalar programas de justicia alternativa y mediación de conflicto, capacitar a los funcionarios del sistema judicial que trabajan directamente con víctimas para que puedan entender de mejor forma sus problemáticas, necesidades y procedimientos entre otras acciones.

Programa Fica Vivo, Belo Horizonte Brasil

En Belo Horizonte el programa Fica Vivo busca hacer una intervención estratégica en áreas con altos índices de criminalidad, en coordinación con la GEPAR (Grupo Especializado de Áreas en Riesgo) de la policía militar y de la policía civil, que interviene en áreas con altas tasas de homicidio mediante actividades orientadas por la filosofía de la policía comunitaria (involucrando en ellas a otras Secretarías), y en la prevención a través del arte y el deporte, con jóvenes infractores o en riesgo de vincularse a actividades ilegales. Otros programas para destacar en la ciudad son los Núcleos de Mediación de Conflictos, los programas de reintegración social de jóvenes vinculados a la violencia, las Centrales de Penas Alternativas, el Consejo Titular para la violencia intrafamiliar, los programas de acercamiento entre policías y jóvenes bajo el modelo de Afro Reggae de Rio, y otros programas de prevención del consumo de drogas entre los jóvenes (Banco Interamericano de Desarrollo. 2012).

También es importante que miembros de la policía, los sistemas de justicia y otras instituciones de control participen de los comités de coordinación y otras instancias de representación. Sus ideas, demandas y experiencias pueden agregar importante valor a la política de prevención.

4. Dirección de Desarrollo Social y otras direcciones municipales

Al plantearse un abordaje integral de la violencia y el delito la participación de muchas direcciones municipales es fundamental. Esto implica necesariamente un trabajo intersectorial, que caracteriza a la política de prevención. Cada dependencia municipal deberá designar un representante que se vincule permanentemente con el equipo técnico de prevención.

Dentro de los departamentos municipales el área social juega un rol preponderante puesto que toda política de prevención debe estar articulada con políticas sociales y de desarrollo urbano que promuevan la cohesión social y el derecho a la ciudad.

Para enfatizar esta articulación en algunos gobiernos locales el equipo de prevención depende directamente del departamento de desarrollo social o está en estrecha relación con este, de modo de actuar de manera coordinada.

5. Consejo asesor, comité estratégico y mesa temática.

El líder local junto con su equipo técnico puede diseñar e implementar distintas instancias de coordinación con otros actores relevantes para la política de seguridad, bajo el rótulo de consejos, comités o mesas técnicas. Más allá de la semántica utilizada, se trata de la conformación de un grupo de apoyo que oriente y valide la toma de decisiones en materia de prevención.

Consejo Asesor

Este grupo se compone por lo general de expertos en la materia o de reconocida trayectoria en otros campos vinculados a la seguridad proveniente de distintos organismos de la sociedad civil (ONGs, Universidades, Centros de investigación, medios de comunicación, etc.) y del mundo público. El líder local es quien convoca a este grupo de entendidos que se reúne de manera periódica (una vez al mes) o en sesiones extraordinarias si existiese un tema urgente que resolver.

Mucho de los participantes de este consejo asesor lo pueden hacer Ad Honorem, pero para ello se deben sentir validados y escuchados por las autoridades. A su vez es importante que el equipo técnico y autoridades den cuenta del trabajo realizado en la materia y de las dificultades que se tienen en terreno.

La constitución de un consejo asesor es de enorme utilidad pudiendo aportar en:

- La movilización de recursos y contactos para el desarrollo de nuevos proyectos.
- El establecimiento de directrices para la actuación sobre casos específicos o críticos.
- La mediación en la resolución de algún conflicto entre el líder local y su equipo técnico, o entre miembros del equipo técnico.
- La asesoría en el diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.
- La validación de la estrategia de seguridad con otras autoridades políticas y civiles.

Comité Estratégico

Este grupo debería estar compuesto por representantes de las distintas dependencias del gobierno local que se relacionan directa o indirectamente con la temática de seguridad. Aquí es imprescindible que cada dependencia designe a un/a delegado/a que esté verdaderamente apropiado del funcionamiento de su dependencia en el territorio y que sea capaz de identificar factores de riesgos o protección para la seguridad. En él también participan representantes de las instituciones de sanción y control del delito como representantes de la policía, tribunales de justicia, gendarmería, etc.

El consejo estratégico puede reunirse semanal, quincenal o inclusive mensualmente, dependiendo de su capacidad para materializar acuerdos y de coordinación. El Coordinador del equipo técnico o el líder local debiese presidir esta instancia donde se analizarán acciones conjuntas que puedan contribuir a mejorar la problemática en el territorio. A la vez sirve de intercambio para que todas las dependencias conozcan el actuar y los proyectos de las otras aprovechando las sinergias y recursos disponibles.

Dentro de las ventajas de contar con un buen comité técnico se encuentran:

- Mayor transversalidad de prevención en todo el gobierno local.
- Derivación oportuna y eficiente de casos entre programas.
- Aunar criterios frente a la actuación sobre determinados temas.
- Mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Integralidad de la política de prevención.
- Detección oportuna de problemáticas y necesidades del territorio.

Mesa temática

Este tipo de agrupación se puede constituir de manera más flexible que las anteriores y tiene como finalidad abordar entre distintos actores involucrados una temática en específico que esté afectando a la comunidad. Por tanto, estas mesas se constituyen con representantes del equipo técnicos, líderes comunitarios, víctimas de la problemática a tratar, expertos invitados, etc.

La idea central de la mesa es complementar los elementos del diagnóstico sobre esa temática en particular y vislumbrar posibles soluciones a la temática, así como monitorear y evaluar acciones que ya se estén implementando. Esto permite un ejercicio de la coproducción de la seguridad y la representatividad de los distintos grupos afectados.

Es importante que la convocatoria a estas mesas sea plural y abierta y no se discrimine a nadie que quiera participar de ella, de igual forma es importante establecer mecanismos de acuerdos y resultados que la mesa temática debe aportar.

Las mesas temáticas pueden durar una semana o establecerse de manera permanente según la necesidad real de abordar una temática en específico.

6. Monitores y agentes comunitarios

Los monitores, promotores o agentes comunitarios son quienes implementan la política de prevención en los territorios, ellos deben conocer de gran forma las dinámicas, necesidades, conflictos de cada lugar y estar en permanente diálogo con cada uno de los actores. Estos monitores pueden ser de la propia comunidad o venir de fuera, pero deben poseer gran compromiso con ella y con el trabajo directo con la gente.

Por lo general son jóvenes con alta motivación e interés por aprender las temáticas vinculadas a la prevención, debe capacitárseles permanentemente y monitorear su trabajo a fin de que cumplan y sigan lo estipulado en la política. También es importante ofrecerles espacios de auto cuidado para que puedan expresar sus frustraciones o temores.

Es importante que los monitores o agentes comunitarios manejen herramientas pedagógicas y capacidad real para escuchar y comprender la problemática de la gente, pues deben cumplir el doble rol de bajar la información procedente del equipo técnico y subir la información de la comunidad sin tomar parte por una ni por la otra.

Los monitores pueden estar contratados por un proyecto en específico o ser parte del programa en general, agentes de mediación comunitaria, facilitadores de talleres, educadores de trato directo, gestores comunitarios, promotores de paz, entre otros son algunos de los nombres que se engloban bajo este grupo.

7. Consejos ciudadanos

Los consejos ciudadanos debería transformarse en la forma más próxima al territorio, donde los representantes de la comunidad se reunirían en torno a las temáticas de la seguridad ciudadana que los afectan, ellos podrían estar conformados por distintos actores del territorio que se interesen en participar.

En estos consejos ciudadanos se deben expresar las necesidades, sueños, demandas, insatisfacciones y compromiso de los/as vecinos/as con los programas y proyectos de la política de seguridad. A la vez, tienen que servir como espacios de rendición de cuenta o de consulta por parte del equipo técnico o monitores comunitarios de las actividades que se realizaran.

Su funcionamiento puede estar organizado en torno a la sede vecinal u otro espacio de alta concurrencia comunitaria. La idea es que se conforme como un espacio de participación popular donde todos puedan expresar su voz y opinión.

La sistematización de los acuerdos y temas desarrollados en estos consejos tiene que ser cuidadosamente llevada a las demás instancias de decisión y poder. Debiéndose dar siempre una respuesta, por parte del equipo técnico, a los contenidos de estas solicitudes para promover la coproducción de la seguridad.

¿Dónde y cómo configurar el equipo de prevención?

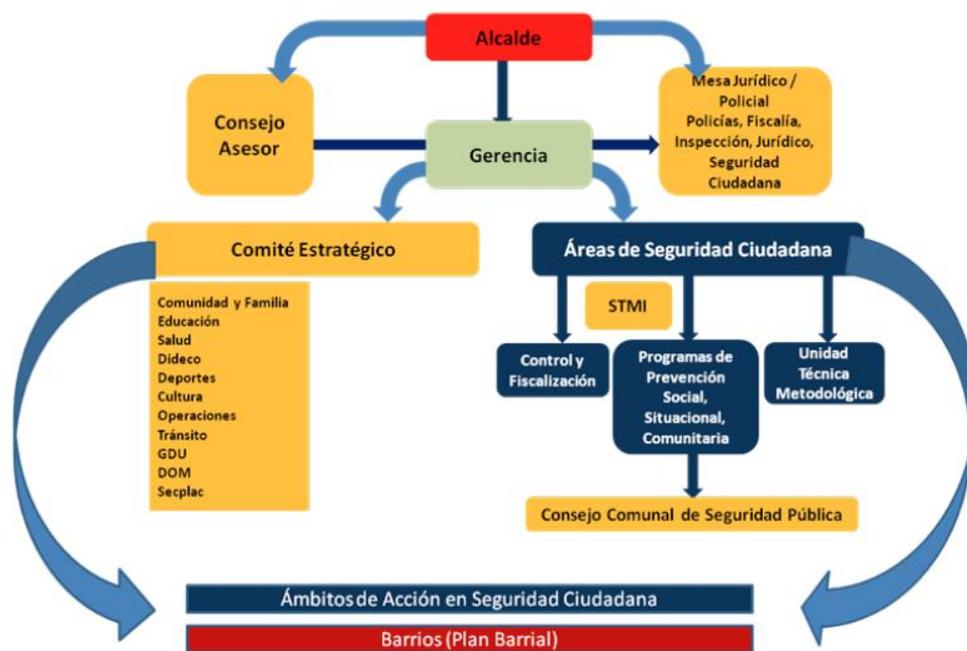
Una pregunta recurrente para muchos gestores públicos es cuál es el lugar ideal para insertar al equipo de prevención. Aunque no existen reglas fijas al respecto la evidencia internacional nos da algunas pistas sobre su lugar y forma de estructuración.

Lo primero a señalar es que idealmente el equipo de prevención debe contar con la mayor autonomía posible, por ende, es recomendable que se conforme como una dependencia o área más dentro del gobierno local y no como un equipo dependiente de la policía o del departamento de desarrollo social. Esto tal vez implique un cambio grande en la cultura institucional y estructura de gobierno pero a la larga traerá importantes beneficios.

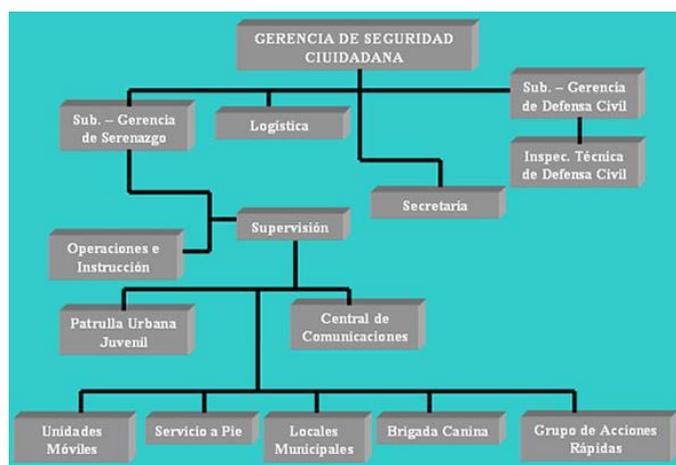
Si el equipo de prevención se encuentra bajo la supervisión del director de policía municipal u otra dependencia conviene analizar la factibilidad de su traslado sin que esto signifique una tensión o desconocimiento del trabajo realizado. Muchas veces estar bajo la dependencia

policial puede ser convertido en una oportunidad de estrechar los vínculos entre las acciones preventivas y de control.

Otro tema significativo es como estructurar la organización del equipo de prevención. Para ello se recomienda diseñar un organigrama simple con flujo de decisiones claros y canales de comunicación permanentes y fluidos. Es importante contribuir a la delegación de tareas sin que esto signifique una desinformación por parte de los actores. A continuación exponemos algunos modelos de estructura organizacional que pueden servir de modelo o referencia:



Plan Integral de Barrios Seguros, Municipio de Peñalolén, Chile. Modelo de participación comunal como base para la acción coordinada entre las instituciones y la comunidad. BID.



Departamento de Seguridad Ciudadana del Distrito de San Miguel, Perú.

Si se revisase más modelos de organigrama se haría aún más evidente la gran gama de posibilidades y formas que éstos adquieren en función de la realidad de cada gobierno local. No existe un modelo perfecto, sino funciones y cargos que deben ser asumidos en la medida que el equipo de prevención se vaya consolidando. En el anexo hemos colocado una matriz resumen de los contenidos de este punto.



Listado de las capacidades institucionales como elemento de la política de prevención a nivel local visto desde la experiencia internacional.

Listado de las capacidades institucionales como elemento de la política de prevención a nivel local visto desde la experiencia internacional.

Un análisis de las experiencias exitosas en materia de prevención de la violencia y el delito demuestra que existe una gran cantidad de aspectos y factores que condicionan el éxito. Sin pretender abarcarlos todos, a continuación se detallan quince elementos que deben ser considerados a la hora de analizar, plasmar y gestionar una política de prevención de la violencia y el delito. En la segunda parte de este estudio nos basaremos en estos 15 elementos de gestión como marco de referencia para la medición de las capacidades institucionales de los equipos técnicos de prevención de gobiernos locales en México y para la posterior realización de propuestas de desarrollo de capacidades.

En este apartado describiremos brevemente los aprendizajes que la experiencia internacional nos ha dejado respecto a cada uno de estos elementos, de modo de cada equipo local pueda hacer su diagnóstico según estos ámbitos y vislumbrar puntos de mejora.

1. Liderazgo y Visión

La visión de la seguridad ciudadana es un enfoque inicial sobre el cual se va construyendo y ajustando la política de prevención, y que se cristaliza frente a cada situación específica que enfrenta. Ella consiste en imaginar cómo crecer, vivir y trabajar en un lugar seguro donde las personas pueden librarse del miedo, de la violencia, de la victimización y de la intolerancia. Resulta muy importante tener una visión común pues esto permite unir a las personas y confirmar su compromiso con el trabajo conjunto. En muchas ocasiones, frente a los casos concretos de violencia y delincuencia, así como frente a los factores de riesgo asociados a dichos fenómenos, la visión se concretiza, se modifica e incluso se corrige, ya que ella no es un dogma a seguir que desde el inicio hasta el fin guía todo el proceso, sino una construcción colectiva donde la participación de todos los actores tiene un papel fundamental (UN-Habitat y UAH. 2009).

El líder, por su parte, es un tomador de decisiones de alto nivel que apoya, da soporte político y significado a la iniciativa. Debe tener mandato en términos de entrega de servicio público, seguridad, prevención de la delincuencia u orden público, con acceso a presupuestos, reuniones estratégicas y otras instancias de definición de acciones, particularmente las que involucran a otras instituciones sociales.

Liderazgo y visión van estrechamente unidos puesto que se necesitan mutuamente para generar el proceso de cambio al cual están llamados.

La visión que guiará las actividades debiera ser coherente con el resto de la política local y apuntar a los siguientes objetivos:

- a. La cohesión social de la comunidad.
- b. El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.
- c. La formación de una cultura de la prevención en los ciudadanos (UN-Habitat y UAH. 2009).

La visión debe ser socializada, entendida y valorada por los miembros de la comunidad, siendo necesarios espacios de difusión y discusión de esta, de modo de lograr una visión compartida y consensuada fundamental para la coproducción de la seguridad.

Liderazgo y visión de la seguridad en Bogotá, Colombia.

Durante sus dos períodos como alcalde, Antanas Mockus propuso un significativo programa de reformas. Su objeto era producir un cambio en las acciones públicas, pero, por sobre todo, en las conductas ciudadanas. En un muy amplio campo de alternativas, que iban desde el comportamiento de los automovilistas hasta el uso de los espacios públicos, pasando por el apoyo a ciertas minorías en conflicto con la justicia y el trabajo respetuoso pero decidido con la estructura de la policía, Mockus inició una campaña por cambiar los hábitos de la población. Tenía clara su visión, era muy competente en la gestión del significado que permitiera dar un contexto a la seguridad ciudadana y conectarla con un espectro más amplio de necesidades. En el ejercicio de su cargo, Mockus estableció un fuerte lazo por medio de una pedagogía cercana a los ciudadanos y, a través de una eficaz gestión de las comunicaciones, explicó de manera fácil y alegórica los planteamientos de su política de seguridad. Mediante mecanismos reconocibles para todos, establece prioridades, señala acciones e indicadores para ejecutarlas.

Fuente: Paulsen (2006), Mockus (2007), De Luca Miki (2007).

2. Formación y capacitación en materia de prevención

La prevención del delito y la violencia ha adquirido un estatus disciplinar tan solo a partir de las últimas décadas, por lo que recientemente se observa la emergencia de programas de graduación y post graduación en la materia, aún sin una consolidación, diversificación y acreditación de los mismos. En la región, por ejemplo, aún no existe un programa de estudio doctoral y sólo recientemente comienzan a surgir algunas maestrías, y por tanto la mayor parte de la oferta académica es mediante la modalidad de diplomas o cursos de profundización.

Con esta oferta limitada o muy reciente, difícilmente aplican a los cargos de prevención personas que posean algún estudio de post grado en la materia. Lo que generalmente se encuentra son profesionales de otras disciplinas que se han formado en la práctica o que han participado en un par de cursos en el tema, lo que en muchos casos resulta insuficiente.

Existe así una gran brecha entre los conocimientos teóricos-metodológicos que se debieran poseer para los cargos y los conocimientos reales que poseen los equipos. Para revertir esta situación es necesario que desde un comienzo, la política de seguridad considere al menos cuatro instancias o modalidades de formación y capacitación:

a. Inducción en profundidad: una mala práctica recurrente dentro de los gobiernos locales es no diseñar ningún plan de inducción para el nuevo personal, o programa de “onboarding”, por lo que el personal debe formarse en la práctica y sin ningún tipo de orientaciones. Esto lógicamente facilita la comisión de errores y el retraso en la implementación de los procesos. Para el diseño de un buen plan de inducción se puede pedir la asesoría de personas expertas en la materia y se debe contar con la información ordenada y precisa que necesitará la nueva persona. También se debería considerar la creación de históricos de la política local de prevención para que los nuevos integrantes puedan apreciar la lógica local de prevención que se ha venido desarrollando.

b. Formación continua mediante cursos y talleres: otra forma de fortalecer la formación y conocimientos del equipo de prevención es por medio de cursos y talleres dictados por expertos en la materia que logren exponer la temática acorde a las problemáticas del contexto local. Estos espacios de formación son propicios para el diálogo e intercambio de ideas y de experiencias y se recomienda que tengan un diseño orientado a la praxis, es decir, que no sólo brinden nociones teóricas sino que se puedan aterrizar en herramientas y ejercicios prácticos. La experiencia internacional demuestra que los miembros del equipo deberían contar con al menos dos programas de capacitación al año, con un debido seguimiento de los aprendizajes obtenidos.

c. Facilidades para seguir estudiando programas en la materia: es deseable que el gobierno local brinde facilidades (monetarias, de tiempo, o incentivos salariales) para que miembros del equipo de prevención se inscriban en programas académicos de prevención de la violencia y el delito. Hoy es posible encontrar buenos programas académicos completamente virtuales como los brindados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo bajo el nombre de “Programa Académicos en Seguridad ciudadana”² que contempla cuatro programas. A la vez es posible encontrar programas en universidades mexicanas entre los que se destacan los siguientes: el diploma en “Ciudad, Seguridad y Participación Ciudadana” de la Universidad Nacional Autónoma de México, el diploma en "Espacio Público y Ciudades Seguras: Planeación, Diseño y Gestión" de la Universidad Iberoamericana, el diplomado “En Seguridad Ciudadana” de la Universidad de Guadalajara, entre muchos otros. Lo importante que los conocimientos adquiridos en dichos programas se apliquen a las problemáticas locales y que las personas que acceden a facilidades para estos programas se mantengan dentro del equipo.

d. Sistematización de prácticas y aprendizajes: la última forma de formación y capacitación consiste en la sistematización, reflexión y aprendizaje a partir de las propias prácticas. Estos espacios pueden ser dinamizados por alguien externo al equipo conocedor de la materia o por el coordinador o líder local. Estos espacios son de gran utilidad ya que permiten un conocimiento reflexivo y vivencial donde el aprendiz se reconoce en la problemática y realidad analizada. Estos espacios se debieran implementar periódicamente al cierre de las etapas de las iniciativas y programas.

3. Apropiación de la política de prevención

Otro aspecto importante, muy vinculado al punto anterior, es el de la apropiación de la política de prevención y otras políticas de seguridad de los distintos niveles de gobierno. El equipo técnico debe conocer los marcos institucionales y jurídicos en donde se inserta la política de seguridad, además de conocer los lineamientos nacionales y los marcos de acción de todas las instituciones vinculadas a la seguridad. Esto que parece evidente no siempre se cumple por parte de los equipos de prevención que, por lo general, desconocen la política nacional y los marcos jurídicos.

² <http://compartir.undp-regionalcentre.org/pdf/es/06.pdf>

Si el gobierno local ya posee una política y visión de seguridad es necesario difundirla y plasmarla de manera estratégica para que todos los actores la visualicen y la aprendan, no con el fin de acumular conocimiento sino con el fin de no actuar fuera de los lineamientos.

El coordinador del equipo técnico es el responsable de estimular la apropiación de la política de prevención entre su equipo, y a la vez, este es el encargado de bajarla a las distintas instancias y territorios. Puede ser útil establecer instancias de evaluación para conocer el nivel de apropiación de los actores y diseñar con ellos espacios para su aprendizaje e interiorización.

4. Diagnóstico Local de la violencia

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

Es por tanto uno de los elementos centrales de la política de prevención local que permite comprender las problemáticas reales de la inseguridad y criminalidad, indagando en sus posibles causas y recursos locales para solucionarlas. El diagnóstico debe ser liderado por el equipo técnico de prevención pero es responsabilidad de la comunidad en su conjunto. Todos están llamados a ser parte de este proceso.

El diagnóstico, dentro de la política de prevención, cumple varias funciones básicas. La primera es asegurar un conocimiento de la realidad local, las manifestaciones de inseguridad y las causas de éstas. El hecho que el diagnóstico esté realizado con los actores locales garantiza un mejor conocimiento de la problemática de inseguridad y de su impacto sobre la población. En este campo donde el miedo y la subjetividad son altos se debe cuidar que la información conseguida sea confiable, apropiada, clara y reconocida por la población local para que permita la formulación de prioridades y planes de acción (CESUP, 2014).

La generación de consensos entre líderes, actores locales, instituciones públicas, organizaciones privadas y los miembros de la comunidad, constituye el segundo objetivo fundamental del diagnóstico participativo. Se asume como desafío, no sólo conocer la inseguridad, sino discernir los problemas que subyacen a esta inseguridad y cuya superación lleva a construir un "interés común" que debería permitir definir posteriormente los ejes estratégicos del plan de seguridad.

Es por eso que, en este diagnóstico, los principales actores locales, que tienen opiniones distintas y son de origen social diversos, deben estar presentes para confrontar sus puntos de vista sobre la inseguridad, sus causas y buscar consensos mínimos sobre cómo atenderla (CESUP, 2014).

El diagnóstico debe ser integral, es decir, considerar todos los aspectos sociales que pueden estar incidiendo en la inseguridad y criminalidad. Esto implica considerar la relación del territorio con la ciudad en su conjunto, y los distintos niveles de la violencia que ilustra el modelo ecológico (Micro social: personales y familiares, meso social: Comunitarios y vecinales, macro social: Elementos estructurales).

Distintos documentos³, abordan con mayor detalle las herramientas, etapas y recursos necesarios para la elaboración de un buen diagnóstico, razón por la cual no se abunda más aquí. Solo señalar que un diagnóstico como el descrito demanda de voluntad política, recursos y dedicación, un diagnóstico participativo no puede hacerse en pocos días o semanas sino que requiere tiempo para llegar a las causas de los problemas y para que este consenso empiece a madurar, razón por la cual es necesario identificar y marcar muy bien las etapas y tiempos de este proceso.

5. Priorización y elaboración de la estrategia

El diseño de la estrategia apunta a concretar, en un camino preciso pero flexible, las posibles soluciones a los desafíos encontrados en el diagnóstico. Incluye un programa y proyectos en función de los recursos humanos y financieros disponibles, de las competencias existentes en los distintos actores y coaliciones. Toma en cuenta el conjunto de experiencias exitosas -en la ciudad misma y en otras- que pueden servir de referencia para la acción en situaciones similares, las lecciones aprendidas de ellas, como también las perspectivas e iniciativas de la política nacional, si existe (UN-Habitat y UAH. 2009).

La estrategia de seguridad es una forma ordenada y coherente de plantear los múltiples programas, proyectos o acciones que se implementaran en el territorio. La estrategia implica priorizar algunas problemáticas y distribuir adecuadamente los recursos, capitales y tiempos disponibles. Presupone establecer la ruta lógica de actuación y los lineamientos claros de lo que se realizará, cómo, dónde y cuándo.

Se debe considerar que una estrategia de carácter local, puede ser modificada, de manera responsable, en cualquier momento según la contingencia, considerando los recursos humanos y económicos disponibles, los logros esperados y efectivos; las dificultades, fracasos y resultados de las intervenciones, o a la luz del monitoreo y de una evaluación seria (CESUP. 2014).

En la realidad de muchos gobiernos locales en México la estrategia está definida exclusivamente en función de los proyectos de seguridad adjudicados y no en base a los ejes estratégicos surgidos del diagnóstico. Si bien la lógica de proyectos concursables puede jugar un rol negativo para la definición de la estrategia, el equipo técnico debe ser lo suficientemente proactivo para identificar y captar recursos que se orientan a los ejes estratégicos.

La estrategia debe plasmarse en un documento público y contar con espacios de socialización. En ellas se deben ver reflejados los otros elementos señalados en este capítulo tales como la transversalidad, la territorialidad, la coproducción y participación ciudadana, la integralidad, entre otros.

Es importante que la estrategia defina metas y plazos y pueda lograr victorias cortas que

³ Para una mayor profundización sobre la elaboración de diagnósticos participativos desde el ámbito local, consultar: CESUP. 2014. "Hacia una cultura de la prevención: Guía para la intervención local" Págs.: 43-48; UN-Habitat y UAH. 2009. "Guía para la Prevención Local: Hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana" Págs.: 42-66; Foro Europeo Para la Seguridad Urbana (FESU). 2008. "Guía sobre las autoridades locales de Seguridad".

cumplan con las demandas ciudadanas a fin de motivar a la comunidad con las acciones planteadas. La estrategia podrá contener programas o proyectos específicos con los distintos grupos del interés del territorio, por ejemplo parte de la estrategia puede estar dirigida al trabajo con los comerciantes, otra al trabajo con las mujeres y otros con jóvenes pandilleros sin que por esto haya que sacrificar la perspectiva de integralidad.

Ejemplo de una estrategia focalizada de prevención: Programa “Stepping-Stones One Stop Youth Justice Centre” en la ciudad de Port Elizabeth, Sudáfrica

En Port Elizabeth, una ciudad de 1 millón de habitantes en Sudáfrica, el centro Stepping Stones, guiado por un magistrado y animado por una ONG, bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social, presenta un enfoque integral basado sobre la justicia restaurativa. A través del centro, programas especiales de reeducación o de reinserción social implementados por agentes de probación asisten a los adolescentes en conflicto con la ley. La política del centro busca evitar, hasta donde es posible, el encarcelamiento de los adolescentes en conflicto con la ley o el encerrarlos en centros especializados. El centro pretende ser un servicio único comprensivo que reúne bajo el mismo techo (One Stop Centre) el conjunto de las funciones administrativas, judiciales, policiales, sociales y educativas que la justicia de menores requiere. Propone soluciones para cada caso individual a través de un enfoque multidisciplinario integrado. Este involucra el sistema de justicia criminal, todos los servicios sociales, las ONGs interesadas, los jóvenes en conflicto con la ley como sus familias y la comunidad en la implementación de estos programas especiales. Sanciones como trabajos de interés comunitario constituyen a menudo el correctivo reeducativo y a veces la reinserción en una nueva familia acogedora. Más de 200 menores pasan por este centro cada mes. Se ejerce además una justicia en tiempo real.

Este enfoque pionero mostro su relevancia y su impacto en un periodo de 6 años. El centro ha desarrollado algunas prácticas e instrumentos importantes viables para otros países o ciudades. Ha tenido éxito en evitar la cárcel o encierro para 70% de los adolescentes en conflicto con la ley. Implemento con los centros de acogida especializados para los casos más graves, programas de educación y de reinserción, que evitan la estigmatización definitiva para quienes pasan por las instituciones tradicionales de acogida de los jóvenes delincuentes.

Fuente: UN-Hábitat y UAH. 2010. Guía para la Prevención Local con Jóvenes. Pág. 63.

Para una información más detallada sobre esta experiencia se recomienda:

http://libserv5.tut.ac.za:7780/pls/eres/wpg_docload.download_file?p_filename=F445743501/Smith.pdf

6. Coordinación entre prevención y control y sanción del delito

Ya hemos abordado en este documento la importancia de la coordinación y representatividad de los agentes de control y sanción del delito (Policía, Gendarmería, Jueces, entre otros) en la política de prevención. La prevención no debe ponerse como mejor que la sanción y represión del delito sino más bien como complemento para facilitar medidas y procedimientos que permitan a los agentes de sanción y represión entender mejor el fenómeno de la violencia y el delito y facilitar su trabajo e inserción con la comunidad.

Por tanto esta relación se basa en la capacidad local de diseñar iniciativas conjuntas entre estas dos vertientes de la seguridad, que permitan atender la problemática de manera integral y acercar a las instituciones de control a la comunidad. Para esto la comunicación debe ser fluida. Hay que prever resistencias, celos o diferencias institucionales, que el equipo de prevención debe anticipar y comprender, como por ejemplo, las lógicas o formas de relación que se dan dentro de los cuerpos policiales. Todo cambio exige un tiempo de ajuste, errores y aciertos.

Si en el contexto mexicano, el equipo de prevención se encuentra bajo la supervisión de la policía municipal se deben establecer claramente los roles y funciones del equipo de prevención para impedir que los recursos destinados a la prevención terminen canalizados a funciones o gastos vinculados a la persecución y sanción del delito.

La experiencia internacional y el contexto mexicano evidencian buenas prácticas en este punto a continuación se presenta una de estas iniciativas que se ha comenzado a replicar el Acapulco y Querétaro.

Programa Construyendo a Tiempo de la Municipalidad de Peñalolén, Santiago en el marco del programa 24 horas de Carabineros de Chile (Policía unificada).

El Programa “Construyendo a Tiempo” es un ejemplo concreto de la estrategia de intercambio de información oportuna y eficiente entre la policía (Carabineros de Chile) y el municipio de Peñalolén. Consiste en un programa de intervención psicosocial, en donde se consideran diferentes aspectos que conforman la vida de aquellos jóvenes infractores de ley menores de 18 años. Principalmente se desarrolla una intervención psicológica individual, trabajo con las familias en habilidades y conocimientos que faciliten en trabajo con la o el joven, trabajo con grupo de pares (altamente relevante) y se atiende otros aspectos de importancia para el desarrollo de las y los jóvenes (estudios, salud, etc.). Cómo opera el programa: en primer lugar la Dirección de Protección de la Familia (DIPROFAM) de Carabineros, elabora y entrega un listado semanal al municipio, con el registro de aquellos jóvenes que han sido detenidos por Carabineros en cualquier comisaría del país y que tengan residencia en la comuna (el listado se envía a cada comuna según corresponda). Con este listado el programa filtra aquellos casos que corresponden a infracciones de ley de aquellos que corresponden a vulneraciones de derechos, estos últimos son derivados a la Oficina de Protección de Derechos (OPD). Con el listado filtrado, los profesionales del programa contactan a los jóvenes registrados por infracción de ley, a quienes desarrollan un diagnóstico que permita conocer el compromiso delictual, los factores protectores y de riesgo con el fin de establecer el nivel de complejidad, en cada caso. Una vez establecido el contacto, la o el joven, voluntariamente, decide continuar o rechazar la intervención. Asimismo si un caso se considera de extrema complejidad, el programa deriva a otra institución que esté capacitada para ese tipo de intervención. Con el consentimiento de la o el joven para participar en el programa se establecen de manera conjunta los objetivos a lograr y se inicia el trabajo en sus diferentes ámbitos. La intervención finaliza de dos formas: abandono de la intervención por parte del joven (en este caso, el programa lo considera como una deserción) o término del periodo de intervención, en donde se considera el logro de los objetivos previamente establecidos.

Fuente: UN-Hábitat y UAH. 2010. Guía para la Prevención Local con Jóvenes. Pág. 62.

Para una información más detallada sobre esta experiencia se recomienda:
http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/07_construyendo_a_tiempo_chile.pdf

7. Territorialidad

Por territorialidad se entiende la configuración de la política desde los territorios y sus dinámicas, y por ende, desde los gobiernos locales que más próximos se encuentran a la comunidad residente en este territorio. La política de prevención por ende, tiene que arraigarse en el territorio. El diagnóstico participativo y el mapa de actores permitirán enfocarse en la profundización del conocimiento del territorio lo que permitirá identificar las zonas de intervención que requieren una atención particular y desarrollar estrategias ad hoc a cada caso.

El enfoque o estrategia territorial de las políticas de prevención implica que el equipo técnico integre responsables de las diferentes zonas de intervención, para poder articular los diversos ámbitos y entender el fenómeno de la violencia y sus evoluciones en el espacio y en las comunidades locales.

Las políticas de prevención deberán considerar la evolución del fenómeno de la violencia entre los sectores intervenidos a lo largo de la implementación de la estrategia y coordinar estrategias conjuntas cuando rebasan un solo territorio.

Para lograr esto, es imprescindible que la política de prevención promueva agentes en el territorio que pueden ser como se precisó en el capítulo dos: monitores o promotores comunitarios y participantes de los consejos ciudadanos o de otra organización que se haya definido en el territorio. Este pie del equipo técnico en el territorio, deberá ir acompañado de un esfuerzo de vinculación e involucramiento de las asociaciones civiles formales e informales y otras representaciones con arraigo en el territorio.

En el caso de Francia, existe la figura de los “coordinadores” de seguridad y prevención del delito de los Consejos locales o intermunicipales encargado de asegurar la coherencia de la estrategia de seguridad en lo local y su concertación con los habitantes en el día a día.

8. Transversalidad e Integralidad

Transversalidad y enfoque en grupos

Para atender de manera adecuada las dinámicas propias a cada aspecto de la violencia y trabajar eficazmente con los grupos más expuestos, el equipo técnico también deberá trabajar con las mesas temáticas y las asociaciones de la sociedad civil especializados. Por ejemplo, la experiencia internacional demuestra la importancia asignada al desarrollo integral de los jóvenes, considerando no sólo el ámbito laboral sino también las necesidades sociales, culturales y otros aspectos derivados de la etapa juvenil; es el caso de la iniciativa de Nicaragua, del Programa Fuerza Joven de Medellín (Colombia) o la estrategia articulada en torno al Hip Hop, también de Colombia.

Esta organización permitirá atender de manera especial la cuestión de los grupos excluidos,

vulnerables a la violencia (niños, mujeres, jóvenes, migrantes, adultos mayores, comunidades indígenas, trabajadores temporales, etc.) y problemáticas específicas (violencia familiar, consumo problemático de sustancias ilícitas, pandillas, Bullying, etc.).

La transversalidad implica:

- Coordinación con instituciones locales especializadas en grupos específicos. En el trabajo de prevención con niños, adolescentes y mujeres, la conformación de redes institucionales para la atención especializada de casos específicos es fundamental para el éxito de los proyectos.
- Coordinación con organizaciones de la sociedad civil: se valora el rol asignado a las organizaciones comunitarias como actores de apoyo y aliados, tanto en las actividades concretas como de sostén para los procesos de vida los grupos en condiciones de vulnerabilidad.
- Coordinación con todos los departamentos del gobierno local: para dar respuestas intersectoriales y coordinadas a la problemática-

La transversalidad también implica posicionar ciertas temáticas como prioritarias en la agenda de todos los órdenes de gobierno y de todos los ámbitos de actuación del gobierno municipal. Por ejemplo, la perspectiva de género, puesto que la visión respecto a la desigualdad social, cultural y económica entre hombres y mujeres ha sido identificada como uno de los factores relevantes en muchas de las manifestaciones de violencia y juega un papel preponderante en la reproducción social de ésta.

Integralidad

La integralidad implica que el fenómeno de la violencia se observe, comprenda y aborde desde sus distintas perspectivas y dimensiones. Como ya se mencionó, generar una visión incluyente y una cultura de prevención significa abordar de manera integral las múltiples causas y consecuencias de las inseguridades y las violencias.

Uno de los grandes retos de la prevención es la coherencia interna entre la estrategia local de la prevención primaria y las estrategias de prevención secundaria y terciaria. Aun cuando se prioricen algunas áreas de trabajo, la estrategia debe integrar cada aspecto en el corto, mediano o largo plazo y la visión vehicular la interrelación entre todas ellas.

Los factores causales se deben entender de manera contextual e integral que los determinan. Por ejemplo, abordar el problema de las pandillas violentas de jóvenes, implica entender y trabajar con sus las circunstancias de sus familias y al mismo tiempo con el barrio de origen de la pandilla y en las escuelas que frecuentan. Limitarse a trabajar sólo con los jóvenes pandilleros tratar su realidad familiar, barrial y escolar etc., conduciría, en el mejor de los casos, a su pacificación momentánea, pero en el medio local se mantiene el riesgo de generar otros pandilleros.

Por otra parte, la prevención social de la violencia y el delito debe asumir una comprensión integral de la ciudad, de sus habitantes, problemáticas, recursos, flujos, e interacción. La

experiencia demuestra que no es posible una política de prevención sin el desarrollo de una política social y una política de planificación urbana. Ambos componentes son los ejes centrales de la política preventiva ya que permiten reconfigurar los factores de riesgos que producen inseguridad y violencia y fortalecer los factores de protección que permiten el éxito y consolidación de la misma.

La integralidad, por tanto, no implica abarcar todos los temas pero sí incluirlos de manera sistémica y en la interrelación de los factores locales de la violencia.

Para facilitar la integralidad, conviene tener en el equipo profesionales de distintas disciplinas que puedan trabajar en conjunto observando la problemática, cada uno desde su especialidad, por ejemplo: los aportes de un/a trabajador/a social sobre los procesos de vulneración y exclusión, de un/a psicólogo/a sobre las consecuencias subjetivas de la violencia, la de un/a urbanista sobre la configuración de la convivencia a partir de distribución espacial, las de un/a sociólogo/a sobre la impronta de las tendencias macro sociales, son fundamentales para entender los determinantes locales de la violencia y las soluciones más idóneas de atacar sus causas.

Finalmente se debe asumir que una gestión integral de las problemáticas de inseguridad en el territorio conlleva modificar las dinámicas de convivencia y cohesión social. Son factores de mediano y largo plazo que la política local deberá considerar en su estrategia, para garantizar la sustentabilidad social de la política local.

Intervención integral con jóvenes Pandilleros, el caso del: Agustino, Lima.

Organizados en torno a la figura del “padre Chiqui” un carismático sacerdote jesuita que vive hace más de 40 años en la comunidad se conformó la asociación Martin Luther King con la intención de erradicar las más de 20 pandillas violentas que causaban un gran problema de inseguridad en la población y de muertes entre los propios jóvenes. Para “Chiqui” era necesario pensar una iniciativa integral que incluyera las familias, las escuelas y la calle de modo que estos jóvenes pudieran encontrar espacios de integración y de acogida cuando fuesen expulsados de las dos primeras.

Para esto el proyecto diseñó una serie de iniciativas donde se invitó a los propios jóvenes a trabajar en ellas, entre estas iniciativas se encuentra:

- La apertura de una escuela para jóvenes y adultos que quisieran terminar sus estudios (educación no escolarizada a más de 350 alumnos)
- Oportunidades de capacitación laboralmente y acceder a un empleo (2 microempresas, y programa laboral Yo tengo un sueño con uno de los principales grupos empresariales del país con más de 100 beneficiarios)
- Apertura de espacios en la comunidad para el deporte y la recreación (club de fútbol con 100 jugadores en 6 categorías y escuela de fútbol con más de 150 niños y adolescentes)
- Organizar acciones para reparar el daño a la comunidad y la aplicación de un modelo de justicia restaurativa.

En todas estas iniciativas se contempla un trabajo de prevención primario orientado hacia los niños y familias, de prevención secundaria orientado hacia los adolescentes y de prevención terciaria con programas de justicia alternativa para quienes ya se encuentren vinculados en problemas de conflicto con la ley.

9. Coordinación entre los tres órdenes de Gobierno

La coherencia y sintonía de las políticas de los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal, municipal) que se aterrizan en el territorio municipal en prevención, como en otras materias, no siempre es fácil de lograr, pero resulta fundamental para potenciar recursos, esfuerzos y detonar impactos.

En buena parte de los países latinoamericanos la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae principalmente en el poder ejecutivo nacional —como son los casos de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Honduras, Guatemala, Panamá o Chile—. Esto facilita en cierta medida la coordinación con los gobiernos municipales pero a la vez cae en el riesgo del diseño de estrategias verticales impuestas y diseñadas desde el nivel central.

En cambio en países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que la Seguridad Ciudadana se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta de una inexistente o muy precaria coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales. En estos países suele suceder que el manejo de las problemáticas se encuentre fraccionado, por ejemplo, en materia de delitos: mientras las autoridades nacionales atienden delitos transnacionales (fuero federal) como el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, el comercio ilegal de armas y la trata de personas, los gobiernos locales toman a su cargo delitos que afectan la vida, integridad y bienes de los ciudadanos (fuero común), como son los hechos de violencia y delincuencia cotidianos, y en general las contravenciones a la convivencia ciudadana” (Antípodas de la violencia, 133).

Esta fragmentación en las tareas es contraria a la lógica de la prevención que implica posicionar al gobierno local como el agente más idóneo para la atención integral de todas las problemáticas del territorio, sin negar el rol fundamental de las autoridades nacionales, siempre y cuando se actué de forma coordinada y bajo los mismos lineamientos.

10. Continuidad

La continuidad de la política de prevención es uno de los aspectos más difíciles, sobre todo en contextos como el mexicano donde los gobiernos locales sólo ejercen por tres años. Esto podría ser reversible, si al cambiar de administración se mantuviese al equipo técnico y otros actores de la política de prevención, pero casi nunca es el caso, incluso cuando el sucesor es del mismo partido. Al no existir una cultura de la sistematización de las experiencias, los nuevos equipos desconocen completamente el trabajo antes realizados o se niegan a darle continuidad. Este es el caso del exitoso programa de la Línea Verde en Aguascalientes, que la nueva administración no ha querido asumir con su componente de integralidad y desarrollo social. Sin continuidad, el éxito de los proyectos de prevención se ve muy mermado, dado que muchas temáticas implican cambios culturales y sociales profundos que pueden demorar entre 5 y 8 años en dar resultados sostenibles.

Si bien es recomendable que cada gobierno local diseñe su planificación trianual la estrategia de

prevención puede estar concebida más allá de esos plazos. En este sentido, la reciente reforma constitucional que permite la reelección de los Presidentes municipales podría tener implicaciones positivas en la prevención, pero es responsabilidad de las autoridades salientes y entrantes establecer espacios de traspaso y diálogo en materia de seguridad.

11. Coproducción de la seguridad

La política de prevención y el equipo técnico tienen que incorporar a la sociedad civil organizada desde el inicio del proceso, empezando con la socialización de la visión, el diagnóstico, la implementación y, al terminar, la evaluación del Programa.

La participación ciudadana se deberá dar a través de la institucionalización de mecanismos de diálogo permanente entre actores sociales y del sector empresarial, con atención particular hacia la inclusión de grupos minoritarios. Esta participación se puede incorporar de diferentes maneras en los espacios que ya han sido descritos, o mediante distintos procedimientos: consultas participativas, plebiscitos o referéndum.

El equipo técnico de prevención debe saber si existen mecanismos institucionales de participación a los cuales puede recurrir la comunidad. Por ejemplo en el Distrito Federal, Rosario en Argentina y Porto Alegre en Brasil, entre muchos otros, realizan cada año una consulta ciudadana para establecer una parte del presupuesto de manera participativa; de esta forma los vecinos definen la inversión en obras, de acuerdo a su problemática y necesidades, la cual puede ser que contribuya a la seguridad y prevención del delito (luminarias, recuperación de espacios públicos, etc.).

También existen espacios ya institucionalizados de participación ciudadana en materia de seguridad como son los Consejos y Observatorios de Seguridad Ciudadana, diseñados para incidir en la formulación de políticas públicas y de seguimiento de las instituciones, operando como entes de mejora institucional y contraloría social.

Cualquiera que sea el tipo de organización de la sociedad civil o del Estado que participe en el proceso de coproducción de seguridad, lo que más la caracteriza no es la consulta o el compartir decisiones, sino el hacerse responsable de ciertas tareas, cada uno desde su campo de acción. Por ejemplo, si una organización barrial participa en la recuperación de espacios públicos abandonados o deteriorados, no sólo participa en la decisión del uso del espacio público renovado, sino de su mantenimiento y de la aplicación de las normas consensuadas sobre sus usos.

Lo que distingue la participación de la coproducción de seguridad, es el hecho de que todos los actores se hagan responsables de los planes de acciones, desde su diseño hasta su implementación y consolidación, facilitando de esta manera la apropiación e involucramiento en el proyecto y del espacio por la comunidad, y por ende, de la renovación de la identidad local alrededor de la cultura de prevención.

Incluir a las instituciones de la sociedad civil y otros actores especializados, puede ser fundamental para la política de seguridad. A modo de ejemplo se presenta un cuadro con los ámbitos en los que la sociedad civil puede contribuir:

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

12. Cultura organizacional y Clima laboral

Un aspecto pocas veces tratado en el análisis de políticas públicas y en especial de políticas orientadas a la prevención es calidad de relaciones entre profesionales y clima laboral en el espacio de trabajo. Todos los actores vinculados a la política de prevención sufren una gran carga emocional, mental e incluso física por tener que lidiar con situaciones dolorosas, injustas e incluso inseguras para ellos mismos. Esto genera un desgaste progresivo que es necesario tratar y contener mediante instancias de autocuidado y compañerismo.

Sin embargo en la realidad se observa muchas veces lo contrario. Dentro de la propia institución existen prácticas laborales indeseables, discriminatorias y abusivas que van en absoluto desmedro de la política de prevención.

Si el equipo no se siente respaldado, motivado y contenido costará posicionar la prevención como una herramienta transversal al quehacer del gobierno local y sortear las resistencias y dificultades que aparecerán en el camino. La prevención es una tarea lenta que demanda un trabajo diario y constante.

Por otra parte, como en todos los órdenes de gobierno, las agendas personales, las alianzas políticas y las rivalidades internas al municipio pueden afectar la coordinación y la calidad de la estrategia y de sus acciones.

Identificar las malas prácticas en la cultura organizacional y transformarlas a la luz de los principios e incluso usando las herramientas promovidos en la política de prevención debería ser una tarea importante para el líder local y el coordinador del equipo técnico.

13. Estructura y coordinación del equipo de prevención

El primer gran desafío en el trabajo del equipo técnico es su capacidad para coordinar institucionalmente las diferentes áreas municipales involucradas, las dependencias federales y estatales, cada una con su propia dinámica institucional, sus objetivos sectoriales y presupuestos asignados. Conviene reconocer que en la práctica, los recursos humanos y financieros asignados a las políticas locales de prevención, provienen de los diferentes programas y niveles, que una buena gestión debería canalizar para este objetivo transversal.

En la práctica se observan fenómenos de rivalidades entre instituciones y riñas por espacios de poder y de decisión que dificultan la puesta en común de recursos, información y esfuerzos. Algunos comités acuden a las reuniones del Consejo para presentar informes rutinarios sin relevancia sobre la operatividad de los organismos de seguridad y de justicia, cada institución realizando por su lado reuniones de balance y proyección de su trabajo operativo sin compartir con las demás instituciones información, conclusiones ni estrategias de operatividad.

La experiencia internacional demuestra que la regularidad de las reuniones de un “Comité Estratégico” permite facilitar la eliminación progresiva de los celos institucionales y la conformación de equipos de trabajo. Se estima que la regularidad de las reuniones del equipo técnico no puede ser inferior a una vez por mes, y de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten. Lo cual así mismo, es vital el liderazgo de los alcaldes al convocar y presidir cada una de las reuniones del comité o consejo (Antípodas de la violencia, p 132).

En el caso de Fico Vivo, en Brasil, se optó por la creación de un grupo de trabajo compuesto de diversas agencias sin que ninguna predominara sobre las demás. Esta forma de gestión colegiada garantizaba en parte que el juego de rivalidades y vanidades entre agencias no prevaleciera sobre los intereses del proyecto, sino que los distintos actores se incorporaban en función de las necesidades identificadas. Con esta organización, todos eran responsables de los problemas y aciertos del proyecto.⁴

La capacidad de los miembros del equipo técnico de romper las inercias y resistencias al cambio para generar un cambio de enfoque desde lo represivo hacia lo preventivo entre las diferentes instituciones involucradas, incluidas las municipales, será fundamental en el éxito de la política local de prevención.

El elemento fundamental de la gestión municipal de la seguridad ciudadana sigue siendo el liderazgo de las figuras políticas locales. Más allá de la problemática específica, la consistencia de la conducción local parece ser un factor clave en experiencias exitosas y con proyección, ejemplo de esto son las iniciativas del municipio de Pasto en Colombia, de Peñalolén en Chile y de Paucarpata en Perú⁵. Por otra parte, el coordinador del equipo técnico y sus atribuciones

⁴ Estudio de Caso “Fico Vivo”, proyecto para el control de homicidios en Belo Horizonte, World Bank, 2005.

⁵ Para mayor información sobre el caso de Pasto Colombia consultar:

http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/13_construccion_concertada_colombia.pdf

Para el caso de Peñalolén, Chile consultar: <http://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2014/06/Libro%20seguridad%20ciudadana.pdf>

Para el caso de Paucarpata ,Perú consultar:

http://ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1776//files/buenaspractica_paucarpata.pdf

en la estructura municipal son de primera importancia para la eficacia.

La coordinación exige delimitar muy bien las reglas de participación y de toma de decisiones de actor e instancia, ya que a menudo se otorga un espacio político a un grupo pero no se dota a sus representantes de la suficiente capacidad de decisión, reproduciendo el mismo fenómeno que el que se pretende atender en las dinámicas locales de exclusión, hacia las mujeres, los jóvenes, etc. Para contrarrestar estas tendencias, se pueden establecer reglas de discriminación positiva en la participación de estos grupos.

Se sabe que demasiada representación también puede ser un factor que estorbe el proceso de toma de decisiones y la eficacia de la política de prevención en su conjunto. Reglas de participación demasiado incluyentes pueden impedir tratar temas importantes y delicados que el sobre número de participantes puede entorpecer, o generar el temor a que lo discutido se filtre a los medios de comunicación o hacia las organizaciones criminales. En este caso, una buena práctica es hacer prevalecer el principio de subsidiariedad que dispone que cada asunto deba ser tratado por el grupo o los grupos más cercanos al problema a tratar, ya sea temáticamente o territorialmente.

En la práctica internacional, se ha observado que el equipo técnico incluye una instancia de toma de decisiones políticas y otra para las decisiones operativas. La instancia operativa, toma decisiones para intervenir los problemas detectados en los diagnósticos y trabaja en equipo para solucionarlos, funcionando bajo el liderazgo del líder político local. Sin embargo, es claro que a ella deben asistir también los jefes de las distintas policías y de las instancias encargadas de procurar justicia. La instancia política suma a los miembros de la instancia operativa funcionarios de otras instituciones con poder de decisión, que por sus funciones pueden contribuir a mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana.

14. Presupuesto

Los recursos son una realidad necesaria para la concreción de cualquier iniciativa prevista en la estrategia, sin ellos es inviable operar la política de prevención. Esta constatación evidente debe ser atendida de forma proactiva por el equipo de prevención de modo de no esperar que los recursos le lleguen por parte del gobierno nacional o federal. La prevención se está configurando recientemente como una prioridad de país en el ámbito de la seguridad, por ello no existen instancias de transferencia de recursos fijos suficientes para implementar toda una política preventiva. Por este motivo el equipo debe ser proactivo y postular a los distintos subsidios que actualmente se ofrecen desde la administración federal. Pero estos no son la única fuente de recursos posibles, sumar a grupos empresariales, actuar coordinadamente con instituciones de la sociedad civil que puede contribuir con recursos (aunque no sean monetarios) y aprovechar los recursos comunitarios son por ejemplo formas de suplir la irregularidad del financiamiento hacia prevención.

Si realmente existe una cultura de coproducción de la seguridad los recursos destinados a la prevención debiesen ser consultados, debatidos y ejecutados con la comunidad, como ocurre en aquellas ciudades que cuentan, por ejemplo, con presupuesto participativo, y en especial en aquellas como el caso de Rosario, que cuenta con un presupuesto participativo dirigido a jóvenes.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN. MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, ARGENTINA
“Se aprende a participar participando. No hay academia de participación” Diego Beretta

El proyecto se inició en el 2004, dos años después que el Presupuesto Participativo (adulto), con aportes internacional, en uno de los seis distritos en que se dividió la comuna, con unos 20.000 dólares. El 2005 contó con 40.000 pesos (unos 13.000 dólares) por distrito y unos 4.200 dólares para administración. Esos montos fueron de alrededor de 50.000 pesos por distritos el año 2007. Se trabaja en cada distrito y finalmente los proyectos se votan. El último año participaron entre 3.000 y 4.000 jóvenes en el PPJ.

Visión: Integrar a los jóvenes (13 a 18 años) en la búsqueda de soluciones para su barrio, asignándoles recursos, incorporando la perspectiva generacional. Este es un proyecto para afuera y para adentro del municipio: más que proyectos para jóvenes lo que pretende es integrar la mirada juvenil, su forma de pensar la ciudad. La ciudad educadora: se busca crear ciudadanía, incentivar la participación, se busca crear espacios formales de participación donde se puedan ver resultados concretos: “Este no es el único proyecto ni el mejor. Es otra forma.”

Tipos de proyectos elegidos: capacitación de oficios e idiomas en los barrios; espacio públicos (plaza skate); centro tecnológico; proyecto de radio; talleres de teatro, danza, etc., en barrios; bibliotecas populares y ludotecas; prevención de adicciones; etc.

Dificultades: No se trabajó a priori con los funcionarios municipales para consensuar concepto de participación, los objetivos y la relevancia del programa. Faltó mayor coordinación con la implementación del Presupuesto Participativo (adulto), sólo se juntaban una vez al año adultos y jóvenes (jóvenes se sentían víctimas, los adultos los veían como victimarios). Se llega a sectores vulnerables, pero sólo a través de las escuelas, dejando fuera a los que no están en ellas, es decir, los más vulnerables. Las organizaciones juveniles tienden a seguir una lógica adulta: iba el dirigente a pedir recursos para su organización. Proyectos fuera del ámbito municipal, por ejemplo, gran demanda por déficit de infraestructura en las escuelas (falta de gas, sin computadores, baños en mal estado, etc.), pero están a cargo del gobierno provincial y no del municipio. Proyectos o ideas que, por razones de presupuesto, quedan fuera del programa. Tiempo de los jóvenes: “ahora...”, distinto a los tiempos de la administración pública.

Logros: 75% de las obras votadas desde el 2004 han sido ejecutadas, existiendo un compromiso para realizar el resto. Creciente participación de jóvenes, superando a la de los adultos. Incorporación paulatina de la mirada de los jóvenes en el ámbito municipal y ciudadano.

Desafíos: Mayor presupuesto (el PPJ es –aprox– sólo el 1% de Presupuesto Participativo).

Fuente: En base a entrevista a Diego Beretta, ex-director del Programa, hoy es coordinador de uno de los 6 distritos en los que se ha descentralizado la gestión del municipio, 2008.

El presupuesto participativo es una de las formas que puede desarrollarse este proceso, actualmente existe un debate en cómo distribuir el recurso con criterios de participación y representatividad, sin que ello implique necesariamente hacerlo a través de fondos

concurables, dado que también pueden ser decididos por órganos colegiados con representación gubernamental y ciudadana.

Otro aspecto importante a nivel presupuestario se refiere a la coordinación con los demás departamentos municipales para ejecutar proyectos e iniciativas en conjunto, proyectos de reestructuración urbana o construcción de espacios públicos son monetariamente mucho más costosas que un programa de atención y orientación a víctimas pero sin dudas ambas son igual de necesarios. En este sentido, se pudiese pensar en el diseño de estrategias de prevención co-financiadas por distintas dependencias del gobierno local.

Finalmente es muy importante cuidar los mecanismos de transparencia con el destino y uso de los recursos orientados a la prevención, establecer auditorías ciudadanas y mecanismos de rendición de cuentas son un gran paso que contribuirán a aumentar la confianza en las instituciones de seguridad. La información presupuestal debe estar ordenada y asequible a quienes la demanden.

15. Monitoreo, evaluación y comunicación

Para una gestión exitosa, se requiere construir sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación que permitan a los equipos técnicos acceder a la información para medir resultados e impactos. Lamentablemente, la teoría está lejos de la práctica. Las ampliamente citadas buenas prácticas locales en prevención del delito no han sido evaluadas en detalle como para determinar los elementos que han gatillado un decrecimiento delictual (especialmente en los casos de Bogotá y Medellín).

Un tema destacable, en especial respecto a la posibilidad de implementar evaluaciones, es la asociación establecida entre organismos ejecutores y el mundo académico, permitiendo acortar la distancia que usualmente se aprecia en las iniciativas de prevención, que tensiona la posibilidad de desarrollar modelos con sólidos sustentos teórico-metodológicos, o incluso atender a la necesidad de evaluar los resultados e impactos con rigor científico. Entre las experiencias que reflejan clara y positivamente esta alianza están las Unidades Móviles, Aulas en Paz y el Plan Estratégico de Convivencia y Seguridad del Municipio de Pasto, todos de Colombia, junto con el proyecto Justicia Juvenil Restaurativa de Perú⁶.

De manera general, conviene asegurar que el esquema de evaluación se diseñe desde los inicios de la política, para incluir todos los aspectos relevantes de su implementación (procesos) y las metas y prioridades consensuadas (objetivos) y la relación entre las acciones y el logro de los objetivos (impactos).

Por ello es necesario que el equipo técnico cuente con personal con capacidades de evaluación, cuantitativa y cualitativa, análisis y formulación de indicadores, conocimientos amplios sobre los procesos de planeación orientada a resultados y sobre procesos de evaluación participativa.

En materia de prevención, está demostrado que un buen sistema de evaluación y monitoreo,

⁶ Estas experiencias son analizadas en mayor profundidad en el libro: ONU-Hábitat. 2010. Guía para la Prevención Local con Jóvenes. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

además de su carácter cíclico debe ser participativo, para incluir los aspectos de percepción, incluyendo los puntos de vistas y opiniones de todos los agentes involucrados: áreas institucionales de la administración ligadas al proyecto (direcciones municipales y ejecutores de la política de prevención en campo), en su caso, organismos internacionales de cooperación; habitantes y usuarios del territorio; iniciativa privada; asociaciones civiles y de asistencia privada; entre otros.

El carácter participativo del proceso de evaluación permite incluir una visión amplia de las violencias en el territorio aportando herramientas para atenderlas de manera más integral y transversal. También aporta legitimidad a los resultados del mismo, al combinar los puntos de vista de las personas implicadas, ya sea como ejecutores o como destinatarios del programa, por lo que los resultados facilitan la comprensión objetiva de los efectos reales del proyecto o programa.

Otro elemento esencial es el enfoque en los grupos vulnerables, para entender el efecto diferenciado de la política local de prevención en cada uno. Por ejemplo, el enfoque de género es fundamental en el diseño de diagnósticos y evaluaciones. Dentro de un mismo contexto social, la situación de desarrollo de hombres y mujeres es diferente, y también, a lo largo de sus diferentes ciclos de vida. En general, la situación de las mujeres de mayor exclusión que la de los hombres, por lo que las necesidades de ambos sexos son distintas. Esta tendencia obliga a colocar una mirada diferenciada entre los géneros que debe traducirse a lo largo de todo el proceso de la evaluación --tanto en la recopilación de información y de datos como en el diseño y despliegue de los objetivos, efectos esperados y acciones.

La evaluación también debe asumir el enfoque territorial, para abarcar la evolución de los tipos y las dinámicas de la violencia en el espacio, en función de las intervenciones realizadas.

Además es necesario que el sistema incluya un enfoque histórico del territorio ya que el devenir económico, social, demográfico, cultural y ambiental del mismo puede haber influido o estar influyendo en la situación actual de la zona.

Sin duda, el elemento más importante en la aplicación del sistema de evaluación es el enfoque en los impactos del proyecto, programa o política, en la vida local.

Para medir el impacto será necesario construir y levantar la línea de base de la evaluación desde el inicio del proyecto para considerarla en el presupuesto total de éste, ya que una vez iniciada la política, ya no se puede levantar. En esta labor también será muy útil poder apoyarse sobre sistemas informáticos y de georreferenciación de la información.

Una buena práctica en la materia es el caso del mapeo de Belo Horizonte, en Brasil, dónde una alianza entre el Centro de Estudios sobre Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais y el Comando de Policía de la Capital de la Policía Militar de Minas de Gerais permitió introducir nuevas herramientas de gestión de actividades policiales mediante la descentralización de la planificación de operaciones y a través de mecanismos de fiscalización y control de resultados⁷.

⁷ Producción y uso de información y diagnósticos en seguridad urbana. Banco Mundial. 2005.

Falta un cierre o conclusión. Donde se señale que serán estos 15 ámbitos los que deberán desarrollarse en cada política y que por ende serán las competencias o capacidades orientadas a estos aspectos los que deberá contar un equipo local para poder implementar una política de prevención eficaz y eficiente.

VI. Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2011) Evaluación y buenas prácticas aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia, compendio del primer concurso de buenas prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012) Antípodas de la Violencia, Desafíos de Cultura Ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina.
- Banco Mundial (2005). Producción y uso de información y diagnósticos en seguridad urbana. 2005.
- Banco Mundial (2005). Estudio de Caso “Fica Vivo”, proyecto para el control de homicidios en Belo Horizonte.
- Centre International pour la prevention de la criminalité (2013). L’approche territoriale dans la mise en oeuvre d’actions de prévention de la délinquance : Étude exploratoire d’expériences dans des pays occidentaux,. <http://www.crime-prevention-intl.org>
- Garland D., 2005, La cultura del control, Gedisa, Barcelona
- Glaeser E., 2011, El triunfo de las ciudades, Taurus
- Finlay M., 1999, The Globalization of Crime. Cambridge University Press
- México Evalúa. 2014. “Prevención del Delito en México: donde quedó la evidencia”. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., México.
- ONU Habitat (2009) Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago de Chile.
- ONU Habitat. 2010. Guía para la Prevención Local con Jóvenes. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- ONU Habitat. 2010. Guía para la Prevención Local en Barrios. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- PNUD. 1998. “Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización”. Santiago de Chile.
- PNUD, 2009, “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano“.
- PNUD, 2012, Informe de Desarrollo Humano del Caribe, “Desarrollo Humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana”.
- PNUD, 2014, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD.
- Ruiz y Vanderschueren, F. (2006). Modelos democráticos de seguridad ciudadana. Ponencia Seminario Permanente sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana, PNUD. El Salvador. www.gloobal.info/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=1939&canal=Ponencias&ghoy=0008&secciontxt=1#sec