

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial del 3 de abril de 1981



**“PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
Y LA DELINCUENCIA
EN INTERVENCIONES TERRITORIALES:
EL PLAN MUNICIPAL DE COMUNICACIÓN”**

TESIS

para conseguir el grado de

MAESTRO EN COMUNICACIÓN

presenta

Sergio Salvador García García

Director:

Dr. Rubén Aguilar Valenzuela

Lectores:

Mtro. Erick Fernández Saldaña
Dr. José Antonio Farías Hernández

Ciudad de México, 2024.

RESUMEN

México está viviendo un periodo de violencia crónica. Para enfrentar este gran problema social se han definido políticas públicas que se orientan a revertir la violencia social y criminal.

Entre las políticas públicas que han dado resultados se encuentran aquellas que se dirigen a intervenciones en la escala local. Una de las características de estas intervenciones es el enfoque de seguridad ciudadana que integra a las instituciones locales y transita desde una visión de los habitantes como simples beneficiarios de las políticas públicas, hacia otra que los concibe como participantes activos con un rol muy importante en las tareas de seguridad. Esta visión de la seguridad ciudadana implica una relación lógica entre la concepción de la multicausalidad del delito y la violencia, y la necesidad de implementar respuestas multisectoriales coordinadas e integradas. Este cambio de visión implica al mismo tiempo una variación en la organización, operación y las mentalidades en las instituciones y operadores de los programas y acciones.

Tomando en cuenta el contexto anterior, el presente trabajo tiene como objetivo diseñar una metodológica para que los equipos de prevención municipales puedan contar con las referencias urbanas, conceptuales, de procesos y técnicas que les permitan diseñar su plan de intervención acorde con la realidad social, cultural y delictiva de los territorios donde trabajan.

El trabajo se estructura en siete capítulos. El primero tiene como finalidad hacer ver la relevancia de las ciudades como territorios de transformación para superar inequidades sociales, los contextos de violencia y la posibilidad de llegar a ser ciudades justas y equitativas. El segundo capítulo se dedica a las políticas públicas como instrumento para abordar y solucionar las problemáticas urbanas. El tercer capítulo establece las definiciones del Programa de Seguridad Ciudadana y de la metodología de Ciudades más Seguras; aporta el marco conceptual que sustenta el modelo de intervenciones territoriales en concordancia con la transformación de la ciudad. Los capítulos cuarto y quinto abordan los temas relativos a la intervención territorial para la transformación de las ciudades. El capítulo sexto aborda la importancia de la comunicación para divulgar el Plan Municipal de Prevención e impulsar una cultura de la prevención. El capítulo séptimo se dedica a reseñar dos políticas públicas que tienen presupuestos teóricos y enfoques de seguridad ciudadana para mostrar cómo se aterriza una propuesta de esta naturaleza en el terreno.

Las conclusiones se refieren a la importancia del desarrollo de marcos teóricos para la prevención y la reflexión personal que define aspectos que son difíciles de abordar desde la teoría criminal como los aspectos éticos y de desarrollo humano en instituciones policiales.

Palabras claves. Violencias, prevención, seguridad ciudadana, plan de seguridad, plan de comunicación

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer al Mtro. Pablo Casares Arrangoiz, quien siendo el coordinador de la maestría de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, acepto y apoyo la propuesta de un grupo de promotores educadores que trabajábamos en las dos únicas radios comunitarias del país, Huayacocotla y Teocelo en el estado de Veracruz, de abrir una maestría abierta en comunicación y desarrollo, que permitiera ser cursada sin dejar el trabajo cotidiano en las emisoras comunitarias, con el objetivo de facilitar la reflexión sobre la práctica, mejorar los conocimientos especializados en comunicación y desarrollo regional así como sistematizar la experiencia de estas emisoras comunitarias que apoyaban proyectos de promoción y desarrollo en las comunidades de esas dos regiones veracruzanas.

El Mtro. Casares, diseñó, junto con los alumnos de ese grupo los contenidos de la maestría y proporcionó los mejores profesores e investigadores en cada una de las materias, y se aseguró un buen apoyo tutorial. Este grupo estuvo integrado por Felipe Espinosa Torres, Sergio Salvador García García, Aurora Velasco Aceves Vidrio y Jorge Villalobos Grzybowicz, a quienes también extiendo mis agradecimientos por su acompañamiento en esta valiosa experiencia.

Mi agradecimiento a todos los maestros y tutores que nos apoyaron en este grupo de maestría abierta. Algunos de los profesores ya no se encuentran con nosotros como son el mismo Mtro. Pablo Casares, Moisés Alejandro Peredo Salinas, Javier Riojas Rodríguez y Raúl Morales.

Igualmente quiero agradecer a mi director de tesis, el Dr. Rubén Aguilar Valenzuela, a los lectores de la tesis: Mtro. Erick Fernández y al Dr. José Antonio Farias, así como a los actuales profesores del Departamento de Comunicación, especialmente al Mtro. José Samuel Martínez, coordinador de la maestría, mi agradecimiento más sincero por su invaluable apoyo.

No tengo palabras para expresar lo que significa la presencia y apoyo de Magda, mi esposa, que ha hecho posible este y otros proyectos y sobre todo por ayudarme a ayudar. A ella mi total amor y gratitud.

A Miriam, Daniel y Ana Isabel hijas e hijo que han sido un buen apoyo.

A Rosaura, mi madre, y hermanos Pablo, Alejandro, Carlos, Ana y Carolina y a los que sin su presencia física siguen con nosotros: Azucena y Luis.

Mi agradecimiento al Padre Jorge Atilano González Candia S.J., por su apoyo.

Por más de diez años he estado trabajando compañeros y compañeras que apuestan por los derechos humanos y con policías en distintos municipios y he encontrado hombres y mujeres con una verdadera vocación de servicio y dispuestos a morir por proteger al *otro*. A ellos mi admiración y gratitud

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	2
AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	8
INDICE DE TABLAS.....	9
INTRODUCCIÓN	10
I. LA CIUDAD COMO MARCO DE REFERENCIA	17
DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	17
1.1 Dinámicas, complejidades y conflictos en las ciudades	18
1.2 La violencia en la sociedad urbana	19
1.3 La dimensión territorial de la prevención, identidad y cohesión	20
1.3.1 Ciudades vulnerables.....	20
1.3.2 Barrios y colonias vulnerables	20
1.3.3 Grupos vulnerables.....	21
II. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN Y COHESIÓN SOCIAL	
22	
2.1 Prevención y cohesión social.....	26
2.2 Políticas públicas territoriales de prevención y cohesión social	27
III. CIUDADES MÁS SEGURAS Y SEGURIDAD CIUDADANA: NUEVOS ENFOQUES	29
3.1 Principios de las políticas públicas de prevención	31
3. 2 Los enfoques.....	31
3.2.1 El enfoque de derechos humanos	31
3.2.2. El enfoque de los derechos a la ciudad.....	32
3.2.3 El enfoque de género.....	32
3.2.4 El enfoque de seguridad ciudadana	33
IV. LAS CONDICIONES DE ÉXITO	34
DE LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES.....	34
4.1 Liderazgo de la Presidencia Municipal	35
4.1.1 Generar y difundir una visión.....	35
4.1.2 Dimensión intersectorial.....	36

4.2 Los equipos técnicos locales de prevención.....	37
4.2.1 La composición del equipo técnico	38
4.2.2 La estabilidad el equipo técnico	40
4.2.3 La integración organizativa del equipo técnico en el aparato municipal	40
4.2.4 La formación permanente del equipo técnico	41
4.2.5 Roles específicos del equipo técnico	43
4.3 La participación ciudadana en la coproducción de seguridad	45
4.3.1 Los desafíos de la participación ciudadana.....	46
4.3.2 Identificando a la sociedad civil: sus organizaciones y movimientos	47
4.3.3 El lado oscuro de la sociedad civil: la sociedad incivil	49
Tabla 5 Características y objetivos del modelo de participación comunitaria.....	50
4.3.4 Espacios de participación ciudadana	50
4.3.5 Responsabilizar	51
4.3.6 Evaluación del Programa de Participación	51
4.4 Recursos	52
V. EL PROCESO DE PREVENCIÓN MUNICIPAL,.....	53
SUS ETAPAS Y REQUERIMIENTOS.....	53
5.1 El diagnóstico participativo	53
5.1.1 Objetivos	54
5.1.2 Los alcances temáticos.....	55
5.1.3 El alcance territorial.....	56
5.1.4 Síntesis y propuesta de tabla de contenidos del diagnóstico barrial.....	57
5.1.5 ¿Cómo hacer un diagnóstico?.....	60
5.1.6 Fases del diagnóstico	60
5.2 Elaboración de ejes estratégicos.....	64
5.2.1 Elaboración de una estrategia de carácter local	64
5.2.2 Condiciones de una estrategia municipal de prevención del delito y la violencia con un enfoque de cohesión social	65
5.2.3 Bases para una estrategia	66
5.3 Proceso de formulación de una estrategia local.....	67
5.3.1 Prioridades y ejes estratégicos.....	67

5.3.3 Grupos de trabajo	68
5.3.4 Establecer compromisos.....	68
5.4 Estrategia de sostenibilidad.....	69
5.4 Las etapas de un proceso de ciudades más seguras.....	69
VI. LA COMUNICACIÓN EN PLAN MUNICIPAL.....	72
DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA.....	72
6.1 Quién informa sobre los temas de violencia	73
6.2 El presupuesto.....	74
6.3 Proceso de elaboración de la estrategia de comunicación del Plan de Prevención	74
6.3.1 La visión	74
6.3.2 El diagnóstico.....	75
6.3.3 El estudio sobre victimización y percepción de inseguridad	76
6.3.4 Percepción de la inseguridad en la colonia o barrio	78
6.4 Objetivos de la comunicación.....	79
6.5 Definición de la estrategia	80
6.6 Los actores clave: definición de las audiencias.....	81
6.7 Relación con los medios de comunicación.....	82
6.8 Uso de Tecnologías de información y comunicación	82
6.9 La comunicación intergubernamental.....	82
7. RESEÑAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS	84
7.1 El Programa Convive Feliz, en Aguascalientes.....	84
7.1.1 La problemática de la violencia en Aguascalientes	84
7.1.2 Condiciones de éxito del Programa Convive Feliz	88
7.1.3 La política pública: Convive Feliz, una propuesta con nuevos enfoques para la atención y prevención de la inseguridad y la violencia	100
7.1.4 La acción de un gobierno local con nuevos enfoques	100
7.1.5 Objetivos y metodología del Programa Convive Feliz.....	105
7.1.6 Proceso de intervención en las colonias: la nueva territorialidad.....	109
7.1.7 Las etapas de trabajo en las colonias	111
7.2 LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA COMUNA DE PEÑALOLÉN.....	120

Presentación municipio de Peñalolén.....	120
7.2.1 Política de seguridad ciudadana en Peñalolén	125
7.2.2 Implementación del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana.....	128
7.2.3 Instancias de coordinación dentro del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana y línea base de gestión municipal Plan Barrial.	132
7.2.4 Plan barrial	133
7.2.5 Proyectos de intervención territorial: Recuperación de Espacios Públicos (REP) y Mejoramiento de Espacios Públicos (MEP) en forma participativa.....	135
7.2.6 Sistemas de Protección Vecinal.....	136
7.2.7 Centro de mediación	137
7.2.9 Iluminando para la seguridad.....	139
7.2.10 Fondos concursables comunitarios.....	140
7.2.11 Herramientas o instrumentos participativos de gestión de la seguridad .	143
7.2.12 La importancia de la coordinación interinstitucional para el desarrollo de acciones de prevención y persecución inteligente del delito.....	144
8. CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA	149

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Figura 2.1 Proceso en el establecimiento de políticas públicas	21
Figura 2.2 Esquema de elaboración de la política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana.....	23
Figura 3.1 Los pilares para la prevención de ciudades más seguras.....	29
Figura 6.1 Las comunicaciones en las distintas etapas de la política de prevención.	74
Figura 6.2 Desconfianza en la policía.....	79
Figura 7.1 Antecedentes del programa Convive Feliz	90
Figura 7.2 Gabinete de Convivencia y Seguridad Ciudadana	97
Figura 7.3 Estructura de las redes del Programa Convivencia y Seguridad Ciudadana	100
Figura 7.4 Componentes del Programa Convive Feliz.....	110
Figura 7.5 Micro regiones del municipio de Aguascalientes.....	112
Figura 7.17 Las etapas de trabajo en las colonias.....	113
Figura 7.6 Unidades vecinales	123

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 El Plan Nacional de Desarrollo.....	24
Tabla 2 Competencia del coordinador	38
Tabla 3 El papel del deporte la recreación y la cultura en las juventudes	49
Tabla 4 Los Consejos de Seguridad	50
Tabla 5 Características y objetivos del modelo de participación comunitaria	51
Tabla 6 Preguntas básicas en la etapa de diagnóstico	54
Tabla 7 Los factores de riesgo	63
Tabla 8 Objetivos contextuales y comunicacionales.....	77
Tabla 9 Definición de la estrategia y ejes de acción comunicativos	82
Tabla 10 Consejos útiles.....	83
Tabla 11 Gabinete del Programa Convive Feliz.....	95
Tabla 12 Competencias ciudadanas que fomenta el las acciones de convivencia y seguridad ciudadana.....	108
Tabla 13 Componentes de las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana.....	109

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años hemos visto en México la emergencia de un amplio y vasto fenómeno de violencia social y criminal que se ha radicalizado en los últimos diez años con más de 170 mil muertos, 35 mil desaparecidos y más de 250 mil desplazados. Sólo en este sexenio

Los resultados están a la vista: casi 90 mil homicidios en cuatro años de gobierno. 50 mil más con toda probabilidad, en los próximos dos años. En total, se acumularán aproximadamente 140 mil homicidios durante la administración de Peña Nieto, casi 20 mil más que el gobierno anterior. Al cierre del sexenio la tasa de homicidios, más o menos, sobre 22 por 100 mil habitantes, exactamente donde la dejó [Felipe] Calderón (Hope, 2017, p.72).

El fenómeno se hace más preocupante porque la violencia se ha extendido a la mayoría de los estados del país, y ahora tiene presencia en municipios donde existía un relativo control.

[...] la tendencia observada desde mediados de 2014 es preocupante. Nuevamente, la violencia va en aumento, pero ahora lo hace sobre todo en estados y municipios que tienen la menor capacidad para hacerle frente. Un escenario sombrío de normalización de la violencia, donde nos resignamos a que algunas regiones sean controladas por mafias y grupos de autodefensa, se perfila como de los más tristes legados de estos primeros diez años de violencia criminal (Guerrero, 2017, p.59).

Para enfrentar este gran problema social se han definido políticas públicas que se orientan a revertir la violencia social y criminal. Como parte de la definición de estas políticas públicas se han impulsado estudios e investigaciones que permiten identificar los orígenes, las causas y las manifestaciones de la violencia social y criminal, y establecer estrategias y acciones que contengan y reviertan los factores que producen y reproducen la violencia en sus diversas expresiones.

Un componente importante de la ejecución de las políticas públicas es el contar con recursos humanos que puedan operar los programas y proyectos derivados de las políticas públicas, y diseñar metodologías de intervención que permitan establecer los procesos conducentes a alcanzar el éxito de las acciones preventivas. El problema es que ante un fenómeno tan reciente no existen los recursos humanos capacitados y suficientes para enfrentar en “terreno”, en los “territorios”, la promoción de proyectos de prevención con mujeres y jóvenes, de recuperación de espacios públicos, en las escuelas, etc., con metodologías, métodos y herramientas participativos que permitan contener e incidir sobre los factores detonantes de las violencias sociales y delictivas.

El reto es enorme: sólo hay que pensar en que es necesario un equipo de profesionales de la prevención en cada uno de los 2,456 municipios, que estén perfectamente

capacitados para desarrollar proyectos de prevención de la violencia y el delito, y sean eficientes y eficaces. El reto es de tal magnitud ya “[...] que el gobierno federal simple y sencillamente no cuenta con suficientes recursos para hacer intervenciones simultaneas en 50 municipios, cualquiera que éstos sean” (Hope, 2017, p. 72). Y es que en 50 municipios se concentra 49% de los homicidios en el país. Hay 2,406 municipios que requieren apoyo y no hay suficientes recursos.

El presente trabajo se inscribe en este esfuerzo de apoyar la formación y el impulso a los técnicos de prevención que trabajan a nivel municipal, proponiendo una metodología de trabajo que implique el respeto y la defensa de los derechos humanos, y la participación ciudadana en los proyectos de prevención de la violencia social y criminal, para de esta forma apoyar su profesionalización.

El enfoque de seguridad ciudadana en los proyectos de prevención es la propuesta que tiene como pilares los derechos humanos y la participación ciudadana, por lo que genera procesos de construcción colectiva entre las instancias institucionales, sociales y comunitarias que tengan acción en un territorio determinado; este enfoque tiene como presupuesto el desarrollo democrático y sustentable de nuestras sociedades. Es por esto que la seguridad es planteada como un bien común, ya que su desarrollo contribuye a mejorar los niveles de calidad de vida de todos los miembros de una sociedad. Por otro lado, la seguridad también se plantea como un derecho que integra una serie de derechos llamados derechos humanos emergentes. Al mismo tiempo, la seguridad es vista como un factor fundamental para el ejercicio de la gobernabilidad, que considera la participación ciudadana como estrategia clave para el diseño e implementación de las políticas públicas. Así se integran nuevos actores a las dinámicas de la política, como la sociedad civil y el sector privado, quienes demandan su espacio de participación en la coproducción de la seguridad (Ruiz & Vanderschueren, 2006).

Este tipo de seguridad se diferencia de la seguridad pública que se ejerce y legitima desde el poder monopólico del Estado, actúa en quienes poseen su producción en los tribunales, y su control opera con el uso de las fuerzas policiales sostenido en una visión represiva de la seguridad. La seguridad ciudadana, por otro lado, se centra en un enfoque que integra a las instituciones locales y transita desde una visión de los habitantes como simples beneficiarios de las políticas públicas, hacia otra que los concibe como participantes activos con un rol muy importante en las tareas de seguridad. Tareas como son la realización del Plan de Prevención, los programas de atención a la violencia de género o juvenil, etc. Esta visión de la seguridad ciudadana implica una relación lógica entre la concepción de la multicausalidad del delito y la violencia, y la necesidad de implementar respuestas multisectoriales coordinadas e integradas. Este cambio de visión implica al mismo tiempo una variación en la

organización, la operación y las mentalidades en las instituciones (Ruiz & Vanderschueren, 2006).

El espacio, barrio, colonia, región, municipio o ciudad juega un papel de primer orden en la definición de los programas de prevención. La violencia en sus diversas modalidades está inserta en el interior de las relaciones sociales y se expresa en las estructuras de familia, de parentesco, comunitaria, escolar, religiosa y política. A las contradicciones de clase, etarias, de género e intergeneracionales se les suman relaciones de poder y subordinación a través del daño físico y emocional infringidos por individuos o colectivos. En la base de las relaciones sociales violentas se encuentra toda una justificación que la naturaliza moralmente; éste es el caso de la violencia intrafamiliar, que cambia la configuración de lo privado y pone al espacio público como un campo de intervención para modificar comportamientos violentos, incivilizados y degradadores de las relaciones sociales.

El trabajo de prevención debe considerar las causas y manifestaciones de la violencia anclada en los microespacios, para desarticularla desde el fundamento moral, jurídico, cultural y cívico, y cambiar la lógica de las relaciones violentas desde una perspectiva de paz, de igualdad, y de cultura de la prevención y de la cohesión social.

Los programas de prevención tendrán éxito si se diseñan desde abajo, desde los espacios donde habitan las personas, ya que

Son las personas que viven, trabajan y juegan quienes comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región. Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia, y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y victimización (Ruíz & Vanderschueren, 2006).

Tomando en cuenta el contexto anterior, el presente trabajo tiene como objetivo diseñar una guía metodológica para que los equipos de prevención municipales puedan contar con las referencias urbanas, conceptuales, de procesos y técnicas que les permitan diseñar su plan de intervención acorde con la realidad social, cultural y delictiva de los territorios donde trabajan. Como toda guía, ésta presenta orientaciones conceptuales, metodologías y técnicas a considerar para diseñar, planear y operar proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Ningún municipio, colonia, barrio o territorio es igual a otro, y cada espacio genera situaciones que pueden ser inéditas en materia social, cultural, organizacional y en las diversas manifestaciones de las violencias, por lo que se requiere contar con metodologías que permitan reconocer la diversidad y las proporciones, marcos teóricos y herramientas de observación, estudio y análisis para que, de acuerdo con las coyunturas específicas, se puedan diseñar las metodologías y técnicas adecuadas a esas

realidades identificadas. Por ello, la presente guía no se plantea como un tratado teórico que establezca categorías y conceptos sociológicos de intervenciones urbanas y de seguridad en territorios, que podrían llevar a propuestas abstractas o de discusión sobre las corrientes conceptuales presentes en la academia. Se evita también plantear un modelo que exponga estructuradamente los componentes y procesos presentes en una intervención social porque esto conllevaría el riesgo de establecer una propuesta mecanicista y rígida, incompatible con el trabajo local.

Esta guía pretende encarar interrogantes recurrentes para los agentes locales de la prevención, por ejemplo: ¿Cómo abordar la prevención en este barrio o colonia? ¿cómo relacionar la investigación de gabinete con el diagnóstico participativo para definir los ejes sociales de intervención? ¿cómo garantizar la sustentabilidad de la política de prevención? ¿cómo construir alianzas para sumar esfuerzos en la prevención local? ¿qué mecanismos emplear para impulsar una cultura local de prevención y cohesión social? Se podrá observar en los siguientes capítulos que no se evaden los marcos conceptuales, sino que se asumen para proporcionar claridad y entendimiento de fenómenos y procesos vinculados a intervenciones de prevención en microterritorios.

El carácter de guía también invita a establecer una modalidad de trabajo basada en la investigación-acción. Toda investigación tiene como fin generar conocimientos, pero al añadir el componente de la *acción* se pretende la modificación intencional de una realidad dada. La acción implica consecuencias que modifican una realidad específica, y es por esta razón que el recurso principal de este tipo de investigación es el diagnóstico participativo, ya que sólo los actores locales pueden definir los problemas clave que los afectan, y modificar realidades y sistemas para lograr colonias y barrios seguros.

Los responsables de definir y ejecutar las políticas públicas deben complementar el diagnóstico participativo con investigaciones de gabinete que busquen identificar las causas, y los factores estructurales y sistémicos que generan la violencia y el crimen. Estas investigaciones suelen llevarse a cabo en tiempos largos y ser más costosas.

Esta guía metodológica se estructura en siete capítulos. El primero tiene como finalidad hacer ver la relevancia de las ciudades como territorios de transformación para superar inequidades sociales, los contextos de violencia y la posibilidad de llegar a ser ciudades justas y equitativas. Se propone dejar clara la importancia de considerar que *la transformación de colonias y barrios no debe de perder de vista la transformación de la ciudad*. Sin esta perspectiva el trabajo local pierde su relevancia y reproduce prácticas aisladas con poca incidencia en la esfera pública local y municipal.

Los temas que se tocan en este primer capítulo presentan el enfoque de la ciudad como marco de referencia de las intervenciones territoriales, y se exponen las relaciones de

interdependencia entre de las dinámicas económicas, sociales y políticas de una ciudad con sus territorios, y viceversa. Se expone también el tema de la violencia urbana como expresión de conflictos que no encuentran formas sociales e institucionales de dirimirse, y la importancia de considerar la dimensión territorial de la prevención, la identidad y la cohesión social.

El segundo capítulo se dedica a las políticas públicas como instrumento para abordar y solucionar las problemáticas urbanas. Lo importante a resaltar es que la intervención local puede ayudar a definir o modificar las políticas públicas. Debido a lo anterior, los proyectos y acciones no pueden perder de vista las políticas públicas en sus escalas federal y estatales, pero es en las dimensiones de lo local y de la participación ciudadana donde es posible incidir sobre ellas para adecuarlas a las realidades locales.

El tercer capítulo establece las definiciones del Programa de Seguridad Ciudadana y de la metodología de Ciudades más Seguras; aporta el marco conceptual que sustenta el modelo de intervenciones territoriales en concordancia con la transformación de la ciudad, la incidencia ciudadana en las políticas públicas y la apropiación ciudadana de su territorio, con efectos en la mejora de la gobernanza, la cohesión social y la democracia local.

Los capítulos cuarto y quinto abordan los temas relativos a la intervención territorial para la transformación de las ciudades. El cuarto capítulo establece las condiciones para el éxito de la intervención territorial. Las prácticas nacionales e internacionales demuestran que la existencia de un liderazgo político y una visión local, un diagnóstico participativo, la buena operación de un Equipo Técnico de Prevención (ETP) y los recursos para materializar los proyectos barriales son las cuatro condiciones fundamentales para el éxito de la política local de seguridad urbana y ciudadana. La visión y liderazgo permiten superar las visiones fragmentadas y las acciones descoordinadas en el gobierno local; los ETP garantizan la presencia del gobierno en territorios vulnerables; y los recursos humanos y materiales, el desarrollo y concreción de obras y servicios establecidos o derivados de los diagnósticos participativos.

El quinto capítulo establece las etapas del proceso de apropiación del territorio por parte de actores sociales. Se expone la evolución lógica de los procesos para establecer planes de prevención en la ciudad y en el barrio: la organización logística del proyecto, el diagnóstico participativo del territorio, la definición de los ejes estratégicos y de los proyectos, y la operación del proyecto, así como la evaluación y monitoreo. En cada etapa del modelo de intervención se establecen los conceptos y aspectos que la definen, y se hace referencia a la manera en que se aplica cada aspecto metodológico en algunos casos concretos.

El capítulo sexto aborda la importancia de la comunicación para divulgar el Plan Municipal de Prevención e impulsar una cultura de la prevención. Se establecen las etapas metodológicas que deben cubrirse para definir la estrategia y las acciones de comunicación.

El capítulo séptimo se dedica a reseñar dos políticas públicas que tienen presupuestos teóricos y enfoques de seguridad ciudadana para mostrar cómo se aterriza una propuesta de esta naturaleza en el terreno. En el primer caso se presenta el Programa “Convive Feliz” de la ciudad de Aguascalientes, México. El segundo anexo de dedica a exponer las políticas públicas de prevención de la comuna de Peñalolén, Chile. Para ello entrevistó a una parte de las actoras que intervinieron en ambas ciudades, proponiéndoles que su relato fuera en forma de reseña para que tuvieran la libertad de describir la manera como diseñaron, planearon y ejecutaron las políticas públicas, poniendo atención en los aspectos que ellas consideran sobresalientes y claves para el éxito de su trabajo. El guion de la narrativa siguió la siguiente lógica: que hablaran del liderazgo del equipo técnico y, si el caso lo ameritaba, de los recursos humanos que existieron en los proyectos; que explicaran cómo se realizaron los diagnósticos participativos, con qué técnicas y resultados; cómo se definieron los ejes estratégicos, los objetivos y los proyectos, y cómo se ejecutaron y evaluaron.

La presente guía toma como referencia documental las tres guías de ONU-Hábitat que se diseñaron con la colaboración de la Universidad Alberto Hurtado, de Chile: la *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, la *Guía para la prevención con jóvenes: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* y la *Guía para la prevención en de barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. También se hace referencia a la guía *Hacia una cultura de la prevención: guía para la intervención local*, elaborada de acuerdo a las condiciones sociales de México, y en la que colaboraron especialistas en temas de seguridad y en proyectos de prevención social de la violencia, provenientes de México y de Chile.

Como fuente de información y colaboración se recurrió a la experiencia de funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil vinculados a proyectos urbanos y de promoción social. Las referencias más directas son la elaboración de más de 20 planes municipales de prevención social realizados por la asociación civil Centro de Seguridad Urbana y Prevención (CESUP), y por la ejecución de proyectos de recuperación de espacios públicos llevados a cabo conjuntamente con COPEFIS, institución pionera en México en proyectos de vivienda y desarrollo urbano. Hay que destacar la importancia de la participación de quienes ayudaron o diseñaron las políticas públicas de prevención y cohesión social, como la exalcaldesa de Aguascalientes, Lorena Martínez, y su equipo de primera línea: Lucila Guerra, Verónica González y Luz María Valdivia; de Norma Maray, Directora de la Gerencia de Prevención de la comuna de Peñalolén en

Chile, y Viviana Palma, quienes fueron las responsables de la reseña del proyecto de Peñalolén.

I. LA CIUDAD COMO MARCO DE REFERENCIA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Una de las premisas para el diseño de una metodología de intervención para la prevención de la violencia en colonias y barrios es que la ciudad es un organismo vivo y complejo que cumple funciones diversas, enlaza agentes, soporta estructuras y genera conflictos a diferentes escalas.

Como en todo organismo, las acciones que se realicen en una de las partes tendrán, a corto o mediano plazo, efectos en el resto. Todas las partes de la ciudad se influyen mutuamente en mayor o menor medida, y van conformando el todo que, a su vez, influye sobre cada parte.

Por ejemplo, cuando se diseña un programa de movilidad urbana para la ciudad, las vialidades, los tipos de transporte, las estaciones, las rutas, los puntos de intercambio, los costos del transporte, entre otros factores, tendrán un impacto significativo en los territorios implicados en el programa, ya sea porque las obras de construcción de vialidades entorpecen el acceso a los barrios o colonias, o porque se crearán barreras que impiden el tránsito peatonal; pero también porque añadirá valor a las propiedades existentes, aumentará la actividad comercial o permitirá un traslado más expedito de un punto de la ciudad a otro. Para la ciudad en su totalidad el programa puede significar una mejoría, debido al acercamiento entre las periferias y los centros, que tiene impactos positivos en ahorro de recursos, tiempos y calidad de vida. Para los territorios, el programa puede representar pérdidas o mejoras en términos culturales, económicos, ambientales, sociales y de seguridad. En resumen, la ciudad como conjunto y los territorios como partes se verán afectados —positiva o negativamente— por el programa.

Otro aspecto a considerar de las ciudades es que en ellas interactúa una numerosa y variada multiplicidad de agentes, algunos organizados y otros no. Cuando se diseñan intervenciones en las ciudades es importante considerar a cada uno de los actores que en ella intervienen, sean públicos o privados, sociales, civiles, políticos o cívicos. Por esto, un buen modelo de intervención territorial integral tendrá que considerar el punto de vista, los intereses, las capacidades y el potencial de cada agente para influir sobre el proyecto, así como la conflictividad que puede generar su interacción (Incide Social, 2010).

Por ejemplo, si los actores públicos —es decir, el gobierno— se proponen impulsar una política de incremento de las capacidades, la calidad del transporte público, e incentivar el uso de transportes alternativos no contaminantes, deberán considerar los puntos de vista de los empresarios del transporte masivo, de las agencias de venta de automóviles, las productoras de autos y, por tanto, de los fabricantes de bicicletas, de los talleres

automotores, los usuarios del sistema de transporte, los grupos de concientización ecológica, las agrupaciones de ciclistas y los automovilistas, entre otros. No tomarlos en cuenta puede resultar en la imposibilidad de llevar a buen fin la aplicación de tal política, sin importar que esta represente ventajas para un buen grupo de actores, y sin duda generará importantes conflictos.

1.1 Dinámicas, complejidades y conflictos en las ciudades

Los ejemplos anteriores conducen a la interpretación de lo urbano como resultado del despliegue de múltiples conflictos, entendidos estos como la contraposición —y con frecuencia el antagonismo— de objetivos, intereses y acciones de los diversos agentes que en este espacio concurren. Estos conflictos giran en torno a posicionamientos divergentes sobre la economía, la política, la cultura, la gestión urbana, y la distribución y apropiación del territorio y sus usos. Son estas dinámicas y conflictividades sociales las que históricamente han estructurado la producción y organización de las ciudades (Castells, 1974).

A los conflictos y complejidades tradicionales de las ciudades se agregan, casi cotidianamente, nuevas dinámicas, conflictos y agentes que tienen que ver en buena medida con cambios en los paradigmas políticos y de gestión, el agotamiento o apropiación de recursos como el suelo y el agua, la desigual distribución de la riqueza, la proliferación de nuevas funciones urbanas, la aplicación de modelos urbanísticos extensivos, las corrientes de inmigración y los cambios en los patrones de crecimiento de los centros urbanos y de las ciudades en general, como efectos de la globalización que reconfigura nuevos tipos de relaciones y conflictos entre lo público y lo privado, el individuo y la colectividad, lo local y lo global, lo formal y lo informal (Sassen, 2013):

Es importante tener en cuenta que la ciudad se transforma en sus partes y como unidad:

La urbanidad (lo urbano) es un mutante. Y esto significa que se hace y se rehace a lo largo de muchos conceptos diferentes, ideas, imaginación obtenidas de todo el mundo. Puede ocurrir en sitios donde nosotros, los de nuestra cultura occidental, no lo vemos. Por la noche en los barrios obreros de Shanghái las paradas de autobús se han convertido en espacios públicos, es decir en urbanidad. En algunas grandes ciudades los únicos espacios que los pobres, a menudo sin hogar, tienen son los espacios que durante el día vemos como infraestructura: espacios donde se cruzan varias líneas de autobuses o llegan a su final. Hay muchos ejemplos de prácticas que desestabilizan el sentido formal de un espacio. Yo creo que la urbanidad se hace, no sólo se trata de diseño urbanos atractivos (Sassen, 2013).

Lo que mueve a la ciudad son actores y como tales son los únicos que están en condiciones de transformar sus entornos. Malizia (2011) reconoce tres tipos de actores en la construcción de la ciudad y de sus territorios:

- Económicos: vinculados con los procesos de producción de equipamientos y servicios.
- Sociales: relacionados con los procesos de consumo.
- Políticos asociados con el proceso de gestión en sus diferentes niveles.

La apariencia que adquiere cada ciudad y la manera en que organiza sus espacios constituyen la base material sobre la cual se desarrollan las prácticas sociales.

1.2 La violencia en la sociedad urbana

El crimen y la violencia son una forma particular de relación social que expresa un conflicto entre actores, y regula las relaciones entre las personas y la convivencia en un territorio. Desde esta perspectiva, el crimen y la violencia son parte de una estructura social dada, de una comunidad, de un territorio donde la violencia se presenta como una forma legítima de resolución de conflictos y el crimen se define socialmente como una desviación de las normas aceptadas por una sociedad.

La violencia es multicausal: depende de un conjunto de variables sociales, económicas, culturales, familiares, individuales y situacionales que influyen en su aparición y desarrollo. Las personas son más o menos propensas a usar la violencia como modo de interacción cuando son expuestas a factores de riesgo:

- Individuales: consumo de alcohol y drogas, violencia intrafamiliar, precariedad educativa, problemas de salud mental, incapacidades laborales.
- Socioespaciales: segregación socioespacial, marginación, brechas en el acceso a servicios e infraestructura básica.
- Estructurales: inequidad en el acceso a servicios sociales y trabajo, desigualdad de ingresos, exclusión social, discriminación, desconfianza en las instituciones y en los demás, falta de legitimidad de las instituciones del Estado.

Los factores de riesgo individuales suelen atenderse con políticas específicas de prevención primaria focalizadas en los grupos más vulnerables. Los factores socioespaciales y estructurales tienen que atenderse con reformas políticas de fondo y de largo plazo.

La exclusión social, la segregación espacial, la desigualdad en el acceso a los derechos ciudadanos de educación, salud, empleo, cultura y medio ambiente son violencias sociales que se convierten en exclusiones e injusticias sociales al trascender el paso de las generaciones. En una sociedad desigual, las personas en situación de desventaja estructural pueden decidir resignarse, usar la vía de la participación democrática para cambiar progresivamente su posición en la estructura socioeconómica o infringir la norma usando medios social y legalmente reprobados, con la expectativa de mejorar sus condiciones de vida.

El papel del Estado y del gobierno local en la redistribución de las riquezas y la justicia social, y en garantizar los derechos ciudadanos de todos es fundamental para prevenir el descontento y la violencia social. Los medios de participación democrática ofrecen una salida pacífica a los ciudadanos para lograr la efectividad en igualdad de trato a sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Al abrir espacios de participación se reducen los incentivos a usar medios ilegales para lograr las mejoras sociales que todos buscan.

1.3 La dimensión territorial de la prevención, identidad y cohesión

Existen condiciones de diverso tipo que determinan la vulnerabilidad de ciudades, barrios y colonias y de los grupos poblacionales.

1.3.1 Ciudades vulnerables

Existen ciudades que por su posición geográfica y estratégica están más expuestas al crimen organizado, ya sea porque son ciudades de producción, distribución o paso de droga hacia Estados Unidos, o porque en ellas se integra toda la cadena. Estas ciudades se convierten en campo de batalla entre los cárteles que luchan por el dominio del territorio y generan crímenes, corrupción y cambios urbanos, ya que las inversiones inmobiliarias y de suelo son actividades para el blanqueo de las ganancias del narcotráfico.

Socialmente, los grupos criminales han penetrado en las sociedades de estas ciudades, especialmente en las colonias vulnerables, para impulsar la creación de bandas juveniles o la rearticulación de las pandillas para convertirlas en brazos armados, sicarios, halcones y distribuidores de droga para el crimen organizado.

1.3.2 Barrios y colonias vulnerables

Como se expuso al inicio de este texto, las ciudades se constituyen a partir de un conglomerado diverso de colonias y barrios que les dan fisonomía e identidad. El barrio es una unidad territorial viva en la que la gente establece relaciones definidas por la función que cada suburbio ocupa dentro de la dinámica de la ciudad, los usos, costumbres y normas que moldean el comportamiento de sus habitantes, las características de su urbanización, la dotación de servicios e infraestructura, y el perfil de su población. De acuerdo con esto, cada barrio o colonia adquiere una configuración propia, tanto urbana como social y económica, que inhibe o alienta el desarrollo de diversas problemáticas, sobre las cuales se erigen los comportamientos antisociales y la comisión hechos delictivos.

También se reconoce al barrio por su fuerte componente histórico y cultural, donde las tradiciones, las identidades y el sentido de pertenencia de sus habitantes permiten la

construcción de códigos de valores y culturales basados en la práctica de la confianza, la solidaridad y la tolerancia, hasta permitir las condiciones de un cierto grado de cohesión social. Estos espacios simbólicos son el marco de las relaciones directas de convivencia entre los vecinos, y permiten el fortalecimiento de redes de cooperación y normas de comportamiento que regulan la vida de la comunidad.

Las violencias, el tipo de delitos y su intensidad no son iguales en todos los barrios y colonias. Así, mientras que las zonas comerciales y de servicios son más afectadas por el robo a transeúntes y comercios, el robo de automóviles y de autopartes, y la extorsión, en los barrios habitacionales son más comunes el robo a casas habitación, lesiones y amenazas como resultado de riñas entre pandillas, conflictos vecinales, violencia familiar, el daño a la propiedad ajena y el despojo.

1.3.3 Grupos vulnerables

Por el sólo hecho de que alguien se encuentre en ciertos barrios, colonias o ciudades, aumenta el riesgo de volverse víctima de delitos. Pero la forma en que algunos grupos están expuestos a la violencia y las maneras en que ésta se torna una posibilidad real y una amenaza para su vida no son aleatorias, ya que dependen de su posición en el orden social. Las mujeres, las personas mayores, las niñas y los niños, a diferencia de los hombres, se encuentran en condiciones de mayor riesgo, y son más propensos a ser víctimas de abusos, y de la violencia presente en las calles y otros espacios públicos. Los espacios de socialización, convivencia y recreación pueden ser positivos y útiles o convertirse en escuelas de violencia, como ocurre con las pandillas de jóvenes. Por ello es fundamental reforzar los factores de protección de los grupos vulnerables en el territorio.

II. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Para solucionar sus diversos problemas, los gobiernos despliegan una serie de acciones; de este conjunto de acciones sobresalen las políticas públicas (PP) (Aguilar, 2010, p. 29): “Mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*” (LOERA, 2004, p.7).

En el diagnóstico y diseño de estrategias y proyectos de desarrollo urbano y de seguridad, no se pueden perder de vista las políticas públicas nacionales que se articulan en el nivel local. Las políticas públicas nacionales deben ser tomadas en cuenta y adaptadas a las condiciones locales, para permitir el alcance de los objetivos planteados. Por otro lado, la suma de una o varias políticas públicas locales de éxito puede tener impacto en el diseño de una política pública nacional. Para citar un ejemplo, la política pública mexicana en materia de protección de menores infractores tuvo que ser reformada por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en diciembre de 2014, ya que los estados de la república habían implementado una serie de disposiciones legales para aterrizar la política pública en sus territorios, que en vez de aliviar las penas carcelarias para niños y adolescentes infractores las endurecieron.

Las acciones públicas territoriales no pueden elaborarse sin tomar en cuenta el contexto de la ciudad y su interrelación con los territorios que la componen. Tampoco las ciudades pueden hacer caso omiso del contexto estatal y federal en el que se insertan, sobre todo cuando la lógica estatal busca una racionalidad de coordinación y de asignación presupuestal con base en los planes de desarrollo. Por ello, las líneas estratégicas de los proyectos y acciones que se diseñen en los municipios tendrán que estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas sectoriales de las secretarías federales y estatales.

Por otra parte, esta coordinación permitirá que:

- Las acciones territoriales se beneficien del apoyo político y financiero de los distintos órdenes de gobierno y de muchos actores locales.
- Se identifiquen y soliciten más fácilmente recursos disponibles del gobierno federal o estatal para apoyar los proyectos en los territorios.
- Se establezcan los mecanismos de coordinación necesarios entre los tres órdenes de gobierno para el logro de los objetivos de las políticas públicas en el territorio.

Estos mecanismos son los que permiten ir adecuando o ajustando las políticas públicas estatales y federales a las realidades locales, y trabajar de manera efectiva los procesos de descentralización que quedaron trancos en muchas materias de importancia para la eficacia de las políticas locales en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Tarde o temprano deberá llevarse a cabo a la necesaria negociación entre los diferentes niveles de gobierno sobre la descentralización, no solamente de las competencias a los municipios, sino también de los recursos necesarios para asumir estas facultades. Este proceso requiere el establecimiento de mecanismos de colaboración entre órdenes de gobierno que permitan las transformaciones institucionales necesarias.

Por otra parte, el empoderamiento de los municipios en el diseño e implementación de las políticas públicas locales es un elemento fundamental para la eficacia de éstas, así como para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas de los municipios. Si la facultad de los municipios es reducida a la sola ejecución de programas y acciones definidas desde otros ámbitos, es de esperarse que los equipos locales respondan con poco entusiasmo y poca asertividad en relación con la política diseñada desde arriba, y poca apropiación por parte de la ciudadanía. Los tres órdenes de gobierno tienen mucho que ganar en el diseño local de las políticas públicas.

La interacción entre las PP y los distintos niveles de gobierno se representa en la gráfica siguiente:

Figura 2.1 Proceso en el establecimiento de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

Tabla 1. El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es el instrumento rector del Poder Ejecutivo federal que se encarga de conducir, orientar y coordinar las políticas públicas para el desarrollo del país. El PND debe ser integral y sustentable, debe fortalecer la soberanía y su régimen democrático, el fomento del crecimiento económico y el empleo y la distribución del ingreso y la riqueza, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas.

Dicho plan deberá ser elaborado dentro de los primeros seis meses al iniciar el sexenio de cada gobierno federal, dando cumplimiento a la Constitución Política, a la Ley de Planeación y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cada una de las secretarías del gobierno federal deberán elaborar un Programa Sectorial, el cual habrá de seguir las directrices previstas en el PND, asimismo, establece los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de la administración pública federal, es importante mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encarga de dictaminar los programas sectoriales y posteriormente son aprobados por el presidente, mismo que será vigente al publicarse en el Diario Oficial de la Federación y dejará de surtir efectos al comenzar un nuevo sexenio.

Los gobiernos estatales, al iniciar su sexenio gozarán de un periodo de seis meses para elaborar un Plan de Desarrollo Estatal, mismo que expresa los objetivos, líneas de acción para que la política estatal se oriente a las necesidades de sus estados y municipios, al igual que en la federación las dependencias estatales elaboran sus programas sectoriales y especiales, sin dejar de lado los objetivos del PND ni del Plan de Desarrollo Estatal.

En cuanto a los municipios cada uno de ellos se encargará de elaborar su Plan de Desarrollo Municipal, mismo que deberán entregar dentro de los primeros tres meses de la administración, dentro del Plan deben contenerse los programas de trabajo así como las principales líneas de acción que conducirá la política municipal, su vigencia será de tres años y este debe vincularse al PND y al Plan Desarrollo Estatal, sin dejar de lado el contexto del mismo municipio. Transparencia Presupuestaria.

Ahora bien, parte del éxito o del fracaso de las políticas públicas está vinculado al cumplimiento de varias condiciones. En primer lugar, la autoridad del nivel de gobierno de que se trate tiene que tener claridad sobre el objetivo general de largo plazo que se quiere lograr con la aplicación de las políticas. A esto se le llama “visión”.

La visión o definición del objetivo general de largo plazo es una construcción ideológica que indica hacia dónde dirigir la política, y que permite decidir cuáles políticas públicas son las más oportunas. Se construye sobre la base de la información obtenida en los diversos diagnósticos que es necesario realizar para conocer de manera cabal las necesidades de cada territorio. Los diagnósticos deben necesariamente incluir a la ciudadanía y a actores de diversos territorios (Guía de Prevención local. ONU Hábitat/UAH, 2009). Los diagnósticos permiten definir objetivos generales, las líneas estratégicas para la acción y los programas, proyectos y acciones que aterrizarán la visión propuesta.

En segundo lugar, la visión tiene que integrar las demandas y problemáticas de la ciudadanía, actores e instituciones, y crear las coaliciones necesarias para obtener el respaldo político que permita generar un amplio soporte y respaldo para la política pública.

En tercer lugar, la visión tiene que considerar la participación de los actores en la ejecución de la política pública, respondiendo de manera integral a la problemática detectada. Para ello, es necesario que tenga los conocimientos para generar mecanismos que permitan y estimulen la participación de la ciudadanía y aporten a su educación cívica. También se requiere la existencia o creación de estructuras administrativas capaces de coordinar los esfuerzos de los actores locales con los de los otros órdenes de gobierno, así como los recursos necesarios para ello.¹

Ahora bien, considerando el estado de las ciudades mexicanas en los últimos años, se hace evidente la necesidad de formular políticas públicas que atiendan de manera especial la seguridad de las ciudades de acuerdo con una perspectiva ciudadana y de cohesión social. Muchas ciudades del país ya están implementando con relativo éxito este tipo de políticas públicas, dibujando así una visión del tipo de ciudad que responde a la inseguridad con políticas de cohesión social.

Figura 2.2 Esquema de elaboración de la política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: Programa de acción del Programa Conviene Feliz

¹ Por ejemplo, la política federal sobre seguridad ciudadana dispone de recursos para los niveles inferiores de gobierno, y establece lineamientos y normatividades concretas para su aplicación a esas escalas.

2.1 Prevención y cohesión social

Los niveles de cohesión social, y las dinámicas que la detonan y alientan dependen de una multiplicidad de factores que se materializan en los mecanismos de exclusión/inclusión de ciertos grupos o territorios, en la profundización de sus brechas sociales y en las tasas de violencia y confianza en las instituciones locales. Por ello, cualquier política pública de cohesión social deberá llevarse a cabo considerando estos factores del territorio y de los actores locales.

Toda política pública de prevención de la violencia debe tomar en cuenta objetivos más amplios que la reducción del delito, y considerar a la cohesión social como parte del quehacer gubernamental. Las políticas de cohesión social se sitúan entre las causas y mecanismos estructurales que alimentan la conflictividad social y trabajan para su reducción duradera, ya que apuntan a mejorar el sentido de pertenencia, solidaridad, reciprocidad y confianza ciudadana en la sociedad.

Al integrar la prevención ciudadana con la cohesión social es fundamental lograr entender los procesos —políticos, culturales, sociales, urbanos y económicos— que afectan de fondo la manera en que las personas se relacionan entre sí, así como la manera en que se vinculan con su ambiente físico y natural.

En 2007, la Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) elaboró una definición *ad hoc* de la cohesión social para el continente: “[...] 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” (Otone, E, 2007). Esta definición refocaliza tanto a las fuerzas políticas como económicas y sociales que afectan la estructura de la sociedad. En 2010, la CEPAL añadió que la cohesión social es el resultado de la “[...] capacidad de las instituciones para reducir de modo sustentable las brechas sociales con apoyo ciudadano ” (Márquez, R. 2010, p.21).

La desigualdad de las sociedades latinoamericanas se exagera en el medio urbano: se acrecientan tanto las oportunidades de ciertos grupos como la distancia que los separa de los que no tienen acceso a las mejoras en la calidad de vida.

En la prevención de la violencia como en la cohesión social, el factor subjetivo es preponderante, al dividir a los grupos sociales entre incluidos y excluidos del proceso sociopolítico y cultural que conllevan los modelos actuales de urbanización. La subjetividad es la que impide tomar en cuenta la situación por la que atraviesa el vecino o el conciudadano, y privilegia la satisfacción de las necesidades y los intereses del grupo al que pertenece. Los sentimientos de pertenencia, solidaridad e identidad ya no se ejercen hacia la sociedad, ni hacia la sociedad urbana en su conjunto, sino hacia el grupo reducido que trabaja sólo para su propio bienestar, incluso a costas del malestar

de otros grupos que son vistos como distantes o ajenos. Las luchas de intereses entre grupos sociales, étnicos, de edad, de género y de otras índoles para lograr políticas públicas que los favorezcan, dentro o fuera de las reglas democráticas, refuerzan el ciclo de la estigmatización y exclusión por parte de los demás grupos sociales. Estos procesos funcionan como mecanismos de exclusión.

Por esto es fundamental que las políticas públicas territoriales que trabajan para la prevención de la violencia tengan como objetivo la cohesión social de los grupos urbanos, con medidas sociales, económicas, culturales, de desarrollo territorial y urbano, y considerando las necesidades diferenciadas de cada ciudadano en función de su posición en la configuración social. El propósito es trabajar localmente en los mecanismos de inclusión social como se trabaja en los factores de protección, con la meta a largo plazo de alcanzar una ciudad más justa y equitativa.

Para ello debe adoptarse el enfoque territorial tomando en cuenta las diferencias entre los grupos, sus vínculos e historias, con el objetivo de reforzar los sentimientos de identidad, solidaridad y pertenencia.

Una sociedad cohesiva es aquella donde las personas están protegidas contra los riesgos para la vida, confían en sus vecinos y en las instituciones estatales y pueden trabajar para alcanzar un futuro mejor para ellos mismos y sus familias. Fomentar la cohesión social significa luchar por una mayor inclusión y más participación ciudadana, y crear oportunidades para la movilidad ascendente. Es el pegamento que mantiene unida a la sociedad (OCDE, 2012).

2.2 Políticas públicas territoriales de prevención y cohesión social

El territorio es el lugar en el que los mecanismos de exclusión social —laboral, económica, cultural, social y de género— se arraigan y reproducen intergeneracionalmente. Factores como la ubicación geográfica, el perfil de la economía y el mercado laboral, la dinámica de poblamiento, el desarrollo del capital social y humano, las características de los entornos físicos y los mecanismos disponibles de participación democrática mejoran o agravan la profundidad de la polarización social con el tiempo.

La respuesta de la población local a la violencia social depende de las formas culturales de tolerancia a la violencia que prevalecen en cada lugar y que a su vez favorecen la reproducción de otros tipos de violencia, que se manifiestan en el interior de grupos sociales (familia, barrio, escuela). El grado de cohesión social repercute en la violencia social vivida en función de la ubicación en la escala social y en el territorio, y el denominador común es la exclusión. La exposición duradera a la exclusión estructura e

influye en el grado de tolerancia de la población a la violencia y la injusticia, y tiene efectos en el nivel de apego a la ley, a las instituciones y a las normas sociales.

La exclusión se asimila en la cultura local y se manifiesta de manera negativa en la identidad, en el sentido de pertenencia, y en la confianza dentro de los grupos y territorios excluidos y en su relación con otros.

Comprender que las violencias se expresan y arraigan en el territorio, en las relaciones sociales y la cultura que sobre él se erigen, representa un cambio de enfoque en el abordaje del fenómeno de la violencia; permite entender su carácter estructural y la necesidad de corregir las injusticias sociales a través de la participación democrática tomada como herramienta de reparación de los desequilibrios de nuestras sociedades.

En este proceso democrático se tienen que incluir a los grupos vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, indígenas), pero también a otros grupos excluidos de los procesos de toma de decisiones, como niños de la calle, jóvenes pandilleros, mujeres en situación de violencia, migrantes, minorías sexuales, drogadictos, etcétera.

La planeación del desarrollo urbano local, tanto económico como social, deberá tomar en cuenta el objetivo de cohesión social. La cohesión territorial se tiene que fomentar como política pública local que funcione como soporte de la cohesión social; es decir, aquella situación que en su conjunto favorece las condiciones para el crecimiento de la actividad productiva y del empleo en un horizonte temporal y espacial sostenible. Para ello se deben considerar, entre otros elementos, el modo de comportamiento de los actores económicos, las políticas públicas locales existentes, las formas de funcionamiento de los mercados (laboral, de bienes y servicios, y financiero) y el entorno institucional, que hagan factible dicho proceso.

Una buena planeación local permite orientar los procesos de desarrollo entre los barrios y colonias de una ciudad hacia una progresiva inclusión de todos los territorios a la dinámica de crecimiento. Para ello deben tomarse en cuenta factores como las dinámicas poblacionales, la localización de los asentamientos urbanos y los centros de producción, el acceso, apropiación y conservación de los recursos naturales, los usos del suelo y la determinación de su oferta y demanda, la segmentación de los mercados, las normas que regulan la localización de las actividades económicas, el efecto de las relaciones con el exterior, entre otros.

En este análisis, las políticas públicas volverán a encontrar espacios privilegiados de prevención de la violencia, como la integración de las redes de espacios públicos, el mejoramiento de barrios deteriorados, marginados o en riesgo, las redes de transporte, etc., y sus funciones de integración y reconstrucción de la cohesión social en una ciudad.

III. CIUDADES MÁS SEGURAS Y SEGURIDAD CIUDADANA: NUEVOS ENFOQUES

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas de cohesión social y prevención en las ciudades tienen como objetivo el fomento de modelos de ciudades equitativas, cohesionadas, seguras, justas e incluyentes, donde los derechos humanos son efectivos y la seguridad permite el gozo de los espacios públicos, de redes de transporte eficientes, de vivienda digna, y de infraestructura urbana, social, cultural y ambiental que influya en la cotidianidad de sus habitantes y en su calidad de vida.

En el ámbito internacional, muchos esfuerzos se están conjuntando para definir las características de las ciudades en las que queremos vivir: sustentables, humanas, cohesionadas, inteligentes, felices. Muchos modelos de ciudades se están adoptando en la actualidad, junto con sus principios rectores, en función de su capacidad para producir desarrollo económico, social, cultural y, en términos generales, de bienestar.

Entre estos foros de discusión destaca la Red Global de Ciudades más Seguras (GNSC por sus siglas en inglés), iniciada en 2012 por la ONU Hábitat en el marco del Programa Ciudades Más Seguras, que desde 1996 ha apoyado a 77 ciudades alrededor del mundo en la construcción de políticas públicas locales de seguridad urbana con participación ciudadana. Esta red se constituyó con el compromiso de los gobiernos locales integrantes de encaminar sus esfuerzos al logro de ciudades libres de violencia, poniendo especial atención en los grupos vulnerables, mediante el impulso de la planeación, la gestión urbana y la gobernanza democrática. Asimismo, estos gobiernos reconocen que la seguridad es un aspecto clave del desarrollo sustentable de las ciudades, y que el ámbito comunitario es el espacio privilegiado para la promoción de los derechos humanos, la educación cívica, la participación ciudadana y el empoderamiento de la sociedad (PROGRAMA DE CIUDADES SEGURAS, 2017).

Durante estos años, el principal valor del enfoque de Ciudades más Seguras ha sido su proceso participativo, apoyado en un riguroso diagnóstico de seguridad de las causas de la delincuencia, para el desarrollo de la estrategia comprensiva para la ciudad como unidad territorial, basada en intervenciones en zonas estratégicas, en la construcción de redes ciudadanas y coaliciones de actores.

En el programa de Ciudad más Segura, la seguridad está en la intersección de desarrollo urbano sostenible, la prevención y la cohesión social. Se trata de reducir la exclusión social, mejorar las relaciones entre los grupos sociales, fortalecer la gobernabilidad democrática, las capacidades de planeación y gestión con un enfoque de urbanismo social, con el espacio público como principio organizador de las relaciones sociales y del desarrollo urbano, crear una ciudadanía basada en los derechos humanos y en los

derechos a la ciudad, buscando como resultado principal la construcción de una cultura de la prevención y la coproducción de la seguridad en la ciudad.

En la actualidad, esta red está recogiendo las experiencias de las ciudades que la componen e identificando muchos elementos útiles para la definición de lo que sería una ciudad segura.

Figura 3.1 Los pilares para la prevención en ciudades más seguras



3.1 Principios de las políticas públicas de prevención

Desde el paradigma de seguridad ciudadana y de ciudades más seguras existen tres principios que deben de estar presentes en la orientación de las políticas públicas: la aplicación de la ley, la solidaridad y la prevención de la criminalidad, y como se verá con otras políticas públicas, hay otros principios que se suman a estos y los complementan, enriqueciendo la práctica gubernamental. (ONU/hábitat. S/f)

La aplicación de la ley significa que la represión, cuando es necesaria, es ejercida por el Estado a través de la fuerza pública y del sistema de justicia criminal (policía, Poder Judicial y cárceles). Entre las leyes que deben hacerse respetar no están sólo las de la Constitución y las leyes aprobadas por el Congreso, sino también el conjunto de decretos y reglamentos que las municipalidades o las autoridades de las entidades sectoriales imponen. La solidaridad implica que ningún ciudadano, grupo de personas o barrio puede ser criminalizado o estigmatizado por el conjunto de la sociedad. Sin embargo, esta situación es muy frecuente. Las personas que han sido condenadas o declaradas sospechosas son a menudo estigmatizadas de por vida por sus conciudadanos. La solidaridad exige la asistencia a las personas o grupos que han sido víctimas de la violencia.

La prevención de la criminalidad constituye el tercer pilar de toda lucha democrática contra la criminalidad y sus causas. La prevención consiste en evitar la criminalidad luchando no sólo contra sus manifestaciones, sino sobre todo contra sus causas. La mejor manera de hacer respetar normas o reglas es crear las condiciones que permiten eliminar las faltas, ya sea erradicando sus causas o creando un control social eficaz educando o reeducando.

3.2 Los enfoques

El enfoque es el énfasis, la determinación o aseguramiento de que toda acción pase por un determinado filtro conceptual que garantice su orientación y su efecto o impacto. Establecer enfoques ayuda a que todo programa o proyecto que se tome en cuenta en su diseño y ejecución no pierda de vista los elementos conceptuales que tienen prioridad para que estos operen como ejes transversales. Desde la perspectiva de seguridad ciudadana y de Ciudades más Seguras existen cuatro enfoques principales: el de derechos humanos, el de los derechos a la ciudad, el de género y el de participación ciudadana.

3.2.1 El enfoque de derechos humanos

Se trata de reconocer a los sectores vulnerables ya no como objetos de las políticas de desarrollo por las que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino como titulares de derechos por los que tienen el poder jurídico y social de exigir al

Estado ciertos comportamientos y obligaciones. Cumplir con los derechos humanos es responsabilidad de los gobiernos nacionales y locales, de los actores sociales — incluidos los agentes económicos locales—, así como poner especial atención a los grupos vulnerables, como las familias en riesgo, mujeres, jóvenes y niños, con base en los marcos legales y las normas existentes.

Los fundamentos de la democracia postulan que el bienestar de la mayoría de la población está en condiciones de realizarse cuando todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos mínimos necesarios para alcanzar un nivel estimado como básico de bienestar individual.

El enfoque de los derechos humanos en la prevención y la seguridad urbana, se centra en el papel y la responsabilidad del Estado como garante del respeto de los derechos de los ciudadanos a estar libres de la amenaza o la victimización de la delincuencia y la violencia.

La aplicación de estos derechos es a menudo difícil en contextos donde la ilegalidad, la debilidad institucional, la corrupción y la colusión de todos promueve la impunidad.

3.2.2. El enfoque de los derechos a la ciudad

Para lograr la efectividad de los derechos humanos en la ciudad se han hecho esfuerzos en el nivel internacional que pretenden traducir los derechos humanos a contextos territoriales, pidiendo medidas concretas para mejorar la calidad de vida urbana y la inclusión de los grupos más vulnerables.

Estos derechos pugnan por el acceso de todos los habitantes de la ciudad (niñas, niños, jóvenes, hombres, mujeres y ancianos) al goce de la ciudad, construyendo las condiciones mínimas del bienestar urbano, la equidad y la justicia social.

En un sentido más amplio, el derecho a la ciudad son los derechos colectivos e individuales de no exclusión de la sociedad urbana, y de las cualidades y beneficios de la vida urbana.

Los gobiernos locales deben definir las políticas públicas de seguridad de acuerdo con estos derechos, lo cual implica un cambio en la cultura de los creadores de la ciudad y de sus habitantes.

3.2.3 El enfoque de género

El enfoque de género permite identificar las asimetrías, las relaciones de poder e inequidades que se establecen a partir del orden de género predominante. Este enfoque busca reconocer las causas que producen las brechas de género y las asimetrías del

modelo patriarcal, y formular mecanismos para superarlas. Uno de los aportes fundamentales de este enfoque es que ubica la problemática en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión, desnaturalizando creencias, prácticas y conductas fuertemente interiorizadas en buena parte de la población.

3.2.4 El enfoque de seguridad ciudadana

El enfoque de seguridad ciudadana pone en el centro de las políticas de prevención a los municipios y sus habitantes, buscando la gestión participativa y la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos, con el objetivo de lograr una cultura de prevención en el ámbito local y la coproducción de seguridad. Propone garantizar la seguridad como condición del desarrollo humano de las personas mediante un proceso colectivo que permite actuar sobre las causas de la violencia e inseguridad. También involucra al ciudadano en el diseño, la implementación y la operación de la política pública en todos sus aspectos, incluidos los de mejora de las condiciones socioespaciales de los territorios urbanos expuestos a la violencia.

Los principios y enfoques determinan las directrices que deben estar presentes en el contenido de las políticas urbanas y de seguridad para que efectivamente respondan y se superen los problemas de injusticia, inseguridad y desigualdad que prevalecen en las ciudades mexicanas y latinoamericanas.

IV. LAS CONDICIONES DE ÉXITO DE LAS INTERVENCIONES TERRITORIALES

El proceso de tránsito de la seguridad pública a la seguridad ciudadana refleja una transformación de enfoques en el abordaje de la violencia, la delincuencia y sus causas. Transita desde el enfoque de seguridad pública, en el que el Estado suele tener un rol preeminente tanto en materia de represión como de prevención, hacia modelos en los que se concibe la seguridad como el resultado de una coproducción entre los distintos niveles de gobierno que interactúan con el territorio, la sociedad civil, la iniciativa privada y la comunidad, con un fuerte énfasis en la utilización de medidas que actúen antes de que se produzcan los delitos para evitarlos (Fundación Paz Ciudadana, 2011, p.6).

Las estrategias de seguridad ciudadana se fortalecen en una estructura local en la que los gobiernos municipales adquieren nuevas responsabilidades. El gobierno de la ciudad tiene una perspectiva integral de los problemas que afectan la urbe y es el mejor conocedor de los problemas cotidianos que afectan la vida de los diversos sectores sociales de su territorio. Además, es el mejor facilitador de la participación ciudadana por su proximidad con las organizaciones sociales y vecinales. Finalmente, por ser la instancia de primer orden de gobierno que aterriza las políticas públicas nacionales en el nivel local, funge como articulador de las políticas territoriales de prevención y es el mejor impulsor natural de redes de colaboración para la prevención.

El rol del gobierno local en la prevención solamente se vuelve real cuando reúne las capacidades necesarias para difundir una visión que responda a las exigencias de convivencia de los ciudadanos, realiza un trabajo intersectorial de prevención en el propio municipio, implementa políticas sociales coherentes con una prevención incluyente, y enfoca la prevención de modo integral con un equipo técnico adecuado.

Antes de iniciar cada etapa o fase del proceso de intervención territorial para la seguridad ciudadana, es importante definir las condiciones iniciales que posibilitan el éxito de la propuesta de prevención. Derivadas de las enseñanzas adquiridas en los últimos 19 años del Programa Ciudades más Seguras de la ONU Hábitat se pueden determinar cuatro condiciones principales de éxito: 1) un liderazgo efectivo de la autoridad municipal; 2) un equipo técnico de prevención; 3) la participación ciudadana; y 4) recursos suficientes para llevar a cabo los proyectos derivados de los acuerdos con los ciudadanos y sus organizaciones (CESUP/UAH, 2014)

4.1 Liderazgo de la Presidencia Municipal

El liderazgo, entendido como el proceso de influir sobre otros con el propósito de ejecutar una tarea compartida (Chávez & Quintana, 2001, p.36), en la política municipal adquiere la forma de la capacidad de instalar la prevención en la agenda política local y ciudadana. Para ello se requiere de la voluntad política, del compromiso y del liderazgo de quien ocupe la Presidencia Municipal, basados en una visión consensuada de la política local de prevención.

El líder político —generalmente el presidente o la presidenta municipal— debe ser capaz de difundir una visión de la seguridad, apoyado y asesorado por un equipo técnico. Ambos actores son el motor de un esfuerzo concertado para empezar una política local de prevención adecuada y sustentable en el tiempo.

En un contexto donde los tiempos de los presidentes municipales están relativamente limitados, la primera tarea del líder local de prevención será establecer las condiciones necesarias para la realización de un consenso entre los actores locales clave sobre una visión compartida de prevención (ONU Hábitat/UAH, 2009, p.36).

4.1.1 Generar y difundir una visión

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

En primer lugar, la visión debe ser compartida, es decir, aceptada e interiorizada progresivamente por todos los actores involucrados en el proceso, ya que con base en un enfoque común es posible garantizar la apropiación de la política de seguridad ciudadana y la participación comprometida en las diversas etapas del proceso.

Será necesario trabajar en la generación de conciencia de los diferentes actores del territorio sobre la temática de la violencia en el ámbito local. En este proceso, se planteará la necesidad de asumir nuevos estilos colaborativos de trabajo en favor de la implementación de la política de prevención. Este aspecto es sustancial y es la esencia del éxito: para muchos municipios, el trabajo intersectorial y de múltiples actores será totalmente nuevo, e implicará cambiar esquemas de trabajo, tipos de organización administrativa, multiplicar y reorientar acciones, compartir espacios de decisión, entre otros desafíos. Rebasadas las inercias y resistencias al cambio, se podrá poner en práctica la visión de seguridad ciudadana.

La visión deberá incluir el empoderamiento de la comunidad en materia de prevención y apuntar a:

- El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes,
- La formación de una cultura de prevención en los ciudadanos, y
- La cohesión social.

La visión y el liderazgo están estrechamente relacionados: el o la líder propone una forma determinada de observar y abordar la problemática de seguridad con base en sus conocimientos sobre el contexto local. Por otra parte, la visión no es estática, sino que puede variar conforme se adquieren más conocimientos de la realidad local y se puedan tener los ajustes necesarios para que todos los actores se sientan incluidos y lleguen a un consenso, ya que lo más importante es la apropiación de la visión por parte de los diversos grupos del territorio.

Finalmente, es importante que el líder que inspira la visión también infunda confianza y credibilidad a la ciudadanía, es decir, que sea transparente en su gestión municipal. Ésta es una exigencia básica en materia de seguridad ciudadana. Además, el líder deberá ser capaz de recoger las inquietudes de los ciudadanos y ofrecerles una perspectiva que permita resolver los problemas *con* la comunidad, desde un enfoque de coproducción de seguridad, y no sólo *para* la comunidad.

El segundo paso para asentar una política de prevención en el nivel local es la constitución de un equipo técnico capaz de plasmar en acciones, programas y proyectos la visión inicial. Deberá fortalecer el trabajo en redes con las organizaciones sociales de la sociedad civil. Sin este paso la visión es simple retórica.

4.1.2 Dimensión intersectorial

El líder municipal debe proponer una política local de prevención y plasmarla en acciones concretas para atender las múltiples causas de la delincuencia y la violencia. El trabajo intersectorial de las diversas secretarías municipales es fundamental, así como el trabajo en red con los diversos servicios proporcionados por el Estado y la federación. Será necesaria la creación de una instancia formal dentro del organigrama municipal, cercana al presidente, y que coordine a todos los actores. Lo anterior busca asegurar la institucionalización de la prevención en la política local.

El gobierno local es el articulador de una red extendida de prevención capaz de ofrecer servicios a la población a través de la coordinación de los diversos cuerpos de policía, funcionarios municipales de las diversas secretarías y los servicios públicos estatales y

federales como los de salud, educación y cultura, el DIF,² el Instituto Nacional y Estatal de las Mujeres, y la Fiscalía General de la República, entre muchos otros actores.

Por otra parte, el gobierno local también deberá velar por la coordinación de la ciudadanía, creando instancias de participación e involucrándola en acciones conjuntas. Se podrá apoyar en los liderazgos locales y las directivas vecinales comprometidas y sensibilizadas con la prevención de las violencias.

En definitiva, el municipio será el actor que, con la población y las instituciones, entregará elementos técnicos al trabajo de organizaciones locales y orientará el trabajo preventivo en red hacia el empoderamiento de la comunidad para la formación de una cultura de la prevención y el mejoramiento de la calidad de vida. En este aspecto es importante sumar la pericia (*expertise*) de organizaciones de la sociedad civil para hacerlas copartícipes de la visión trazada. En efecto, sólo una comunidad fuerte puede generar prevención efectiva, y lo hará si percibe que con esta política mejora su calidad de vida.

4.2 Los equipos técnicos locales de prevención

Un equipo técnico de prevención especializado es indispensable para el éxito. No tenerlo equivaldría a crear una política de salud sin médicos ni enfermeras.

No obstante, al contrario de lo que ocurre en otros campos profesionales, la figura de los agentes de prevención no ha adquirido un currículum universalmente reconocido y validado. En el caso mexicano, casi la totalidad de los encargados locales de prevención tienen menos de cinco años de experiencia laboral en el ámbito. Si bien aún tiene un desarrollo limitado en la cátedra universitaria y las escuelas especializadas, la prevención es un campo profesional que no se puede improvisar.

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

El equipo técnico municipal de prevención puede encontrar cinco tipos de problemas: su composición, su estabilidad, su ubicación en la estructura municipal y la relación con los organismos de seguridad pública, su formación permanente y sus roles específicos.

² El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es una institución pública mexicana de asistencia social fundada en 1977 que se enfoca en desarrollar el bienestar de las familias mexicanas.

4.2.1 La composición del equipo técnico

Este organismo local tiene dos figuras fundamentales: el coordinador y un equipo técnico. El coordinador encabeza y articula las prácticas de los agentes de prevención, y funge como vínculo con el líder municipal y las diversas áreas para las cuales la seguridad ciudadana es un elemento transversal (policía, educación, salud, obras públicas, transporte, urbanismo, servicios públicos, cultura, deporte, etcétera).

El rol del coordinador del equipo técnico es esencial. De su capacidad de gestión depende la solidez y la eficacia de la política de prevención. Sus tareas son las siguientes:

- Iniciar los diversos procesos empezando por la formulación consensuada de un plan de seguridad municipal.
- Dirigir, coordinar y estimular los principales programas y proyectos, asegurando que sean ejecutados de manera coherente con la visión del municipio y de los actores locales.

COMPETENCIAS DEL COORDINADOR

Esta función, de carácter técnico, debe contar con la confianza política de parte de la autoridad a cargo.

- Comprometido con la realidad local militante de la coproducción de la seguridad.
- Gestor de la complejidad urbana, conocedor de su diversidad y de los actores intervinientes, que sepa coordinarse con ellos a través de la “cooperación inteligente”.
- Entendido en el tema de la seguridad y sus distintas formas de prevención, un(a) generalista de la política, con enfoque transversal y holístico.
- Capaz de lidiar con la complejidad de la intervención urbana y la coproducción de seguridad, hábil para el trabajo en equipo y en redes.

(ONU-Hábitat /UAH, 2009, p.38)

Tabla 2. Competencias del Coordinador

La confianza política del liderazgo en el coordinador del equipo técnico municipal evita el riesgo de que sus esfuerzos de coordinación se vayan diluyendo y no sean atendidos. Debe tenerse en cuenta que la estructura de un equipo técnico de prevención dentro del municipio es algo nuevo, que irrumpe en la inercia de las líneas tradicionales de mando, en jerarquías, y en las actividades y metas de las diferentes instancias de la administración a las que coordinará.

Es fundamental que la función del coordinador sea ejercida por una persona involucrada en la prevención y no por un simple operador político. Su dinamismo, convicción, exhortación a la actividad, credibilidad y capacidad de trabajar en equipo, de contribuir a su formación, de relacionarse con las diversas áreas de trabajo del municipio y con los actores locales de la comunidad son cualidades esenciales de este *manager* de seguridad.

El equipo técnico, por otro lado, es un grupo multidisciplinario de agentes de prevención, complementario tanto en términos de género y edad como de responsabilidad, y con una comprensión integral de los problemas de la ciudad. Sería un error apoyarse sobre un sólo agente dinámico y carismático porque no daría abasto y se transformaría rápidamente en proveedor de contratos de actividades de prevención para consultores ajenos a la dinámica de la ciudad, y sin gran posibilidad de supervisar esos trabajos.

La composición individual de este equipo varía según la disponibilidad de los recursos, las necesidades del municipio y los problemas a abordar en materia de prevención. La fórmula más común es la de un núcleo central, alrededor del liderazgo del coordinador, compuesto de un número limitado de personas (entre cinco y veinte, dependiendo del tamaño del municipio y de la necesidad de proyectos y programas). Este núcleo contrata agentes especializados en cada área programática, coordina gente de otras áreas municipales que trabajan en los problemas de prevención o bien supervisa a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o instituciones que asumen tareas especializadas de prevención en el territorio del municipio.

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

El tema de los recursos es muy importante, pues las capacidades de operación del equipo técnico dependen en buena medida de la disponibilidad de fondos. Dada la

dificultad de crear nuevos espacios dentro de la administración municipal debido a la política de recorte del gasto público, resultaría muy importante hacer un esfuerzo por colocar los fondos de operación del equipo dentro de los Programas Operativos Anuales (POA),³ es decir, prever los fondos.

De igual manera resultan importantes las negociaciones con los otros niveles de gobierno para que dentro de los subsidios y fondos que se destinan desde estos niveles al municipio se contemple una partida destinada a la operación del equipo técnico.

4.2.2 La estabilidad el equipo técnico

Todo equipo técnico enfrenta el riesgo de la inestabilidad laboral, estrechamente ligada a los cambios políticos y también al derecho legítimo de los funcionarios de hacer carrera. La duración de los mandatos de los alcaldes suele ser corta, lo cual debilita la continuidad de la política de prevención en el tiempo. Aun cuando se logra la continuidad de esta entre presidentes municipales, no está garantizada la permanencia de los equipos técnicos.

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

No existe una solución evidente y universal a esta inestabilidad, sino que el modo de resolverla depende de cada contexto municipal. Algunos alcaldes negocian la continuidad con base en los buenos resultados obtenidos; otros buscan fórmulas que hacen depender a estos equipos de una institución neutral como un instituto de planificación municipal, un observatorio local de la violencia o de una instancia administrativa superior (como la Secretaría de Gobernación) con mayor estabilidad.

4.2.3 La integración organizativa del equipo técnico en el aparato municipal

La ubicación del equipo técnico en el organigrama del municipio es esencial para su buen funcionamiento y eficiencia. Existen diversas fórmulas: la primera es la de la creación de un área de prevención que dependa directamente del presidente municipal o de un área social; la segunda es la inserción del equipo técnico en el área de seguridad pública, lo que en la práctica significa hacer depender al equipo técnico del jefe de la policía. Esta última fórmula presenta serios riesgos porque, en la mayoría de los casos,

³ El Programa Operativo Anual (POA) es el plan presupuestal del municipio para el año siguiente y es de estricto cumplimiento. Aunque la norma exige gastos nominalizados en partidas que son contempladas dentro de la ley.

subordina la acción preventiva y los recursos puestos en su implementación a las exigencias policiales. Un jefe policial normalmente preferirá mejorar el equipamiento policial que invertir en la prevención. Hay excepciones, pero constituyen una minoría, y siempre existe el riesgo que un jefe policial con buena imagen pública sea removido de su puesto por ser una amenaza al liderazgo del jefe de gobierno.

Esta integración plantea el problema de la relación entre seguridad pública y seguridad ciudadana. La experiencia internacional muestra que la policía no puede ser la que lidera la acción preventiva, a excepción de los casos en los que existe una policía nacional esencialmente comunitaria, y no sólo local, como los Koban en Japón, o en una situación de carencia de una política preventiva, como en Chicago en los años noventa. Las razones que justifican esta afirmación son varias:

- La policía tiene una acción no solamente preventiva, sino también represiva.
- Su composición social no facilita la prevalencia de la prevención sobre la represión.
- Aun donde existe una tradición democrática de policía comunitaria, los cambios políticos pueden cancelar una práctica preventiva legitimada.

4.2.4 La formación permanente del equipo técnico

La formación de los equipos técnicos de prevención tiene dos aspectos interrelacionados: las necesidades de formación en términos de contenidos, y la oferta existente de formación.

La investigación comparativa realizada en 2006 en el marco del Programa URB-AL entre la Comisión Europea y América Latina, sobre la formación de ejecutivos encargados de políticas de seguridad evidenciaba varios campos de formación habituales en los dos continentes:

4.2.4.1 Seguridad ciudadana

Se desarrollan competencias ligadas al tema de la seguridad de los ciudadanos en cada contexto territorial, y el rol específico que puede jugar la seguridad ciudadana como elemento coordinador de una intervención territorial, que incluye, entre otros, la definición del concepto, los debates actuales sobre políticas penales, comportamientos delictuales, crimen organizado y modelos policiales, y sobre los enfoques posibles de prevención y sus instrumentos de trabajo. En este último aspecto, se refuerza el tema con aspectos de capacitación en el trabajo en equipo.

4.2.4.2 Prevención terciaria y bases de datos

El segundo incluye las competencias relacionadas con temas cercanos y superpuestos al de la seguridad en cada contexto, por ejemplo, las intervenciones policiales y judiciales, el problema de las cárceles, y el de las fuentes de información confiables.

4.2.4.3 Seguridad en la ciudad

El tercer tema abarca el vasto contexto espacial y social de la ciudad, es decir, sus características en un contexto regional, el uso del territorio, los instrumentos del gobierno de la ciudad según los contextos y la relación entre las distintas instancias de poder municipal, estatal y federal, la importancia de los espacios públicos y de su configuración, el derecho a la ciudad y el mejoramiento barrial.

4.2.4.4 La prevención en grupos y espacios vulnerables

Se relaciona con los temas conectados con la seguridad ciudadana y la cohesión social comunitaria; por ejemplo, la situación de los jóvenes, la condición de las mujeres, el estado de los barrios vulnerables, la reintegración de exconvictos, las migraciones y el impacto del crimen organizado (URB-AL, 2007, p.49), las identidades y subjetividades, los temas de la confianza, la pertenencia, etc. (CEPAL, 2007). Este conjunto de temas, que incluyen la actividad cotidiana del equipo técnico, debe ser abordado en el plano técnico de las prácticas de prevención que apuntan a las causas de los problemas y de sus manifestaciones, pero también desde el punto de vista de los derechos humanos porque finalmente “[...] la política de seguridad es una articulación del tema de los derechos humanos si tenemos en cuenta el derecho de todos los ciudadanos a la salvaguardia personal y porque las políticas de seguridad deben desarrollarse sin perjudicar los derechos fundamentales de los sujetos implicados” (Red URB-AL, Consolidación, 2007, p.56), sean estos victimarios o víctimas.

En relación a la oferta existente de formación, el cómo formar deriva de la situación actual de carencia de centros de formación enraizados en cada ciudad o región, y de la presencia predominante de dos tipos de formadores externos. Estos son, por una parte, las universidades o centros especializados que pueden otorgar una formación teórica tradicional bajo la forma de magisterio, diplomados o de cursos especializados, pero finalmente con limitadas experiencias prácticas y metodológicas de prevención. Por otra parte están las ONG o consultores que tienen experiencias de terreno y pueden traspasar conocimientos a los equipos técnicos, o por lo menos reflexionar con ellos sobre su propia experiencia.

Una alianza de estos dos tipos de instituciones de capacitación constituye actualmente la mejor clase de formación externa porque puede mezclar lo teórico con lo práctico y

otorgar certificaciones, cosas que son útiles para la carrera de los agentes de prevención.

Finalmente, un importante campo de capacitación es la pasantía entre ciudades que sigue el modelo del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), el cual agrupa más de 300 ciudades y organiza regularmente seminarios temáticos con intercambio de buenas experiencias que permiten a varios equipos técnicos de diferentes ciudades una reflexión directa y provechosa sobre su experiencia. Una organización similar en México sería deseable en un futuro próximo.

Las necesidades de los equipos técnicos de prevención deben ser tomadas en cuenta para el diseño de programas específicos de formación. Los parámetros para la formulación de estos programas de capacitación son, por una parte, la necesidad para los equipos técnicos de adquirir un conocimiento sobre diversos problemas de los beneficiarios de la prevención y, por otra parte, los niveles de formación previa, a menudo muy diferentes de los agentes de prevención que provienen de campos profesionales diversos.

4.2.5 Roles específicos del equipo técnico

El equipo técnico de prevención tiene que cumplir diferentes funciones.

1) Coordinación de la estrategia de prevención

Su principal función es la de coordinar el trabajo específico relacionado con los programas y proyectos de seguridad ciudadana para asegurar su eficiencia y coherencia.

Este rol de coordinación a veces se extiende en terreno a los diferentes actores locales, sean del propio municipio, de otras instancias de gobierno o de la sociedad civil, que actúan en el territorio. Por ejemplo, el encargado de seguridad ciudadana en diversos barrios puede actuar —si se le otorga esta prerrogativa— como articulador del conjunto de intervenciones en este mismo territorio, lo que evita la superposición de actividades, incoherencias y dispendio de recursos. Además, esta articulación genera una percepción de intervención comunitaria más comprensible para los beneficiarios.

En el caso de Aguascalientes, por ejemplo, los responsables de los barrios más vulnerables se reúnen semanalmente con los representantes de las instituciones gubernamentales que intervienen en su área y coordinan con ellos las actividades. En otras experiencias internacionales, los agentes de prevención participan en equipos territoriales coordinados, en los que su rol es el de evidenciar las exigencias de prevención de los riesgos existentes y de futuras iniciativas de inversiones, como por

ejemplo, el impacto de la localización de algunas empresas sobre el mercado de trabajo juvenil.

2) Monitoreo

El segundo rol esencial del equipo técnico es el monitoreo de los proyectos y programas. Esto supone que desde el inicio del programa local se definan de manera precisa las necesidades, dimensiones y exigencias de monitoreo de lo que se pretende medir. El monitoreo deberá permitir determinar el grado de coincidencia entre los objetivos programados y los avances realizados en determinado periodo, e identificar oportunamente las deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste en la ejecución.

La necesidad de monitoreo implica dejar espacio, tiempo y presupuesto en el equipo técnico para la realización de las actividades de monitoreo, que incluyen realizar un análisis y recopilación regular de información sobre las orientaciones y actividades de los proyectos a medida que avanza el programa.

3) Política de comunicación

El tercer rol del equipo técnico es el de elaborar una estrategia de comunicación local que permita sensibilizar a la población local y formarla sobre los temas fundamentales de la seguridad ciudadana, y difundir los avances y resultados logrados en cada etapa de la estrategia. Generalmente el coordinador del equipo técnico o, en el caso de un programa específico, el coordinador de este programa, serán responsables de este aspecto de la política de prevención.

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 del grafiti, es importante asegurar la comunicación dirigida a la prensa, a los vecinos de la zona donde se implementa, a los jóvenes, educadores y, sobre todo, al público en general, que puede ser reacio a este tipo de iniciativa. La comunicación permite hacer legible la política de prevención y de seguridad, y al mismo tiempo constituye un elemento de educación de la ciudadanía. Por otra parte, si fomenta un debate sobre los temas importantes, contribuye a facilitar la implicación de los habitantes en los programas de prevención.

4) Gestión de situaciones de crisis

El último rol del equipo técnico es el de estar en condición de analizar rápidamente una situación crítica, verificar su impacto político y social, y proponer soluciones que a menudo implican una 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 a menores, por ejemplo, será necesario constituir un equipo de emergencia que dirija estos casos hacia los servicios sociales apropiados; en el segundo caso se tendrá que reorientar el diagnóstico a través de talleres a jóvenes pandilleros o de expertos especialistas en esta situación. El rol de intervención de crisis, particularmente en el caso del coordinador, es fundamental, así como sus habilidades para tomar decisiones oportunamente.

4.3 La participación ciudadana en la coproducción de seguridad

La seguridad ciudadana realza el papel de la ciudadanía en el combate a la violencia y el delito. La seguridad es responsabilidad de todos, no sólo del sistema de justicia penal:

La coproducción requiere, consecuentemente, que todas las instituciones y actores involucrados se consideren no sólo corresponsables de las soluciones a los problemas, sino también como elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo que implica la abertura a modificaciones organizativas y, sobre todo, a cambios de mentalidades al interior de las instituciones para enfrentar los problemas (Ruiz & Vanderschueren, 2006, p.20).

Con base en esta premisa, es posible determinar con más precisión los siguientes postulados:

- Los gobiernos por sí mismos no pueden resolver los problemas sociales y económicos en un mundo globalizado y complejo.
- La corresponsabilidad se constituye en un pilar fundamental de la acción de gestión gubernamental.
- La gestión institucional de los cuerpos policiales mejora, en calidad y eficiencia, cuando participan los ciudadanos.
- Se mejoran las acciones de transparencia y rendición de cuentas mediante el combate a la corrupción.
- Se asegura la mejora continua de los procesos de planeación y evaluación cuando están en constante revisión.

La incorporación de todas las personas a las políticas de seguridad opera con cuatro supuestos sobre las bondades que genera la participación:

- Busca mejorar la deteriorada relación entre los habitantes y la policía.
- Apunta a fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que permitirán el desarrollo y la consolidación del capital social.
- Tiende a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de políticas y estrategias urbanas de seguridad.

- Pretende desarrollar el derecho a la seguridad, que amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la calidad de vida a escala de la unidad.

4.3.1 Los desafíos de la participación ciudadana

Los equipos técnicos de prevención del municipio que tienen la responsabilidad de integrar a los ciudadanos y a sus organizaciones a las tareas de prevención y seguridad deben tomar conciencia de que tienen ante sí una misión compleja.

En efecto, en materia de seguridad es difícil lograr la participación de la comunidad, puesto que en ciertas áreas de combate a la criminalidad la competencia es del Estado, y en otras áreas se requiere la competencia técnica de expertos y profesionales especializados. Por ello que hay que tener claridad sobre los alcances y límites de la participación ciudadana en los campos de la seguridad.

Adicionalmente, otro obstáculo para que participe la ciudadanía se encuentra en la apatía, la desconfianza en los cuerpos de seguridad, y en un tipo de relación marcada por el conflicto y la tensión derivada de la percepción negativa que se tiene de la policía.

En general, los responsables de la prevención van a encontrar en los ciudadanos y sus organizaciones cuatro visiones de la seguridad, a saber:

La seguridad punitiva. Es conocida internacionalmente como el gobernar a través del crimen (Simon, 2012), que conduce al populismo penal practicado por muchos gobiernos de la región. Los ciudadanos, para sentirse protegidos en sus colonias o barrios, demandan de las autoridades más patrullas, policías, cámaras de vigilancia y casetas. Las demandas serán más exigentes si en la colonia existe un alto índice de robo a casa habitación, a transeúntes, a vehículos, o si se identifican puntos de venta de droga.

La seguridad justiciera. Los vecinos, respondiendo a una percepción de inseguridad, de miedo, de abandono de las instituciones y de desconfianza hacia las autoridades, recurren al servicio privado de seguridad, privatizan los espacios públicos a través de condominios cerrados, aislados de su entorno por muros, casetas de vigilancia y control rígido de entrada y salida de las calles. En algunos casos toman en sus manos la seguridad de sus calles y de su entorno a través del “vigilantismo” o por medio de una policía privada. En esta visión no hay relación con la autoridad, y en caso de existir, es sólo para demandar control sobre las zonas que circundan al fraccionamiento, barrio o condominio donde habitan estos vecinos.

La seguridad ciudadana. Los vecinos se organizan en comités, comisiones o grupos e interactúan con las diversas dependencias del municipio para mejorar la calidad del

entorno, recuperar los espacios públicos o trabajar con el área municipal de prevención de la violencia. Con los equipos técnicos del municipio, los vecinos realizan el diagnóstico de seguridad y hacen una tipología de los delitos y establecen medidas para inhibirlos. De esta forma, se determinan acciones que, por ejemplo, alejen a los jóvenes de las pandillas, busquen erradicar la violencia escolar a través de consejos escolares, se organizan para disminuir las violencias de género, y se instauran espacios de diálogo y concertación que permiten la coproducción de seguridad en la colonia, barrio y con el municipio.

Organizaciones de autodefensa de la comunidad. Existen municipios⁴ que han sido tomados por grupos en conflicto con la ley para la siembra de plantaciones ilegales — marihuana y amapola, por ejemplo—, para construir y operar laboratorios de producción de anfetaminas o para controlar una zona considerada estratégica para el paso de droga hacia Estados Unidos. En estos casos sucede que los ciudadanos o las comunidades se organizan para tomar el control de la seguridad, y crean sus propios cuerpos de seguridad o un tipo de policía comunitaria. Son situaciones complejas porque, por un lado, las comunidades responden a un vacío dejado por el gobierno, pero sus acciones violan las leyes; y, por otro lado, se enfrentan a grupos criminales violentos, por lo que su desarme pasa por negociaciones conciliatorias muy difíciles.

4.3.2 Identificando a la sociedad civil: sus organizaciones y movimientos

Para implementar una estrategia de seguridad ciudadana, el equipo técnico de prevención debe contar con el mapa de actores de la sociedad civil, identificando a aquellos que son claves o estratégicos para la coproducción de la seguridad. Pero no basta con identificar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): hay que conocer la naturaleza sociológica de éstas, sus lógicas de funcionamiento y los fundamentos que guían sus acciones, para poder establecer las estrategias de colaboración y coproducción de seguridad sin cometer errores que cierren las puertas a los actores más importantes.

Estos actores son las organizaciones civiles, sociales y los movimientos sociales. Las organizaciones civiles son aquellas que dan un servicio a terceros y no tienen fines de lucro; algunos ejemplos son los asilos, las casas hogar, los refugios para mujeres víctimas de violencia, centros de integración juvenil, clubes deportivos y culturales, asociaciones de defensa de víctimas, etc. Las organizaciones sociales son aquellas que defienden y representan los intereses de sus agremiados y son de autorepresentación;

⁴ En México, estos municipios se encuentran en el Triángulo Dorado, en la intersección de los estados de Durango, Chihuahua y Sinaloa, en la zona de Tierra Caliente en Michoacán, y en la Montaña de Guerrero, principalmente.

algunas de ellas son los movimientos vecinales, cooperativas y organizaciones de condominios y de padres de familia. Los movimientos sociales son las organizaciones de la ciudadanía que se constituyen para defender causas, las cuales pueden ser variadas y múltiples, como la defensa de un espacio público, una defensa contra la deforestación de la colonia, contra la instalación, uso y abuso de los parquímetros. Existen también movimientos a favor de que se brinden servicios, por ejemplo, de luz, agua y drenaje. Este tipo de organizaciones y movimientos son los que los equipos técnicos de prevención deben ubicar con el objetivo de que sean sus aliados naturales para atacar los factores que están detrás de la inseguridad en el territorio.

Se debe tomar en cuenta que existen liderazgos morales dentro de los barrios, que son las personas que siempre reaccionan ante de los problemas, tienen capacidad de convocatoria y organización de vecinos, y cuentan con habilidades para realizar gestiones ante las autoridades y canalizar el descontento y la energía vecinal. No hay que olvidar que existen instituciones que fungen papeles cohesionadores, como es el caso de las iglesias. Estas instituciones además suelen proporcionar servicios.

El mapa de actores de las colonias debe realizarse con las distintas dependencias del municipio, por ejemplo, para la ver a los posibles aliados que trabajan con la juventud, debe invitarse al Instituto de la Juventud, de la Mujer, al DIF, a profesores, directores y asociaciones de padres de familia.

Tabla 3 El papel del deporte la recreación y la cultura en las juventudes

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

4.3.3 El lado oscuro de la sociedad civil: la sociedad incivil

No puede perderse de vista a la sociedad incivil para realizar de manera completa el mapa de actores y visualizar a las OSC claves con las que hay que realizar la coproducción de la seguridad.

La incivilidad se expresa como imposición de intereses particulares sobre otros actores y/o sobre el sistema político, pasando por encima de la ley o situándose al margen de ella. Los grupos de interés que adquieren un control monopólico sobre algún recurso o área de la vida social, los grupos de delinquentes, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico, la corrupción, son todas expresiones de incivilidad que en determinadas condiciones y en ciertos espacios son, pueden ser o han sido dominantes (Olvera, 2001, p. 41).

Tabla 4 Los Consejos de Seguridad

Los **consejos de seguridad** surgieron al amparo de las leyes de seguridad pública. El primer consejo data de 1999, en Baja California. Están integrados por miembros de la sociedad civil, como académicos y empresarios. Su objetivo es revisar las políticas de seguridad y mejorar los mecanismos de acceso a la justicia. Asimismo, diseñan y supervisan programas.

La incivilidad está en la raíz de la inseguridad y puede ser caracterizada desde sus atributos, que son los siguientes:

- Los grupos inciviles anulan lo social, socaban las libertades y destruyen las instituciones, disuelven el proyecto de vivir juntos con nuestras diferencias, atemperando las desigualdades.
- Son pequeños daños o rupturas de reglas sociales que pueden clasificarse en legales o infraccionales, y estas últimas en castigadas o no castigadas.
- Tienen efectos en los sentimientos de inseguridad, en la confianza de las instituciones, en la disposición para la participación y en las preferencias electorales (Olvera *et al.*, 2012, p. 35).

Los grupos inciviles están a la vista de todos. Los porros que en complicidad con las autoridades de los planteles educativos controlan la venta de droga, ciertas porras de los equipos de futbol, los dueños de empresas gasolineras y gaseras que roban al consumidor, los vendedores de partes de automotrices robadas que invaden las calles

y los grupos estudiantiles bajo tutela de políticos que operan como golpeadores, etcétera.

Convivimos cotidianamente con estos grupos y se deben de ubicar dentro del mapa de actores para tener una visión amplia del asociacionismo civil e incivil, y poder delinear estrategias, programas, proyectos y acciones que permitan la coproducción de seguridad eficaz y eficiente.

Tabla 5 Características y objetivos del modelo de participación comunitaria

4.3.4 Espacios de participación ciudadana

Características y objetivos del modelo de participación comunitaria (elaboradas por Aniyar, 2006):

- Desburocratiza el control. La comunidad recupera el control de sus propios conflictos.
- Facilita y fortalece la organización y solidaridad comunitaria, para el mejoramiento de la calidad de vida, el cuidado del vecindario y la defensa de los derechos humanos.
- Parte de sus acciones se orientan al mejoramiento de los espacios públicos.
- Disminuye el miedo al delito.
- Facilita el conocimiento de los modos de producción delictiva de cada zona.
- Se basa más en las nociones de seguridad y vigilancia que en la acción policial.
- Son los ciudadanos los que colaboran con la policía, pero no son ellos mismos policías (ni lo parecen).
- Desestimula las brutalidades policiales.
- Constata que la criminalidad suele ser intracase, intraracial y afecta predominantemente a los más pobres.
- Valoriza respuestas sociales e imaginativas.

Existen espacios formales de participación ciudadana, como los consejos y observatorios de seguridad ciudadana.

Los consejos están diseñados institucionalmente para ser espacios de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas capaces de dar seguimiento al funcionamiento de las instituciones públicas. Operan como entes de mejora institucional y de contraloría social. Tienen vocación para formar parte de la reforma a la administración pública y con ello orientar en procesos de gobernanza, lo que significa generar procesos de concertación con actores del mercado y de la sociedad civil para establecer directrices de gobierno.

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

Por ejemplo, en un proyecto de disminución de violencia escolar deberían participar los encargados de educación del municipio o del gobierno, los estudiantes, docentes, padres de familia y delegados del barrio de la escuela o de las zonas de procedencia de la mayoría de los alumnos. En un proyecto contra la violencia de género, las asociaciones locales de mujeres, así como los representantes de la zona de intervención

deberían participar en la formulación e implementación del programa o proyecto, así como en la definición de los criterios de evaluación.

El equipo técnico de prevención debe conocer y aprovechar los mecanismos institucionales de participación a los cuales puede recurrir. Por ejemplo, en la Ciudad de México se realiza cada año una consulta ciudadana para establecer una parte del presupuesto de manera participativa; de esta forma los vecinos definen la inversión en obras de acuerdo con su problemática y necesidades, que puede contribuir a la seguridad y a la prevención del delito (con luminarias, recuperación de espacios públicos, etc.). En este caso es la Asamblea Legislativa la que convoca a la consulta ciudadana y el Instituto Electoral del Distrito Federal quien organiza la consulta.

4.3.5 Responsabilizar

Cualquiera que sea el tipo de organización de la sociedad civil que participe en el proceso de coproducción de seguridad, lo más importante no debe ser solamente la consulta o la toma de decisiones compartidas con los ciudadanos, sino su empoderamiento como responsables de ciertas tareas de prevención. Por ejemplo, si una organización barrial participa de 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 su uso. Lo que transforma la participación en coproducción de seguridad es el hecho de que todos los actores se hacen responsables de los planes y de las acciones, tanto de su diseño como de su implementación y consolidación.

4.3.6 Evaluación del Programa de Participación

Toda evaluación se interesa en la continuidad de la política pública, permitiendo que los recursos y el esfuerzo invertido reditúen con creces. La participación es un elemento de continuidad de la política de prevención. Se parte del supuesto de que si las organizaciones se apropian de las acciones de prevención podrán defenderlas o ayudar a sostenerlas ante nuevos gobiernos. Para lograr esta apropiación, es muy importante que la comunidad y los individuos aprecien que sus objetivos e intereses propios quedan comprendidos dentro de los que el proyecto se propone.

Existen enfoques y métodos diversos para ello. Se pueden evaluar procesos, resultados, la relación entre costo y beneficio, etc. La decisión del método de evaluación se tomará de acuerdo con la formación técnica de cada equipo o al método que estén implementando las secretarías de finanzas, de planeación o de contraloría. En todo caso, la evaluación periódica o anual del programa de participación debe cuestionar qué tanto los ciudadanos, las ciudadanas y las organizaciones civiles se están apropiando de los programas de prevención, y si el proyecto o programa está provocando los cambios esperados.

En este sentido es importante que existan reuniones de evaluación con las organizaciones, que se fortalezcan los liderazgos, se comuniquen ampliamente los logros que se van alcanzando, y se busquen canales para que los ciudadanos y ciudadanas manifiesten que viven en una ciudad segura o los problemas cotidianos que se presentan en sus barrios.

4.4 Recursos

El gobierno municipal debe garantizar la existencia, suficiencia y permanencia de los recursos económicos, humanos y materiales que permitan cristalizar la demanda ciudadana en obras y servicios.

En efecto, una vez expresada y consensuada la demanda ciudadana, su aplazamiento, cumplimiento parcial o incumplimiento podría debilitar la credibilidad del gobierno local y la confianza de los ciudadanos en su capacidad y voluntad política real. Desde el punto de vista democrático, el incumplimiento de las acciones concertadas puede cerrar las puertas de futuros ejercicios participativos con la comunidad.

Es por lo anterior que no deben existir intervenciones territoriales si no existen las condiciones técnicas y económicas para responder a las demandas comunitarias. Los recursos pueden encontrarse en programas nacionales, estatales, municipales o de fuentes privadas.

Otras variables pueden favorecer o impedir el éxito de las intervenciones territoriales, como las siguientes:

- La preexistencia de políticas públicas o proyectos de prevención con resultados establecidos, que han ayudado a transformar las instituciones y el entorno normativo.
- La existencia de una institución policial con un enfoque de seguridad ciudadana, que deja en un segundo plano las visiones punitivas y carcelarias de la seguridad.
- La gestión democrática de la ciudad, que involucra a los actores sociales en la cogestión de seguridad y que legitima enfoques de prevención desde el gobierno, neutralizando a los grupos de interés que pugnan por una privatización de la seguridad.

Tomando los anteriores puntos como un escenario de fondo se pueden establecer los principios y enfoques que encuadran la visión de Ciudades más Seguras y de la seguridad ciudadana, y determinar las etapas y procesos de las intervenciones territoriales.

V. EL PROCESO DE PREVENCIÓN MUNICIPAL, SUS ETAPAS Y REQUERIMIENTOS

Un proceso de prevención en territorio supone una metodología rigurosa de varias etapas. Se requiere iniciar con un diagnóstico participativo que reconozca la problemática local y construir progresivamente coaliciones locales que permitan implementar un programa consensuado.

La prevención en municipalidades, barrios o colonias implica coaliciones, alianzas y asociaciones (partnership) con los actores locales e instancias de gobierno para la instalación de una estrategia consensuada, basada en las prioridades de la población, sus vulnerabilidades y fortalezas.

En este apartado se definen los tiempos necesarios para lograr una cultura de la prevención consolidada, de acuerdo con lo que mostraron múltiples iniciativas de ciudades en todas las regiones del mundo.

5.1 El diagnóstico participativo

El diagnóstico es un momento de estudio y análisis de problemas, necesidades y prioridades locales de prevención. Enfatiza las características del territorio sobre el cual se va a intervenir con políticas, programas y acciones de prevención y de cohesión social, y sirve de base para la construcción del plan municipal de prevención. “El diagnóstico participativo es una lectura colectiva de la realidad sobre la cual se actuará y es una mezcla de la información disponible sobre este territorio y la percepción y el conocimiento que sobre el mismo tienen quienes le habitan, o hacen uso del mismo” (URB-AL III, 2012).

Preguntas básicas en esta etapa

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

¿Las prioridades de la población están claramente definidas?

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

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

¿Jóvenes, mujeres y líderes barriales de zonas más desfavorecidas están presentes en la formulación e implementación del diagnóstico?

5.1.1 Objetivos

Este diagnóstico cumple varias funciones básicas. El primer objetivo del diagnóstico es “[...] reflejar apropiada y oportunamente la envergadura y características de victimización a manos de la delincuencia y la violencia, los factores de protección y de riesgo locales y los comportamientos que pueden acentuar estos factores” (ONU Hábitat, 2009, p. 46). Si se quiere abordar algunos problemas se debe conocer su dimensión, sus características y sus causas, pues de otro modo el riesgo de error es alto. Para ello se requiere asegurar un conocimiento fundamentado de las manifestaciones de inseguridad en la realidad local y de sus causas. El hecho de que el diagnóstico sea realizado con actores locales garantiza un mejor conocimiento de la problemática de inseguridad y de su impacto en la población. Sobre todo en el campo de la inseguridad, donde el miedo y la subjetividad son altos, la información obtenida en el diagnóstico debe responder a las siguientes exigencias:

- Provenir de fuentes confiables accesibles, sean éstas oficiales (policía, tribunal, institución pública de salud y educación, estadísticas, etc.) o de la sociedad civil, de los centros académicos, las empresas de seguridad privada o los grupos de habitantes.
- Analizar la evolución de fenómenos de inseguridad verificados (extorsión, robos a personas) y no ser una suma de hechos aislados o esporádicos.
- Reflejar la opinión de los diversos segmentos que componen la ciudad y presentarlas en forma pedagógica. Por ejemplo, la percepción de inseguridad es diferente entre comerciantes y habitantes de barrios vulnerables, entre varones adolescentes y mujeres jóvenes de colonias críticas, entre policías y ciudadanos, entre miembros de minorías étnicas o sexuales y la de las mayorías.
- Ser suficiente para poder contribuir a la elaboración de estrategias locales de seguridad o a la formulación de una estrategia de prevención sobre el problema que interesa, por ejemplo, la prevención con jóvenes o la violencia de género.

La recolección de información no sólo permite identificar las manifestaciones y causas de la inseguridad, sino que también verifica los impactos de las políticas y acciones vigentes frente a esta inseguridad, sean éstas de control o de prevención. En efecto, las respuestas represivas o preventivas no son siempre adecuadas. En ese sentido, es útil que las respuestas, sobre todo las de prevención, sean evaluadas por su impacto y comparadas con otras que hayan sido puestas en práctica en otros lugares para verificar su pertinencia.

Por ejemplo, hay distintas maneras de abordar la prevención del consumo de droga. Verificar las diversas metodologías que adoptan los programas públicos o de organizaciones de la sociedad civil permite mejorar estas prácticas. Al mismo tiempo, confrontarlas, por ejemplo, con el exitoso e innovador enfoque llamado “los cuatro

pilares”, adoptado en la ciudad de Vancouver y las principales ciudades canadienses, puede ser muy aleccionador.

Además, el diagnóstico participativo debería evidenciar los recursos, tradiciones y energías locales sobre los cuales se construirán algunos de los ejes estratégicos. Las tradiciones y organizaciones sociales son parte del capital social de una ciudad, como también las fiestas simbólicas o carnavales famosos y las asociaciones que generan, pueden ser el punto de partida de un trabajo comunitario preventivo.

El segundo objetivo fundamental del diagnóstico es la generación de consenso entre líderes, actores locales, instituciones públicas y organizaciones privadas, o sea, entre los miembros de una misma comunidad.

En efecto, la naturaleza participativa del diagnóstico permite no sólo adquirir mayor conocimiento sobre las causas locales de la inseguridad, sino también discernir los diferentes puntos de vista e intereses locales conectados con la problemática, con el objetivo de lograr el más amplio consenso posible sobre un interés común que permita la construcción y respaldo ciudadano del plan local de seguridad.

Por esta razón, los principales actores locales, independientemente de sus opiniones y de sus orígenes sociales diversos, deben estar presentes para confrontar sus puntos de vista sobre la inseguridad y sus causas, y buscar consensos mínimos sobre ellas. Es por eso también que un diagnóstico participativo no puede hacerse en pocos días o semanas: requiere tiempo para llegar a las causas de los problemas y para madurar este consenso.

Finalmente, otro objetivo del diagnóstico es identificar los temas y áreas de prevención a priorizar, de acuerdo a la opinión de la mayoría de la población. En efecto, para construir confianza, resulta fundamental partir de las necesidades percibidas y expresadas por la población local, y no sólo del punto de vista de las autoridades.

5.1.2 Los alcances temáticos

Determinar el alcance temático es indispensable antes de iniciar el diagnóstico. Prevalecen dos tipos de diagnóstico en función de la temática que abordan: los que apuntan a la realización de un plan de seguridad ciudadana de la ciudad, y los que se focalizan sobre un aspecto de la inseguridad y prevención como, por ejemplo, los jóvenes en riesgo y la prevención con jóvenes, o la prevención focalizada sobre las colonias críticas o vulnerables. En estos últimos casos el alcance es monotemático⁵ y,

⁵ Monotemático en el sentido de que su enfoque está definido sobre una parte específica de la problemática, pero el abordaje de estos temas debe seguir siendo integral, como ya se ha explicado anteriormente para el caso de acciones con jóvenes en pandillas.

por definición, bien delimitado; pero solo es componente que debe complementarse con otros abordajes, que se analiza en los siguientes párrafos.

Un plan de seguridad debe contener temas imprescindibles, como la envergadura de la victimización o el impacto de los factores de riesgo y protección más importantes. Esta selección de temas para la formulación de un plan de seguridad municipal se hace en función de varios criterios:

- La situación local, las prioridades del gobierno local y de la población. Se toman como prioridades los problemas que los diversos sectores sociales en el área de estudio consideran como situaciones de victimización que afectan su calidad de vida y son consideradas intolerables.
- El tipo de victimización y victimarios que hay en la zona estudiada.
- El tipo de factores de riesgo y protección que prevalecen en el entorno local. Esta perspectiva reconoce implícitamente que no hay una sola causa de la criminalidad, sino varias.
- Donde el temor frente a la inseguridad juega un papel muy importante y tiene un impacto sobre los comportamientos de la población, conviene caracterizar a través del diagnóstico los tipos y grados de temor que existen en el municipio y sus variaciones significativas en función de los sectores sociales o residenciales.
- Donde la relación entre policía y comunidad es problemática y genera desconfianza de la mayoría de la población por corrupción, ineficiencia o abusos, este tema no puede ser eludido en el diagnóstico.

5.1.3 El alcance territorial

Los límites territoriales de un diagnóstico derivan de la realidad de la victimización y del origen de los victimarios, de la subjetividad de los habitantes y del sentido de pertenencia derivado de esta subjetividad.

Por ejemplo, no es muy útil realizar un diagnóstico participativo en las zonas de residencia de los sectores más acomodados porque enseñaría poco, excepto en el caso de que se trate de una temática de percepción relacionada con el temor o el actuar policial. Sin embargo, en este último tipo de vecindarios existen opiniones, necesidades, visiones, e incluso recursos y actores que deben ser tomados en cuenta. Los contrastes entre los vecindarios más privilegiados y los de menos recursos en ocasiones pueden generar en los últimos sentimientos de inferioridad, y prejuicios y discriminación en los primeros, que pudieran objetivarse como riesgos de violencia y conflictos de convivencia pacífica.

Generalmente el diagnóstico incluye los sectores geográficos donde se ubican los barrios o colonias de menor ingreso, eventualmente las áreas residenciales de clase

media, los barrios deteriorados, los terrenos abandonados, las colonias con pandillas violentas, los espacios públicos (en zonas residenciales más acomodadas o más pobres, incluyendo los transportes públicos que los conectan), los centros históricos, las zonas comerciales, y las zonas de actividades específicas que caracterizan la ciudad, como los puertos, los mercados importantes, las zonas industriales, las áreas turísticas, las zonas donde predominan escuelas y las calles de prostitución, etcétera.

Lo importante es definir desde el inicio los límites y evidenciar las razones que las justifican.

La focalización sobre áreas más pobres no significa considerar que los pobres son los únicos autores de delincuencia. Al contrario, una parte de ese reconocimiento es que las zonas residenciales privilegiadas se caracterizan por delitos de “cuello blanco” que un diagnóstico participativo no podría poner en evidencia y cuya prevención está fuera del alcance de las autoridades locales o de la comunidad. Por ejemplo, la evasión fiscal, el engaño de algunos empresarios o el *cybercrimen* se previenen de otra manera: a través de organismos que controlan la transparencia o el fraude fiscal, las organizaciones de defensa del consumidor o la autorregulación.

Las áreas dominadas por organizaciones criminales presentan dificultades para la realización de un diagnóstico participativo: la participación ciudadana amenaza al narcomenudeo, la acción de las bandas, las casas de seguridad, por ejemplo. En estos casos, es recomendado proceder con consultores (de preferencia OSC) que tengan un dominio del tema, y puedan realizar un diagnóstico y proceder a organizar talleres con jóvenes o con mujeres.

Ahora bien, si el diagnóstico es monotemático, por ejemplo, focalizado en la violencia juvenil, el alcance territorial será el de las colonias donde actúan las pandillas, y los espacios públicos y privados donde los jóvenes son víctimas u autores de violencia. Al mismo tiempo se analizarán los espacios y la experiencia de prevención con jóvenes. Y al contrario, si el tema es la violencia doméstica, se requiere elegir áreas que sean muestras transversales de los distintos sectores sociales, para permitir evaluar la prevalencia e impactos de la violencia de género. Al mismo tiempo se focalizarán sobre las iniciativas de prevención dirigidas a las mujeres víctimas, al empoderamiento de sus organizaciones y a la rehabilitación de los victimarios en estas mismas áreas.

5.1.4 Síntesis y propuesta de tabla de contenidos del diagnóstico barrial

Se puede señalar que el diagnóstico es fundamental para formular una estrategia de prevención en el nivel local y de barrio, ya que permite obtener información clave tanto respecto a los problemas de inseguridad y conflictividad presentes en el barrio como de los recursos y capacidades existentes en él.

Con base en esto es posible priorizar aquellos problemas más relevantes, como rescatar los elementos positivos y significativos presentes en un barrio, los que permiten definir los ejes estratégicos de la política de prevención a implementar, la cual está orientada a prevenir la violencia e inseguridad, y a promover una mayor integración y cohesión social.

Por esto es importante recabar y sistematizar la mayor cantidad de información necesaria para caracterizar los componentes físicos y las dinámicas sociales en los barrios, ya que en ellas se constituyen los espacios propicios para la formación y reproducción de conductas violentas.

Asimismo, es necesario recabar las prácticas positivas, los recursos locales existentes, los espacios de socialización, su historia y la vinculación de ésta con la imagen e identidad del barrio.

La siguiente propuesta no es más que una sugerencia a adaptar en cada caso, pero puede servir de guía para realizar un diagnóstico barrial.

1. El carácter vulnerable o crítico del barrio
 - 1.1. La exclusión social
 - 1.1.1. Acceso al mercado de trabajo y alternativas
 - 1.1.2. Acceso a servicios educacionales
 - 1.1.3. Acceso a servicios de salud urbanos
 - 1.1.4. El espacio público y la vivienda en el barrio
 - 1.2. La inseguridad
 - 1.2.1. Delincuencia, violencia y barrio
 - 1.2.2. Sensación de temor en el barrio
 - 1.2.3. Inseguridad y espacios públicos (mapas, georreferenciación)
 - 1.3. Situación jurídica de la tierra
 - 1.3.1. La formalidad o la informalidad
 - 1.3.2. Los conflictos de interés
 - 1.3.3. Planes y proyectos de regularización
 - 1.3.4. La recuperación de plusvalías
2. Principales actores internos y externos
 - 2.1. Las instituciones presentes en el barrio
 - 2.1.1. El gobierno central
 - 2.1.2. El gobierno local
 - 2.1.3. Las iglesias
 - 2.1.4. La policía
 - 2.2. Los líderes naturales
 - 2.2.1. Los políticos

2.2.2. Las organizaciones sociales

3. Los espacios de socialización
 - 3.1. Las familias y las relaciones de género
 - 3.2. Las escuelas
 - 3.3. Los espacios públicos
 - 3.4. Las pandillas violentas
 - 3.5. El tráfico y la cultura de droga
 - 3.6. La cultura de la delincuencia
 - 3.7. La cultura juvenil

4. La historia del barrio como explicación de su evolución hasta hoy
 - 4.1. Los orígenes del barrio y su evolución
 - 4.2. Hitos simbólicos del desarrollo del barrio
 - 4.3. Fiestas, conmemoraciones y eventos importantes
 - 4.4. Las distintas etapas políticas en la historia del barrio
 - 4.5. Influencia de los programas de mejoramiento
 - 4.6. La lectura que los habitantes hacen de su historia

5. La imagen del barrio entre los habitantes y en la ciudad
 - 5.1. La percepción de los habitantes acerca del barrio
 - 5.2. Los imaginarios colectivos y sueños
 - 5.3. La evolución de la imagen del barrio
 - 5.4. La estigmatización y su influencia en los habitantes

6. Las expresiones culturales del barrio
 - 6.1. Formas de expresión cultural local
 - 6.2. Vinculación entre cultura e historia
 - 6.3. Dinámicas de trabajo cultural

7. Prácticas positivas y espacios sobre los cuales reconstruir
 - 7.1. Organizaciones sociales activas
 - 7.2. Los agentes virtuosos
 - 7.3. Acciones positivas desarrolladas

8. Demandas y prioridades de los habitantes
 - 8.1. Demandas sociales
 - 8.2. Demandas urbanas
 - 8.3. Demandas de seguridad
 - 8.4. Prioridades

5.1.5 ¿Cómo hacer un diagnóstico?

Para iniciar el diagnóstico se necesita definir el grupo guía, que es el equipo que va a dirigirlo. Si se trata de un diagnóstico participativo destinado a la formulación de un plan de seguridad municipal, el equipo técnico de prevención o parte de este se encargará de ello. A menudo puede ser conveniente hacerse ayudar por un equipo consultor especializado, en aquellos casos donde hay financiamiento para hacerlo.

Este grupo guía a su vez contribuye a definir, junto con la población, el espacio territorial y el alcance temático del diagnóstico, como se describió en los párrafos anteriores. Enseguida identifica a los principales actores locales que deberían participar en este diagnóstico y las eventuales acciones preparativas para su buen funcionamiento, y diseña las etapas de este diagnóstico y los principales instrumentos que se van a utilizar para su realización.

Los actores locales que formarán parte de este grupo deberán contar con personas clave de la policía, representantes de jóvenes, representantes barriales, agentes de dependencias municipales cuyo trabajo se relaciona con aspectos preventivos (educación, salud, obras públicas, planificación urbana, etc.) y, si es posible, empresarios, representantes de docentes y de asociaciones de mujeres, de las iglesias, de los medios de comunicación y de las minorías. Esta lista no es exhaustiva porque los actores locales varían según las comunidades. El encuentro de estos actores en una misma actividad permitirá confrontar opiniones y conocerse.

5.1.6 Fases del diagnóstico

Fase preparatoria

Esta primera fase consiste en explicar lo que es un diagnóstico participativo de seguridad, sus alcances e instrumentos. En algunas comunidades se hace con el apoyo de consultores especializados, y tiene una duración de entre dos y tres días, durante los cuales los participantes aprenden a descubrir los problemas de inseguridad desde el punto de vista propio y de otros sectores sociales.

Puede ser el escenario de divergencias a veces muy fuertes entre actores, pero también es el momento de construcción de una perspectiva de convivencia y colaboración. Generalmente las principales contradicciones entre actores seguirán alrededor de tres grandes temas: la violencia juvenil, el uso de los espacios públicos y la violencia de género.

Fase de diálogo

Un primer diálogo, por ejemplo, entre adultos que tienden a estigmatizar los comportamientos juveniles (violencia, grafiti, tatuajes, pandillas o comportamientos

sexuales, etc.) aprenden a descubrir su significación para los jóvenes. Los habitantes de barrios residenciales privilegiados descubren, en este primer encuentro, la realidad de los barrios pobres y el modo en que viven la inseguridad y las crisis de sus jóvenes. El conjunto de participantes empieza a discernir las condiciones del trabajo policial en un contexto carente de dignificación de su función de servicio. A veces las autoridades locales, a través del testimonio de dirigentes barriales o de jóvenes descubren la existencia de violencias que no sospechaban y sus impactos en los barrios más pobres. En ese sentido, los encuentros de la fase preparativa crean un clima de encuentro que tiene una dimensión tanto emocional como social. Se descubre al otro que pertenece a un segmento social diverso y se entiende al mismo tiempo que se aprenden los instrumentos y la forma de realizar concretamente un diagnóstico colectivo. Este momento emocional es muy útil, además, para corroborar o redefinir las dimensiones físicas y simbólicas del territorio preseleccionado por el grupo guía.

Fase de profundización

Consiste en dejar a los actores locales realizar aspectos del diagnóstico con la guía de los equipos técnicos y eventualmente de consultores que tienen un rol complementario. Por ejemplo, si durante la fase preparatoria se identifican cuatro prioridades: jóvenes, violencia de género, barrios vulnerables y espacios públicos, se realizarán cuatro grupos de actores, cada uno presidido por la instancia que más se relaciona con el problema (por ejemplo, el área de planificación podría dirigir el tema de espacios públicos), que profundizarán cada temática y formularán en un máximo de dos o tres meses un diagnóstico y líneas de acción preventivas.

Se sintetizan estos resultados en un informe que indica los principales problemas y líneas de trabajo visualizadas. La experiencia ha mostrado que en este nivel no todos los municipios ni equipo técnicos tienen la capacidad o el tiempo de realizar un informe bien elaborado y coherente. Puede convenir que los consultores apoyen el trabajo de síntesis y redacción de estos informes.

Fase de diagnóstico directo

Se utiliza toda la información existente, sea esta oficial (estadística, policía, académica, evaluaciones existentes, etc.) y se complementa con trabajo directo con sectores sociales a través de grupos focales, consultas temáticas, marcha exploratoria, mapas perceptuales y talleres.

El informe sobre cada prioridad debería incluir los factores de riesgo y de protección para cada gran temática identificada como prioritaria, y sobre todo contextualizarlos.

Tabla 7 Los factores de riesgo

FACTORES DE RIESGO Manifestaciones		CONTEXTUALIZACIÓN
IINSTITUCIOANLES	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción, abuso, ineficiencia, militarización policial • Corrupción municipal • Carencia de justicia • Relación deteriorada entre policía y población • Libre circulación de armas 	<p>¿Cómo impactan estos factores y desde cuándo?</p> <p>Causas, coyunturales o estructurales</p> <p>¿Cuáles de estos factores tienen más impacto en la población?</p> <p>¿Qué salida se vislumbra y en que lapso de tiempo?</p>
URBANOS	<ul style="list-style-type: none"> • Barrios, colonias estigmatizados, sin presencia del Estado • Barrios deteriorados o sin servicios adecuados • Ausencia de espacios públicos seguros 	<p>Impactos de la estigmatización y del deterioro sobre la ciudad y sobre los habitantes de estos barrios</p> <p>Las prioridades de un mejoramiento urbano. ¿Por qué e Impactos potenciales?</p>
LABORALES	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos sociales con alta cesantía • Desempleo juvenil • Condición de trabajo indignas • Trata de personas 	<p>¿Qué puede hacer el municipio con los empresarios?</p> <p>¿Cómo fomentar puestos de trabajo sobre todo juvenil? ¿Auto emprendimiento?</p>
JUVENILES	<ul style="list-style-type: none"> • Estigmatización juvenil • Carencia de espacios públicos recreativos y monitoreados • Falta escuelas • Escuelas que expulsan o mediocres • Carencia de escuelas de recuperación • Violencias escolares no abordadas • Pandillas violentas • Presencia de asociaciones perversas que cooptan a jóvenes 	<p>Prejuicio común frente a grupos de jóvenes (pandillas, por ejemplo)</p> <p>Carácter de la invisibilidad juvenil en las tomas de decisiones que los conciernen</p> <p>Relación del municipio con juventudes</p> <p>Presencia o carencia de una política escolar y de disminución de la violencia escolar</p> <p>Posibilidad de generar escuelas de recuperación o fomento a la permanencia en la escuela</p>

GÉNERO	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia intrafamiliar • Violencia en lugares públicos y trabajo • Cultura machista ampliamente difundida • Homofobia 	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de organizaciones femeninas que dialoguen con el municipio • No reconocimiento del municipio a las organizaciones de mujeres o intento de cooptación • Carencia de políticas de género en general y en particular en los espacios públicos o de protección de víctimas • Ausencia de política frente a minorías sexuales
CONSUMO PROBLEMÁTICO DE DROGAS	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de consumo alto de alcohol • Consumo drogas ilícitas entre sectores juveniles • Consumo drogas peligrosas entre sectores pobres y juveniles • Carencia de habilidades frente al consumo de drogas • Manejo vehicular con exceso de alcohol. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de sectores (género, edad y clase social) más vulnerables • Identificación de fomentos al consumo irresponsable • Ausencia de políticas de generación de habilidades diversificadas en función de las características sociales, de género o de edad. • Exceso de establecimientos de venta de alcohol sin control • Carencia de espacios de rehabilitación.

Fuente: CESUP/UAH, 2004, p. 30

Factores de protección:

Esos son válidos para cualquier problemática porque son elementos constitutivos del capital social, de la memoria colectiva, de la identidad local, de su dinamismo o de la cohesión social de una comunidad.

Las principales expresiones de estos factores positivos son las siguientes:

- Eventos simbólicos (fiestas, carnaval, etc.) que contribuyen a la identidad y cohesión social.
- Espacios públicos significativos a los cuales todos tienen acceso (malecón y parques seguros, centros históricos bien mantenidos), presencia de organizaciones de la sociedad civil muy activas.
- Servicios urbanos de calidad para todos.
- Organizaciones autónomas de mujeres y de jóvenes.
- Prácticas de prevención vigentes y eficaces.
- Policía de proximidad eficaz y legitimada.
- Ofertas laborales interesantes para jóvenes.
- Organizaciones territoriales y formales acostumbradas a dialogar en forma no clientelar con las autoridades.
- Espacios de recreación y deportes monitoreados para jóvenes.
- Centros de refugio para mujeres víctimas.

- Centros académicos conectados con la comunidad.
- Escuelas con sistema de apoyo para estudiantes.
- Iniciativas vigentes en materia de justicia alternativa (mediación comunitaria, mediación escolar, justicia restaurativa).
- Empresarios conectados con el municipio en materia de seguridad y prevención.
- Sistema privado de seguridad transparente y eficaz.
- Espacios reservados para minorías sexuales.

Fase de elaboración de informe final

Aunque el diagnóstico deberá ser actualizado regularmente mediante la evaluación de los proyectos o a través de la información de un observatorio, tres criterios acumulativos definen el cierre del proceso: que haya suficiente información para construir el plan de seguridad con sus prioridades, alcances temáticos y territoriales definidos; que se visualice un consenso suficiente para poder avanzar en definiciones de programas y proyectos; y que haya un informe final sintético accesible a todos por lo menos vía Internet aprobado por la autoridad municipal y presentado a la asamblea de los actores locales que lo aprueben.

Es muy útil que a partir de los resultados del informe se elabore una línea de base que marque con claridad la situación de inicio antes del trabajo de prevención. La línea de base con indicadores precisos, y la identificación de los posibles riesgos que pudieran afectar o dilatar los trabajos permitirán el monitoreo y evaluación del proyecto.

5.2 Elaboración de ejes estratégicos

5.2.1 Elaboración de una estrategia de carácter local

Una vez terminado el diagnóstico, el equipo técnico que lo realizó y lo condujo, inicia la fase de formulación de una estrategia local consensuada de prevención de la violencia y la delincuencia, ya que, además de entregar información acerca de los principales problemas, el diagnóstico ha revelado los medios y capacidades existentes en el nivel local para darles respuesta.

En este sentido, el diseño de la estrategia apunta a concretar, en un camino preciso pero flexible, las posibles soluciones a los desafíos encontrados durante el diagnóstico y consensuada con los principales actores locales. Incluye un programa y proyectos en función de los recursos humanos y financieros disponibles, de las competencias existentes en los distintos actores y coaliciones (ONU Hábitat/UAH, 2009, p. 70).

La estrategia en el nivel local debe ser entendida como una forma de abordar problemáticas existentes desde una perspectiva participativa y de coproducción de seguridad. En efecto, se espera que no sólo las instituciones públicas tengan algo que

decir sobre ésta, sino también actores sociales, ciudadanos y ciudadanas del sector, ya que el objetivo es mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas por alguna problemática específica de violencia o delincuencia a través de la generación de propuestas que fortalezcan la comunidad y sus capacidad de resiliencia, al mismo tiempo que mejoren su calidad de vida y convivencia, disminuyendo los factores que generan violencia o delincuencia. Se inscribe así en una perspectiva de ciudad que intenta hacer prevaler la cohesión social.

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

5.2.2 Condiciones de una estrategia municipal de prevención del delito y la violencia con un enfoque de cohesión social

Existen algunos elementos clave al momento de considerar la elaboración de una estrategia de prevención en el nivel local que varían dependiendo del enfoque o visión con que se quiera abordar las problemáticas identificadas en el diagnóstico. En este sentido, es pertinente mencionar que una estrategia pensada sobre la base de la cohesión social del sector, territorio o colonia debe contener algunos elementos característicos esenciales:

En primer lugar, se debe asegurar y promover la participación y representatividad de distintos actores, en particular de los jóvenes y grupos minoritarios comúnmente no considerados. El objetivo es generar participación e involucramiento de todos los habitantes del territorio.

En segundo lugar, se debe asegurar la pertinencia de las políticas a implementar, teniendo en cuenta los recursos existentes y las fortalezas del sector, así como las carencias y debilidades. En este contexto, es importante tomar en consideración que la observación de buenas prácticas ayuda a elaborar ideas y metodologías de intervención estratégica, pero deben ser adecuadas a las particularidades y al contexto del territorio en donde se espera aplicarlas. De la misma forma es importante centrarse en ejes temáticos realizables y realistas, y no proponer cuestiones que se sabe no podrán ejecutarse o no podrán alcanzar sus objetivos.

En tercer lugar, se debe asegurar que la capacidad de los grupos de trabajo sea acorde a los desafíos propuestos, esto es, pensando en que el equipo de trabajo que dirigirá la estrategia corresponde a un equipo local y debe contar con metodologías de trabajo y la experiencia suficiente para abordar de manera adecuada la elaboración de la estrategia, pero también la relación con los vecinos y las problemáticas que podrían

llegar a enfrentarse. Contar con equipos sin la preparación adecuada puede generar un direccionamiento erróneo de la estrategia y no considerar aspectos de participación y generación de cohesión social, esenciales en el enfoque propuesto.

Finalmente, la estrategia debe saber visualizar cuáles son las potencialidades del territorio, aunque estas sean ampliamente superadas por carencias y aspectos negativos, ya que es importante mostrar y demostrar que pueden ser rescatados y dinamizados. El visualizar los aspectos positivos ayuda a cambiar percepciones iniciales conservadoras o escépticos frente la prevención social y el trabajo con la ciudadanía.

Una mirada histórica al devenir del territorio es siempre necesaria, pues ayuda a comprender elementos que pudieran haber influido en la situación de criminalidad o inseguridad actual, por ejemplo, pérdidas de fuentes de empleo, de vocación económica determinada, la inserción de migrantes o de grupos con identidades diferentes, construcción de obras viales que aíslan el territorio, etcétera.

El caso de la ciudad de Tabasco explica los riesgos de procesos de inserción de nuevos pobladores a vecindarios existentes sin una planeación adecuada. En esta ciudad la violencia y criminalidad aumentó cuando se insertaron en barrios existentes, sin consulta ni preparación previa, a los pobladores de las zonas que sufren inundaciones recurrentes por el desbordamiento de los ríos.

5.2.3 Bases para una estrategia

La fase de formulación es compleja porque se necesita establecer acuerdos en aspectos tales como el establecimiento de los tiempos y modalidades de abordar las prioridades definidas en el diagnóstico. Igualmente, se requiere consensuar las posibilidades de acción mediante el ordenamiento de los recursos y del presupuesto en un plan de acción.

Así, es fundamental considerar cuestiones como:

- Las manifestaciones locales de la delincuencia y la violencia; las causas locales de la delincuencia y la violencia.
- Las causas estructurales en la medida que afecta directamente la situación local; la evaluación de las respuestas locales a la delincuencia y la violencia.
- La evaluación del temor y la inseguridad.
- Las prioridades.
- El contexto general a nivel nacional y a nivel local.
- Las experiencias de abordajes similares en otras ciudades.
- Los recursos humanos disponibles localmente.
- Los recursos financieros disponibles y accesibles (ONU Hábitat/UAH, 2009).

Para ello, será fundamental contar con el liderazgo municipal, ya que los ciudadanos esperan que el gobierno local sea un garante del bien común, capaz de movilizar a socios estratégicos, es decir, a todos los actores sociales, económicos y comunitarios, así como a la ciudadanía (Fundation Docteur Philippe-Pinel – CIPC, 2004, p.36).

5.3 Proceso de formulación de una estrategia local

A continuación, se presentan tres pasos claves en el proceso de formulación de una estrategia: la identificación de prioridades, la conformación de grupos de trabajo y el establecimiento de compromisos.

5.3.1 Prioridades y ejes estratégicos

Una vez realizado el diagnóstico y la línea de base, el análisis de la información obtenida es fundamental. El municipio debe liderar un proceso en el cual se invita a todos los grupos aliados y comprometidos y a la ciudadanía a discutir cuáles son los problemas prioritarios a atender.

Para ello, la generación de grupos de trabajo con apoyo técnico son de gran valor, puesto que aportan diversas visiones a una problemática específica y ayuda a generar consensos, teniendo en consideración elementos como la información diagnóstica apropiada, el realismo de los resultados o impacto que pueda tener un trabajo de prevención sobre una problemática y lugar focalizado, posibilidades de éxito dependiendo de los recursos disponibles en el territorio y la pertinencia de abordar una problemática determinada por sobre otra.

Evidentemente las prioridades serán múltiples, y por ello, según la pertinencia, éstas se deben agrupar en ejes estratégicos. Así, por ejemplo, todas las prioridades de atención a problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes, ya sean por infracción a la ley penal o normativas vigentes, o por vulneración de derechos a menores de edad, pueden ser agrupadas en un eje estratégico llamado “infancia y adolescencia” que se ocupará de abordar todas las problemáticas derivadas del diagnóstico correspondiente a este grupo.

Cada eje estratégico se operará mediante la asignación de objetivos estratégicos y específicos que permitan definir las metas a alcanzar. Los objetivos son, por definición, descripciones objetivas y concisas de lo que se pretende alcanzar con la intervención que se está planeando o ejecutando. Están orientados a determinar una meta que se quiere lograr en un periodo establecido. Por lo común, deben ir acotados a una realidad y fijar un tiempo para su cumplimiento (ONU Hábitat/UAH, 2009, p. 75).

Es importante asegurarse de que las metas que se pretenden con la estrategia incluyan resultados esperados y efectos de cambio de las condiciones iniciales del territorio y en

la medida de lo posible que incluyan los impactos⁶ a lograr. Esta recomendación es oportuna, pues existe una tendencia generalizada a evaluar las metas sin prestar atención a los efectos que sobre la problemática inicial han tenido las acciones del proyecto.

5.3.3 Grupos de trabajo

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

Como se planteó anteriormente, es necesario vincular a la sociedad civil organizada en el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias, lo que incluye por supuesto a los grupos de trabajo. De esta manera se busca consolidar una relación estrecha y solidaria entre las autoridades y la ciudadanía (Acero, Miraglia & Pazinato, 2012, p.24), empoderando a todos los actores en las acciones futuras, garantizando de esta forma, compromiso en el trabajo y la participación.

No se debe dejar de lado el componente participativo, es por ello que consultas comunitarias, discusiones o grupos focales pueden ser utilizadas para verificar el compromiso y viabilidad de los ejes estratégicos (ONU Hábitat/UAH, 2009, p. 76).

Una vez que los grupos de trabajo han formulado las propuestas de acción, llega el momento crucial: la implementación.

Los grupos de trabajo han consensuado y discutido por un periodo considerable las acciones a concretar dependiendo de los objetivos, y llega el momento de comenzar a implementar lo planeado respetando tiempos y recursos con los cuales se cuenta. Sin embargo, es importante que los grupos de trabajo por ejes estratégico puedan coordinar la ejecución de acciones, ya que no pueden sobreponerse ni ser incoherentes con otras acciones de ejes estratégicos distintos.

5.3.4 Establecer compromisos

Una vez formado el grupo de trabajo para desarrollar y proponer actividades en los ejes estratégicos, es necesario validarlos con el municipio, las instituciones que apoyan el proceso y la ciudadanía. Para ello existen diversas metodologías, pero la generación de grupos focales y presentación pública del trabajo y propuestas realizadas son usuales validadores de este proceso, sumado a los comentarios técnicos de las instituciones.

⁶ En la medida en que los impactos de cualquier proyecto conllevan cambios profundos en los valores, los comportamientos, el simbolismo y la cultura de los participantes del mismo, es muy difícil evaluarlos en procesos de corto y mediano plazos.

En esta fase el rol del líder resulta muy valioso y motivador para los actores en dos momentos cruciales.

Por una parte, la o el presidente municipal puede facilitar un acuerdo que se formalice progresivamente y desemboque en un compromiso con la municipalidad. Este acuerdo constituye la base sobre la cual el equipo técnico y los grupos de trabajo organizan sus futuros planes de acción.

Por otra parte, a través de un evento mediático de alto perfil, el alcalde puede otorgar a la estrategia y a los roles de los variados actores una legitimidad pública y una base sólida para sus actividades subsiguientes. En el evento los actores asumen sus compromisos frente a la comunidad. Es también un buen momento para la firma pública de un primer documento de política local de prevención para la seguridad ciudadana (ONU Hábitat/UAH, 2009, p.77).

5.4 Estrategia de sostenibilidad

Programas sostenibles corresponden, entonces, a aquellos capaces de perdurar en el tiempo independientemente de la administración en turno o de la continuidad de quienes lo hayan gestado. Por eso, antes de iniciar una estrategia es necesario velar, por lo menos, por su sostenibilidad sociopolítica y financiera.

De ahí la importancia del establecimiento de compromisos formales que trasciendan la buena voluntad de las partes y se constituyan en normativa de carácter vinculatorio ante los cambios de la autoridad.

5.4 Las etapas de un proceso de ciudades más seguras

La evaluación de procesos de ciudades más seguras en países diversos sobre un periodo de 16 años ha permitido distinguir etapas que se verifican también en otras ciudades que siguieron procesos análogos.⁷

Hay una fase que consideramos como etapa cero porque es previa al inicio de estos procesos: la de los tiempos de acciones preventivas dispersas y desarticuladas, generalmente subordinada a una estrategia represiva o disuasiva. Estas iniciativas de prevención abordan varios campos de la prevención sin tener ni plan coherente ni relación entre ellas. Es una fase de probar, experimentar que, si bien puede tener efecto local puntual, a mediano y largo plazo tiene poco impacto porque no se transforma en políticas públicas. Ha sido el caso de ciudades que después de varias experiencias de este tipo consideran que la prevención social tiene poco efecto, y por ende la abandonan.

⁷ El estudio se realizó en 2012 y 2013 y será publicado para el Foro de Medellín como informe de trabajo.

En estos casos, la carencia no está en la prevención sino en la ausencia de un plan consensuado de prevención y en la capacidad de evaluar correctamente los tiempos y formas de prevención y sus impactos o en la falta de voluntad política de adoptar una política preventiva.

Para las ciudades que inician el proceso de ciudades más seguras a partir de un plan global de seguridad y en particular de prevención social se identificaron tres etapas.

5.4.1.1 Etapa de aprendizaje

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

Esta fase es fundamental porque condiciona el éxito de todo el proceso. Los criterios de evaluación de esta fase son:

- El grado de dominio de los instrumentos por parte de los actores locales y equipos técnicos.
- La calidad del liderazgo local y su capacidad de difundir su visión.
- La pertinencia y calidad de gestión de los programas o proyectos implementados.
- La calidad de las alianzas desarrolladas.

Durante esta fase no es evidente que la delincuencia baje en forma notable. Se pueden dar algunos resultados que pueden ser a veces espectaculares en el corto plazo, pero no necesariamente permanentes.

5.4.1.2 Fase de consolidación

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

El éxito en esta fase se mide por la capacidad de la ciudad misma de enfrentar con lucidez nuevas expresiones de violencia sabiendo que su fuerza radica en su capacidad de implementar actividades preventivas en colaboración con las autoridades, la policía y con los principales actores locales. La evaluación de esta fase debe utilizar criterios

como la cohesión social, el empoderamiento comunitario, la calidad de vida particularmente la de los sectores desfavorecidos.

El pasaje de la primera etapa a la segunda puede ser determinante para el éxito del proceso en el caso mexicano, porque presenta muchas dificultades teniendo en cuenta los tiempos de la autoridad municipal limitados a tres años. En el caso de política de prevención exitosa, durante la primera etapa se presentan en México, en prácticamente todas las ciudades donde se desarrolló este tipo de política, un problema serio de continuidad que es aún independiente del color político del nuevo elegido. Existe de hecho una tendencia a partir de cero sin tener en cuenta lo adquirido. Esta transición es en ese sentido decisiva y requiere ser preparada sea a través de las alianzas con actores locales y la política de comunicación, a través de acuerdos políticos explícitos que incluyen, entre otras cosas, la continuidad de la mayoría de los equipos técnicos y de los programas más significativos.

5.4.1.3 Fase de expansión

Esta tercera fase puede en términos cronológicos, coincidir con la segunda, y corresponde a la expansión del proceso exitoso de la ciudad principal hacia otras, con intercambio de experiencias y colaboración estrecha y adaptación de las lecciones de la primera ciudad hacia las otras ciudades del país. El resultado de esta fase es que la política nacional de seguridad urbana se transforma progresivamente en la resultante de las prácticas del conjunto de ciudades y no deriva de una sola decisión gubernamental. Es el desafío que enfrenta, por ejemplo, un país como Colombia, que ha logrado que sus dos ciudades principales (Medellín y Bogotá) desarrollen eficaces políticas de prevención, y ver de que manera se pueden replicar y se adapten a las otras grandes ciudades de este país.

VI. LA COMUNICACIÓN EN PLAN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

En el mundo de hoy gobernar es comunicar, y si no hay comunicación, no se gobierna, no se crea la base de sustento del accionar, no se genera espacio de gobernanza, porque generar acuerdos, consensos entre diversos actores sociales se construye a partir del ejercicio de la comunicación. Además, no hay que perder de vista que lo que no se ve no existe, lo que no se comunica no se conoce. (Valdés, C & Saurent, P. 2012, p, 12)

Se puede tener un excelente Plan Municipal de Prevención, pero si no se contempla su difusión, se puede perder parte del impacto que se espera alcanzar. Es clave, estratégico que el gobierno tenga un diagnóstico lo más preciso posible del nivel de percepción de inseguridad que existe en el municipio, así como en los diferentes grupos sociales que requieren estar informados por las autoridades, y definir claramente las estrategias de comunicación teniendo en cuenta a las diversas audiencias; de esta forma se podrá diseñar el contenido de las campañas para que se conozca y comprenda el Plan Municipal de Prevención de la Violencia en lo general, y de acuerdo con los requerimientos de cada grupo social para motivar la participación ciudadana en los diversos programas.

La comunicación circunscrita a los temas de prevención de la violencia sigue una determinada lógica, y debe plantearse objetivos que den certeza en la población de que el gobierno proporciona seguridad. Por ejemplo, se pueden plantear mecanismos que ha diseñado el gobierno para generar confianza ciudadana en la policía, movilizar a la ciudadanía para la vigilancia barrial, ser contrapeso a la prensa amarillista. Estos objetivos se establecen a partir del análisis de las características sociológicas de la violencia y del crimen que se presentan en el municipio y como parte del resultado que se espera obtener de las políticas públicas de prevención de la violencia, así como de la difusión de actuación de las instituciones de seguridad. Es pertinente aclarar que estamos considerando que el gobierno es honesto y transparente en sus acciones. Teniendo en cuenta la consideración anterior, los objetivos generales que se pueden plantear el área de comunicación y todo municipio pueden ser los siguientes:

- Comunicar el Plan Municipal de Prevención de la Violencia y combate al crimen para difundir sus acciones y valores.
- Cambiar la percepción negativa de inseguridad que se tiene en el municipio.
- Mantener una comunicación con los medios de comunicación para actuar con rapidez en los momentos de crisis.

La definición de los objetivos particulares se hará de acuerdo con las condiciones sociológicas de violencia y crimen del municipio, así como de los programas y audiencias identificadas en el Plan de Prevención.

La comunicación como un complemento del Plan Municipal de Prevención debe tomar en consideración cada etapa del proceso de su elaboración, y en determinadas etapas circunscribirse a la lógica propia de la teoría y práctica de las ciencias de la comunicación para ir definiendo audiencias, metas, campañas, materiales de difusión, etc. De este modo se podrán alcanzar los resultados proyectados.

Figura 6.1



Fuente: Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y Seguridad Ciudadana- ONU/HABITAT. 2009 Pág. 118

Como condición previa para la definición de la estrategia de comunicación deben establecerse condiciones que posibiliten su implementación. Estas condiciones tienen que ver con los responsables de comunicar y con el presupuesto.

6.1 Quién informa sobre los temas de violencia

Es muy importante que se defina qué área del gobierno es la responsable de comunicar las actividades que realiza el gobierno en materia de prevención de la violencia, pensando que esta área debe de estar sincronizada con cada dependencia del gobierno y con las secretarías de seguridad y de procuración de justicia para poder responder en tiempo real a las situaciones de crisis, así como coordinarse con cada dependencia para poder proporcionarles información de las acciones que se realizan en temas de prevención y combate al crimen.

Dependiendo de la ubicación en la estructura de gobierno se podrá definir con precisión quién tendrá la autoridad en materia comunicativa y sus funciones, a fin de realizar las tareas de coordinación dentro del gobierno, definición de contenidos, organización de campañas y relación con medios.

Una modalidad de comunicación del gobierno municipal es establecer una vocería que tenga la función de ser la unidad de comunicación o persona autorizada para informar sobre las acciones de gobierno, los hechos violentos relevantes que suceden y que requieren de un posicionamiento gubernamental y a la cual tiene que dirigirse la prensa para contar con información para sus notas. Una ventaja de este formato es que el o la presidenta municipal no se expone a la crítica pública o a ser parte de una dinámica reclamo para dar información continua que lleva a desgastes en la imagen de la autoridad municipal

6.2 El presupuesto

No todos los municipios del país están en condiciones de contar con un área de comunicación y con un equipo profesional de comunicadores. Particularmente es difícil que los municipios rurales o semiurbanos con bajos presupuestos puedan disponer, ya no de un equipo sino de un comunicólogo abocado exclusivamente al diseño de campañas para la prevención de la violencia. No obstante, con pocos o muchos recursos, si el municipio se encuentra con altos niveles de violencia, debe realizarse un esfuerzo para comunicar las acciones contra la violencia y el crimen, y ayudar a que el temor y el miedo no demeriten la calidad de vida de sus habitantes.

6.3 Proceso de elaboración de la estrategia de comunicación del Plan de Prevención

Como se muestra en el diagrama de párrafos arriba, en cada aspectos o etapa de la definición del Plan Municipal de Prevención de la Violencia deben establecerse las percepciones de inseguridad, las audiencias, los temas o contenidos de las campañas y de los materiales de difusión. A continuación, se presenta el desarrollo de cada etapa.

6.3.1 La visión

En el capítulo II se expresó que la visión o definición del objetivo general de largo plazo a alcanzar es una construcción ideológica que indica hacia dónde dirigir la política y que permite decidir cuáles políticas públicas son las más oportunas (véase página 19). Paralelamente, y derivado de la visión general de gobierno se debe de posicionar un lema referido a la seguridad que permita resaltar el logro que se quiere alcanzar. Esta definición debe ser producto de un estudio o de consultas ciudadanas que indiquen cuáles son las aspiraciones colectivas de los habitantes de la ciudad.

Lemas como: “Convive Feliz” en Aguascalientes, y “Una Ciudad para Todos” y “La Ciudad de la Esperanza” en Ciudad de México son un ejemplo. El lema debe alinear las acciones de gobierno, encuadrar las actividades del gobernante, comunica mensajes sociales, y puede ayudar a generar un ambiente propicio para la convivencia, sensibilizar sobre

determinados temas y romper la lógica alarmista o sensacionalista de los medios o del discurso público negativo imperante.

6.3.2 El diagnóstico

El diagnóstico que se elabora en la formulación del Plan de Prevención es del tipo participativo y orientado a la acción. En este sentido, el diagnóstico de comunicación se diseña para actuar sobre el contexto involucrando a los actores y movilizando recursos hacia determinadas acciones que permitan cambiar los factores detonantes de las violencias. En el siguiente cuadro se establece cómo se definen objetivos contextuales o de coyuntura, y el comunicacional para ver su complementariedad.

Tabla 8 Objetivos contextuales y comunicacionales

Objetivos	
Contextual	Comunicacional
<p>Identificar los principales delitos y comportamientos que afectan a la comunidad. Una base de información clara y reconocida por la población local es indispensable para favorecer su compromiso.</p> <p>Identificar los temas y áreas prioritarias de acuerdo a lo que valore la mayoría de la población en materia de seguridad. Para construir confianza, laborar una estrategia implica partir de las prioridades locales y no de las de autoridades gubernamentales o municipales.</p> <p>Identificar los temas y áreas prioritarias de acuerdo a lo que valore la mayoría de la población en materia de seguridad. Para construir confianza, elaborar una estrategia implica partir de las prioridades locales y no de las de autoridades gubernamentales o municipales.</p> <p>Verificar la validez y los efectos de las políticas y acciones vigentes de control y de prevención de la delincuencia que aplican el municipio y los organismos gubernamentales o privados. Las respuestas represivas o preventivas pueden ser equivocadas o generar efectos no deseados. Por otra parte, deben ser confrontadas con otras prácticas usadas en lugares distintos: por ejemplo, la prevención contra el</p>	<p>Identificar los grandes rasgos del tipo y grado de temor que existe en el municipio o sus diferentes áreas y causas, y valorar si la percepción del temor constituye un problema social.</p>

consumo de drogas gana al ser comparada con prácticas de otras ciudades.	
Identificar los recursos y energías locales sobre las cuales se construirá la política local de seguridad.	

6.3.3 El estudio sobre victimización y percepción de inseguridad

Derivado del diagnóstico sociológico de violencia y del crimen que nos arroja datos sobre delitos y homicidios e identifica las causas y manifestaciones de la violencia social, debe realizarse un diagnóstico sobre la percepción de inseguridad de la comunidad que permita tener una radiografía del temor.

Un entorno en donde se genera continuamente información sobre violencia en sus diversas modalidades, así como de las experiencias personales o cercanas de eventos violentos, tiene como uno de sus efectos una percepción de inseguridad que genera un ánimo de indefensión, un sentimiento, fundado o infundado, de ser posiblemente víctima de un delito. El sentimiento de inseguridad conduce a sentir temor, desprotección, fragilidad, incertidumbre y, por lo tanto, lleva a vivir con miedo, con angustia. El sentimiento de inseguridad, individual y colectivo se construye con vivencias, creencias, convicciones; es una construcción social porque hay otros factores que ayudan a vivir con miedo: estar desempleado, no tener prestaciones sociales. Esta visión más amplia del sentimiento del miedo la expresa de manera muy adecuada Zygmunt Bauman:

Los peligros que se temen (y, por lo tanto, también los miedos derivativos que aquéllos despiertan) pueden ser de tres clases. Los hay que amenazan el cuerpo y las propiedades de las personas. Otros que tienen una naturaleza más general y amenazan la duración y la fiabilidad del orden social del que depende la seguridad del medio de vida (la renta, el empleo) o la supervivencia (en el caso de invalidez o de vejez). Y luego están aquellos peligros que amenazan el lugar de la persona en el mundo: su posición en la jerarquía social, su identidad (de clase, de género, étnica, religiosa) y, en líneas generales, su inmunidad a la degradación y la exclusión sociales (Bauman, 2007, p.12).

Con la anterior perspectiva del miedo evitamos una visión reduccionista del sentimiento de inseguridad, y en los estudios sobre las causas del temor consideramos otros factores. Los equipos de prevención deben de tener presentes por lo menos dos niveles de estudios sobre percepción de inseguridad. Un nivel general, con la escala de ciudad o municipio, y un segundo nivel a escala de colonias o barrios, sobre todo en aquellos que son clave para bajar el nivel de conflictividad y presión hacia las autoridades.

Actualmente en México existen estudios e investigaciones que realizan permanentemente instituciones públicas y privadas que nos proporcionan datos e información nacional sobre la violencia y los delitos, de cada estado de la república y de las ciudades más importantes. Los gobiernos que no cuentan con recursos para realizar este tipo de investigaciones deben de tener identificados estos estudios y tomarlos como referencia para sus diagnósticos sobre percepción de inseguridad.

Para la escala nacional y estatal se pueden tomar como referencias los estudios y encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) que tienen que ver con la seguridad y los delitos. Entre los estudios sobresalientes se encuentra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (INEGI, ENVIPE), que para la encuesta nacional de 2015 se propuso como objetivo general lo siguiente:

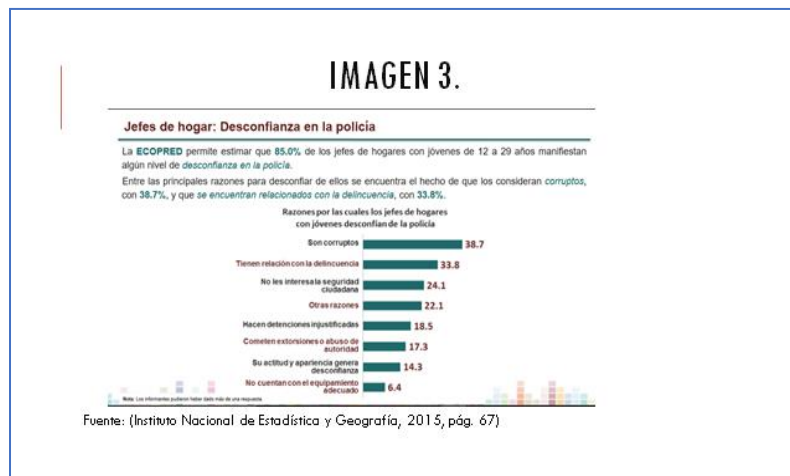
Obtener información con representatividad a nivel nacional y estatal que permita realizar estimaciones de la prevalencia delictiva que afectó a los hogares durante 2014, los niveles de incidencia delictiva y cifra negra. Asimismo, se busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública, así como el desempeño de las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia. También se recaba información sobre las características del delito, el contexto de la victimización y el impacto económico y social del delito. Esto con el fin de proveer información al público en general y generar elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.

Otro estudio complementario llevado a cabo por el INEGI es la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), la cual tiene como objetivo general lo siguiente:

Medir en los jóvenes de 12 a 29 años de edad, los factores de riesgo y exposición a situaciones de violencia y delincuencia que incrementan la posibilidad de que esta población, objeto de estudio, replique posteriormente situaciones similares en la sociedad. Estos factores incluyen el contexto individual de los jóvenes; el desarrollo y relaciones dentro de sus familias; la influencia e interacción con amistades y compañeros; y las relaciones entre los miembros de una comunidad, así como el contexto social en general.

De la información relevante que proporcionan estas fuentes se desprende la visión que se tiene de la policía, y como puede verse en la imagen de abajo, la percepción de los jóvenes hacia la policía es de desconfianza, dato que suele ser generalizado y que debe tomarse como válido para cualquier municipio.

Figura 6.2 Desconfianza en la policía



Entre las instituciones de la sociedad civil que realizan encuestas sobre percepción de la inseguridad se encuentra México Unido contra la Delincuencia, la cual, conjuntamente con Consulta Mitosky, levanta la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México. El 19 de abril de 2016 presentó los resultados de su décima quinta encuesta con el objetivo siguiente:

México Unido Contra la Delincuencia analizó el comportamiento del delito de secuestro en los últimos cinco años, identificando que los esfuerzos institucionales continúan siendo insuficientes para detener este flagelo. No podemos soslayar que el nivel galopante de la cifra negra en éste y otros delitos que llega a exceder del 80% hace sumamente inconfiables las cifras formales de las autoridades. Con esa salvedad, que no es un tema menor, aunque a nivel nacional se presentó una reducción en las cifras oficiales de 26.4% respecto de 2014 y se cerró la estadística de 2015 en 1,054 casos, en algunas entidades como Querétaro y Tlaxcala se registraron incrementos del orden 216.7% y 166.7 % respectivamente¹.

Con los estudios mencionados se tiene una base que es posible complementar o validar con grupos focales, entrevistas a profundidad y consultas abiertas, y de esta forma contar con un diagnóstico lo más objetivo posible de la percepción de la inseguridad, que permita definir las estrategias y acciones para revertir las percepciones negativas y comunicar la política y logros alcanzados en materia de control del crimen.

6.3.4 Percepción de la inseguridad en la colonia o barrio

Con los estudios en el nivel municipal se puede pasar a establecer la percepción de la inseguridad en las colonias o barrios que condiciona la valoración de la calidad de vida por los habitantes y su confianza en las instituciones.

Incluye las manifestaciones de violencia, actos delincuenciales o incívicos, sus causas múltiples y sus eventuales impactos tanto sobre el resto de la ciudad como sobre el

territorio mismo. A este propósito, es fundamental que la inseguridad sea analizada en todas sus dimensiones y desde el punto de vista de todos los grupos sociales que comparten el territorio incluyendo la violencia familiar, de género, de jóvenes como víctimas y victimarios, las adicciones como riesgo para la salud y fuente de violencia, particularmente el alcohol; los espacios deteriorados y criminógenos, la violencia escolar, los diversos tráficos ilícitos y formas de corrupción, etcétera (Guía Mexicana de Prevención, p.71).

El estudio de la percepción de la inseguridad municipal y por barrio se puede realizar por medio de encuestas, entrevistas con líderes vecinales, asociaciones civiles, grupos focales, y por los menos debe de cubrir los siguientes aspectos (Cfr. Encuesta de Percepción de Inseguridad Barrial de Peñalolén).

- Evaluación general de la seguridad del barrio.
- Temor al delito para saber en qué situaciones las personas sienten mucho temor.
- Percepción de desorden social.
- Victimización.
- Victimización por tipo de delito.
- Victimización por sexo.
- Hechos delincuenciales.
- No denuncia.
- Evaluación de autoridades por barrio.
- Conocimientos de la autoridad por barrio.
- Confianza en las autoridades por barrio.
- Evaluación de los programas por barrio.
- Percepción de aumento de la vigilancia policial.

Estos estudios sobre el terreno deben contar con la participación de los líderes barriales, ya que con ellos debe establecerse el plan de prevención de la violencia que tiene que derivar en acciones concretas que mejoren la convivencia y el entorno físico de los barrios.

6.4 Objetivos de la comunicación

Una vez obtenido el panorama de las percepciones en el territorio, se establecen los objetivos del área de comunicación. Estos deben apuntar en la siguiente dirección:

- El tipo de lenguaje y contenido de los mensajes, las campañas y a través de cuáles medios se pueden transmitir para que el programa municipal de prevención de la violencia y el delito sea comprendido.
- Los actores clave que deben ser los destinatarios de los mensajes y las campañas.
- Los posibles eventos de crisis y las respuestas que debe darse a los medios de comunicación para que no se desborde o desborden los eventos y sean detonadores de posibles crisis.

“El objetivo debe de contemplar un horizonte de tiempo para cumplirse. Es conveniente partir con objetivos modestos y lograrlos en el mediano plazo. El logro será un aliciente para pasar a otras etapas de la política de comunicacional o de la campaña y para hacerla mas creíble entre los públicos receptores” (ONU Hábitat, 2009. p. 113).

6.5 Definición de la estrategia

La estrategia fija el rumbo de acción y ayuda a establecer los ejes de acción. Tales ejes pueden ser definidos en función de atacar problemas, trabajar con sujetos o actores sociales o definir intervención en territorios vulnerables o violentos.

Tabla 9 Definición de la estrategia y ejes de acción comunicativos

Definición de la estrategia y ejes de acción	
Situacional	Comunicacional
Establecer las prioridades de acción e identificar recursos y actores clave fijando el rumbo de acción a corto, mediano y largo plazo.	A partir de las prioridades derivadas del diagnóstico, establecer el contenido de los mensajes, campañas y material gráfico y audiovisual de acuerdo a cada eje de acción identificado como prioritario y de acuerdo a cada grupo social que se considere prioritario.

6.6 Los actores clave: definición de las audiencias

La percepción [del temor] varía según los sectores sociales: puede ser temor frente a la posibilidad real o imaginaria de ser víctima de un asalto, temor a que los hijos estén atraídos por la droga, la delincuencia o la prostitución, temor a vivir en un barrio abandonado por las autoridades públicas, temor a la presencia de narcotraficantes o por los conflictos armados, temor a ver su barrio (clase media o alta) desvalorizado por la cantidad de delitos que allí ocurren o por la proximidad de sectores sociales percibidos como delincuentes virtuales o personas juzgadas indeseables (ONU Hábitat, 2009).

Es por ello que deben identificarse los sectores clave que pueden ser aliados y diseñar campañas dirigidas a estos sectores para cambiar la visión negativa que se tenga sobre las autoridades, informar sobre los programas de prevención e invitar a la población a participar en los proyectos que se implementan los barrios. Es importante señalar que este ejercicio de identificación de audiencias es complementario a la identificación de actores realizada en el diseño del Plan Municipal de Prevención, y uno de sus fines es abrir y explorar canales de comunicación para interesar a los diversos grupos a que participen en los temas de prevención de la violencia.

Para establecer las audiencias pueden utilizarse varios criterios: identificarlas por su importancia económica, social, política, cultural; por ser los objetivos principales del crimen; por su grado de vulnerabilidad; identificando a los actores a quienes se quiere como aliados, etcétera.

Un siguiente paso es el diseño de las estrategias de acción.

De acuerdo a cada actor social deben establecerse los mensajes. El énfasis en el contenido de mensajes que se le tiene que hacer llegar a los actores, el medio que se considera más eficaz y los recursos con los que se debe de disponer para cubrir las campañas.

Tabla 10 Consejos útiles

Consejos útiles

- Tenga claro cuáles son sus públicos objetivos (o audiencias) y cómo va a adecuar sus mensajes a cada uno de ellos.
 - Mientras mejor entienda a su público, mejor va a comunicarse con él. Consultas comunitarias pueden ayudar en este proceso.
 - Evalúe si grupos específicos comunitarios, asociaciones de residentes y comités de vecinos pueden ser consultados para sugerir las vías más eficaces de alcanzar al público.
 - En forma complementaria, se puede contar con alguien de la comunidad que sea considerado "agente de cambio" (alguien en quien la gente confíe y a quien escuche). Involucre a esta persona en la Política Local de Prevención para que le ayude a transmitir los mensajes y planificar acciones comunicacionales.
 - Los mensajes deben de ser pocos, breves y claros, y deben repetirse en todas las oportunidades que se presenten.
 - Sobre todo, deben de apelar a intereses del receptor. Por eso, los argumentos cambian de acuerdo a cada audiencia y circunstancia.
 - El mensaje debe proveer información que pueda ser procesada por la capacidad de comprensión de la persona a quien apela.
 - El mensajero debe ser creíble, es decir, sus afirmaciones deben estar respaldadas por hechos. De lo contrario, el impacto del mensaje no perdurará.
- ONU Hábitat, 2009. p.113.

6.7 Relación con los medios de comunicación

Un actor que hay que considerar especialmente es el de los medios masivos de comunicación, que por su influencia moldean las percepciones sobre inseguridad en los diversos sectores de la población. Esta relación suele ser de conflicto, y no hay que perder de vista la relación viciada que tienen estos medios con los gobiernos.

La violencia vende: la nota roja es la más leída, los noticieros televisivos y radiofónicos más críticos son los más vistos y escuchados; los medios de comunicación quieren ganar dinero, y muchas veces usan mecanismos de chantaje para tener publicidad y bajarle de tono a la nota roja.

La estrategia comunicacional tiene que fijar una línea editorial que permita tener claridad en cuanto a cómo se tratan los temas relacionados con la violencia, “que respeten la integridad de las víctimas, fomenten la censura de imágenes crudas y explícitas, y obliguen a abordar el hecho criminal de manera contextualizada y orientada a causas” (CESUP/UAH, p.129).

Algo que ayuda en la relación con los medios es proporcionarles comunicados de prensa periódicamente, lo que permite a los medios tener nota, al gobierno establecer las acciones de control en situaciones de crisis, así como enfatizar los contenidos que en materia de prevención y seguridad son los prioritarios para el gobierno local.

6.8 Uso de Tecnologías de información y comunicación

El uso de las nuevas tecnologías de la información puede ser de enorme utilidad para gestionar información y abrir canales de comunicación. Abrir cuentas de Facebook, Periscop y Twitter, y el diseño de aplicaciones que permitan conectarse con grupos, redes y organizaciones de vecinos abren la posibilidad mantener comunicación con los sectores más jóvenes, que son los que tienen acceso con mayor facilidad a esta tecnología.

6.9 La comunicación intergubernamental

Cada secretaría de gobierno y área de gobierno descentralizada debe tener claridad y comprender la política de comunicación en materia de prevención de la violencia y el crimen para poder diseñar sus campañas, los materiales gráficos y los mensajes en medios de comunicación, guardando coherencia con las directrices discursivas en la transmisión de mensajes. Los mensajes contra el alcoholismo, la drogadicción, la violencia escolar, la violencia de género, las pandillas, la trata y la prostitución deben de tener una imagen institucional, mensajes claros y alineados a los programas y servicios que ofrece el ayuntamiento.

El responsable de comunicación debe de tener reuniones periódicas de monitoreo, evaluación y análisis de las situaciones de crisis con los responsables de cada área de gobierno, y de esta forma lograr mejorar en el desempeño y ubicar los puntos de mejora potencial en cada proceso comunicativo. Es necesario que se puedan realizar reuniones con los aliados estratégicos de la sociedad civil, analizar si hay cambios en la percepción de la inseguridad y si el gobierno está siendo efectivo en su tarea de comunicar.

7. RESEÑAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS

Como se mencionó en la introducción, en este capítulo los directivos, promotores y responsables de diseñar e implementar las políticas de prevención en la ciudad de Aguascalientes y en la Comuna de Peñalolen de Chile nos narran cómo se definieron y ejecutaron dos políticas públicas exitosas en materia de seguridad ciudadana. Con ello se pretende dar a entender de manera clara y concreta las realidades de la implementación de una política a escala de ciudades. Se detallan las etapas de diseño, planeación y ejecución de cada política pública en su contexto local. Esto permite conocer la vivencia de los actores de estas políticas, desde la experiencia de la participación de cada uno de ellos en los proyectos, con el propósito de no perder detalles clave para alcanzar el impacto social deseado. Se completa este acercamiento con documentación oficial y estudios externos realizados.

7.1 El Programa Convive Feliz, en Aguascalientes

El estado de Aguascalientes se encuentra en la región centro-norte del país, en una ubicación estratégica ya que colinda al norte con el estado de Zacatecas y al sur con Jalisco, tiene cercanía con la ciudad de León, Guanajuato; Monterrey, Nuevo León; y con el Distrito Federal. Estas ciudades conforman la zona más productiva del país, y tienen los más altos índices de desarrollo económico.

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2010, la población del estado de Aguascalientes asciende a 1'213,445 habitantes, sumando 590,947 hombres y 622,498 mujeres, lo cual lo posiciona en el vigésimo séptimo lugar entre los más poblados del país, con una densidad geográfica de 168 habitantes por kilómetro cuadrado.

De los once municipios que conforman la entidad, el de Aguascalientes es el que concentra el mayor número de habitantes: 797,010, es decir 68.62% de la población estatal. Como ciudad capital concentra las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que la convierte en la entidad más importante del estado.

7.1.1 La problemática de la violencia en Aguascalientes

Antes de tomar posesión, Lorena Martínez, quien fue alcaldesa de la ciudad entre 2010 y 2013, encargó la elaboración de un diagnóstico científico que tenía como supuesto fundamental indagar por qué, en la percepción de los habitantes del municipio y según los datos de algunas instancias gubernamentales, “[...] se había pasado en poco tiempo de tener una de las ciudades más seguras del país en la última década del siglo XX, a una de las más inseguras en la primera década del XXI” (Reyes & Lazos, 2013, p. 8). Contar con esa información le permitiría a la administración entrante conocer la problemática

de inseguridad y violencia, y presentar argumentos para proponer acciones centradas en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Aun cuando la ciudad se mantenía en el nivel nacional como una de las ciudades con menos homicidios y secuestros, la velocidad en el incremento de varios delitos era importante.⁸ De acuerdo con el Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia 2010, los homicidios intencionales se habían triplicado: se registraron 1.5 por cada 100 mil habitantes en 2005 con un ascenso hasta 5.8 en 2009. Aguascalientes había pasado de ser llamada la entidad más segura del país en 2005 a ocupar el decimosegundo lugar nacional en la lista de entidades más seguras en 2010 (Incide Social, 2013, p.17).

Existían además otros fenómenos que se convirtieron en factores precursores y de riesgo de las violencias, como el incremento y perfil poblacional: para 2010 la población estatal era de 1'184,996 habitantes, con una tasa de crecimiento de 2.1%, media anual, por arriba de la nacional que era de 1.4%. En el municipio de Aguascalientes se concentraba 68.62% del total de la población de la entidad, 797,010 habitantes (INEGI, 2010).

De esa población, una de cada cuatro personas procede de otros lugares; la migración y el dinamismo poblacional generaron desequilibrios significativos en el equipamiento urbano, la dotación de servicios, costumbres, identidad e integración social. “El municipio había experimentado un corte significativo con el cambio demográfico de la década de 1980. (...) De los años ochenta en adelante, los crecimientos poblacional y urbano incrementaron los niveles delictivos y la complejidad en la seguridad de las personas y sus bienes” (Reyes & Lazos, 2013, p.11).

Otros datos indicaban que Aguascalientes era un municipio de jóvenes: 40% de la población se ubicaba por debajo de los 20 años de edad, y 72% del total tenía menos de 40 años; el promedio de edad era de 25 años. Dentro de la zona urbana, el aumento poblacional era más notable en el oriente de la ciudad, a partir de las vías del ferrocarril, en donde se concentraban hasta casi dos tercios de la población total, y una media de edad de 19 años (INEGI 2010).

El incremento y tipo de población significaron una demanda fuerte de educación y empleo. De acuerdo con los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en diez años se habían creado 23 mil plazas de trabajo, es decir 2,300 por año, cuando el requerimiento era de 12 mil nuevos empleos anuales, según datos de 2011 de la Secretaría de Desarrollo Económico Estatal. Entre el último trimestre de 2009 y enero de 2011, la tasa de desempleo de la entidad fue de 6.77% por encima de la nacional, ubicada en 5.23% (Incide Social, 2013, p. 24) lo que disminuyó los sueldos y salarios de

⁸ Ver cuadro en Reyes y Lazos, 2013, p. 10.

la población. Al haber menores ingresos para las familias, se dio un proceso de empobrecimiento de la mayoría de la población, incremento de malestar y descontento social, situaciones que podían conducir a la violencia.

Otras problemáticas sociales que quedaron al descubierto fueron las que enfrentaban los grupos más vulnerables:

Se encontró que la discriminación afectaba sobre todo a niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores. Los jóvenes eran estigmatizados por su forma de vestir o por andar en grupo en ciertas colonias de la ciudad. En el caso de los niños y niñas, las estadísticas señalaban que cuatro de cada diez alumnos de educación básica eran víctimas de acoso escolar.

Tanto en las escuelas como en las calles, un fenómeno social que había ido creciendo era el pandillerismo que existía desde hacía tiempo, pero ahora presentaba nuevas características: mayor acceso a información, violencia y uso de armas; entornos familiares más violentos y un país con índices de inseguridad en aumento. De acuerdo con los datos obtenidos se contabilizaron en Aguascalientes alrededor de 100 pandillas, algunas de ellas con más de 80 miembros.

En el caso de las mujeres, según datos de 2006 de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 70% de las mujeres aguascalentenses mayores de 15 años reportaron haber experimentado algún evento de violencia a lo largo de su vida, lo cual ubicó a la entidad en el 5° lugar nacional en cuanto a violencia contra las mujeres. Además, 45.3% de las mujeres del estado habían sido objeto de algún tipo de violencia en su última relación de pareja. Las mujeres jóvenes (50.7%, de entre 15 y 34 años) reportaban más incidentes de violencia con sus parejas que las de edades maduras o avanzadas (39.5% de las mujeres, de 35 años en adelante).

Al igual que en el resto del país, se registró un incremento de la jefatura femenina en los hogares, y la incorporación de más mujeres al mercado laboral, lo que trajo como consecuencia la dificultad del cuidado de los hijos e hijas, sobre todo en edades tempranas, y la falta de espacios para su atención. Para 2010 la Población Económicamente Activa (PEA) femenina alcanzó 36% en la entidad, dos puntos porcentuales por debajo de la nacional.

Otros fenómenos que han modificado las conductas sociales y los entornos comunitarios en Aguascalientes son el aumento en el consumo de drogas y el hecho de que se hace a edades más tempranas. Según resultados de encuestas aplicadas a bachilleres entre 2003 y 2006, el estado ocupó el primer lugar en consumo de alcohol entre jóvenes estudiantes: 50.8% hombres y 32.8% mujeres. La Encuesta Nacional de

Adicciones 2008 muestra que la entidad tenía un porcentaje de abuso o dependencia de 7.9% por arriba del nacional, ubicado en 5.5%.

Los datos anteriores permiten comprender por qué, de acuerdo con información del propio ayuntamiento, Aguascalientes se encontraba dentro de las nueve entidades con más altos porcentajes de violencia, entre 68.4% y 78.5%, en los ámbitos familiar, escolar, laboral, comunitario e institucional. Además, para 2006, la violencia en espacios públicos y comunitarios, ejercida por desconocidos y que se refiere a agresiones y abusos sexuales, de despojo material o económico, colocaba al municipio en el segundo lugar nacional en cuanto a violencia (Incide Social, 2013, p.28).

En materia de vivienda, servicios e infraestructura, la demanda se había elevado como resultado de la migración registrada en el estado. Según datos del INEGI (del período comprendido entre el año 2000 y el 2005), en la entidad se requería anualmente la construcción de siete mil viviendas y sólo se construyeron cinco mil en la ciudad, mismas que necesitaron de una superficie anual de 220 hectáreas de suelo para urbanizar.

De acuerdo con el Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes (Implan), para 2009 la ciudad estaba conformada por 524 colonias o fraccionamientos, y de estos 377 se consideraban de “tipo popular” y se localizaban principalmente en el oriente y en el sur de la ciudad.

En los últimos años, el municipio de Aguascalientes ha vivido una acelerada urbanización, lo cual ha afectado el ordenamiento, los traslados, la vialidad y los servicios públicos. Cabe decir que, en materia de equipamiento, cuidado del medio ambiente, infraestructura y espacios para la recreación y convivencia, no se cubren los mínimos recomendados por organismos internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) establece nueve metros cuadrados de áreas verdes por habitante, y en el caso de Aguascalientes, se pasó de 7.5 metros cuadrados en 1990 a 5.8 en 2000. Además, la oferta de viviendas para la población de bajos ingresos no contaba con la calidad requerida en cuanto a materiales de construcción y dimensión de espacios.

Considerando datos del INEGI de 2006, Aguascalientes presentaba un grave problema de hacinamiento en 24.74% de las viviendas, lo cual contribuyó a la violencia doméstica, y a la necesidad de espacios recreativos y de esparcimiento, provocada por la carencia de las familias de un espacio vital suficiente.

A estas situaciones se agrega el principal problema ambiental de Aguascalientes: la escasez de agua, debido a la baja precipitación y captación de aguas pluviales, y la sobreexplotación de mantos acuíferos. Según datos de la Comisión Nacional del Agua

(CONAGUA), en 2010, 79% de las extracciones de mantos acuíferos era para uso doméstico e industrial.

En los asentamientos humanos de reciente creación, en las colonias populares y de menores ingresos se concentraban las mayores carencias: viviendas pequeñas, hacinamiento, mala calidad de servicios, déficit en infraestructura urbana y áreas verdes, mayores índices de violencia familiar y callejera, comisión de delitos, entre otros.

Estas problemáticas sociales y económicas representaban algunas de las situaciones más significativas a las que se enfrentaría el gobierno municipal del periodo comprendido entre los años 2011 y 2013 en Aguascalientes, y que le permitirían centrar su atención y el eje de su acción en los aspectos que más vulneraban la seguridad de las personas y propiciaban ambientes violentos, y que, por tanto, afectaban al conjunto de la población, y específicamente a algunas zonas de la ciudad.

7.1.2 Condiciones de éxito del Programa Convive Feliz

Como se mencionó en el capítulo IV, toda intervención territorial en materia de prevención de la violencia y del delito requiere la reunión de cuatro condiciones que posibilitan el éxito: un liderazgo efectivo de la autoridad municipal, un equipo técnico de prevención, la participación ciudadana, y recursos suficientes para llevar a cabo los proyectos derivados de los acuerdos con los ciudadanos y sus organizaciones. A continuación se expone cada una de estas condiciones en el caso presentado.

7.1.2.1 El liderazgo efectivo de la autoridad municipal

Lorena Martínez Rodríguez fue alcaldesa de Aguascalientes entre 2010 y 2013. Su presencia pública, experiencia y habilidad para generar alianzas la llevaron a alcanzar meritoriamente el cargo, venciendo los obstáculos de una cultura política que deja espacios limitados para las mujeres.

Su tránsito por el mundo académico, en la gestión pública, en el Poder Legislativo, en la vida partidista y en su vinculación con la sociedad civil generó en ella una visión estratégica en el ejercicio del poder. Logró romper con una cultura política mexicana marcada por el centralismo y desarrollar un liderazgo moderno basado en la gobernabilidad democrática a través de acuerdos, consensos y alianzas con todos los actores clave de la ciudad.

Su visión estratégica la guio a definir una política pública soportada en investigaciones y diagnósticos que le permitieron ubicar los desafíos de desarrollo urbano local, identificar las necesidades de diversos sectores y actores, y buscar experiencias exitosas en las políticas públicas de prevención con enfoques similares en ciudades de

vanguardia, como Porto Alegre en Brasil, Barcelona en España, y Medellín en Colombia. Sus visitas e intercambios con estas ciudades fueron clave para conocer y adaptar herramientas metodológicas a la estrategia aguascalentense, como en el caso de la Acupuntura Social y Urbana que se incorporó al Programa Convive Feliz (Incide Social, 2013).

Figura 7.1 Antecedentes del Programa Convive Feliz

Antecedentes del programa Convive feliz



Fuente: Elaborado por Flavio Lazos Garza y Ana María Murrieta Salazar con información proporcionada por el H. Ayuntamiento 2011-2013 y la Oficina Ejecutiva encargada del Programa Convive Feliz.

Una vez construida y consolidada esta visión estratégica, la alcaldesa logró expresarla y transmitirla en el discurso político y público, lo cual se tradujo en un programa de gobierno.

Para transformar esta visión en un programa político, contó con el apoyo de investigadores, académicos y consultores para articular una oferta municipal capaz de abrir expectativas de cambio de cara a la sociedad. La visión permitió que a partir de un horizonte de innovación se generara un programa de acciones con miras a la seguridad ciudadana y que buscaba el apoyo de todos los actores clave de la sociedad de Aguascalientes.

Como atributos de Lorena Martínez que expresan un liderazgo moderno podemos señalar los siguientes:

- Capacidad para transmitir el proyecto de gobierno: logró transmitir la visión y la política a cada uno de los integrantes de su gabinete de gobierno y alinearlos a un estilo de trabajo disciplinado, colaborativo, ordenado y esperando resultados en sus funciones. Venció o no dio pie a estilos de gestión personalistas, sin supervisión y sin rendición de cuentas, aspectos muy comunes en las administraciones municipales.
- Construcción de un equipo de trabajo sólido, eficiente e interdisciplinario: formó equipos de trabajo profesionales e interdisciplinarios con enfoques de investigación y conocimiento de la gestión en la administración pública. Esto le permitió desarrollar metodologías, métodos y herramientas de trabajo para una planeación con precisión milimétrica que le posibilitó tener un enfoque basado en resultados, ser flexible para responder a demandas ciudadanas cambiantes, y obtener impactos tangibles. Fue reconocible el desarrollo de una dinámica colaborativa y la entrega laboral en los funcionarios, quienes desarrollaron sus actividades no sólo por obligación, sino por convicción en la causa social y en una propuesta de gobierno. (CESC, 2013)
- Innovación en la gestión para lograr resultados: logró adecuaciones al código municipal, que requirieron un trabajo de sensibilización y convencimiento de su cabildo. Dentro de las modificaciones estructurales en el marco normativo municipal y en la legislación que regulaba la actuación del ayuntamiento, ella puso especial énfasis en el tema de la participación de la comunidad y la vinculación con la ciudadanía.
- Habilidades de negociación, persuasión y creación de alianzas: su liderazgo fue total para consolidar gestiones con otros órdenes de gobierno e instituciones, lo cual sumó voluntades en los tres niveles de gobierno a favor del proyecto. Para ello, fue capaz de detectar y fortalecer alianzas, sin importar partidos políticos o doctrina religiosa, incluyendo y reconociendo los aportes de las distintas secretarías, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas en los avances y retos de la seguridad ciudadana. Tuvo claramente habilidad para sortear los conflictos con el gobierno estatal, el Poder Legislativo, los partidos de oposición y el mismo cabildo municipal.

7.1.2.2 Un equipo técnico de prevención y la innovación en la estructura gubernamental

Para dar soporte operativo al Programa Convive Feliz, Lorena Martínez impulsó el principio de transversalidad de la política de prevención, y propuso la coordinación de las diferentes secretarías municipales participantes bajo su propia supervisión, a través de la Oficina Ejecutiva (OE) de la Presidencia Municipal. Para que no existiera duda, realizó un cambio la normatividad vigente, a fin de institucionalizar esta nueva figura: se reformó el artículo 98 del Código Municipal, lo cual estableció una nueva jerarquía que garantizó la coordinación de todo el gabinete, y de esta forma la Coordinación del Programa Convive Feliz quedó dentro del organigrama municipal.

La nueva Coordinación se ubicó en la OE de la Presidencia Municipal, para facilitar el contacto con el resto de las dependencias, lo cual confirmó su naturaleza articuladora de los esfuerzos locales en un trabajo integral. Esto también respondió a la necesidad de contar con una unidad específica encargada de los asuntos relativos a la seguridad ciudadana (CESC, Universidad de Chile, 2013).

La OE se integró a partir de tres personas que se complementan en sus saberes y experiencias: Lucila Guerra como responsable, Verónica González y Luz María Valdivia. Éste era un equipo joven y con experiencia en la administración pública: Lucila Guerra llegó a este puesto después de haber trabajado en varias dependencias municipales y federales; Verónica contaba con una maestría en políticas públicas, lo que aportaría de manera sistemática metodologías y métodos de gestión con un alto grado técnico. Por su parte, Luz María Valdivia provenía de la sociedad civil, específicamente de organizaciones ambientales, lo que la ayudó a ser un puente con las organizaciones de la sociedad civil, y a contar con conocimientos y habilidades para diseñar los mecanismos de participación ciudadana.

La OE se apoya en tres equipos más: los enlaces de cada dependencia, las y los coordinadores de las colonias, y las y los promotores.

Los enlaces de cada una de las secretarías, formados por 19 personas, tenían como misión la de funcionar como puente de ida y vuelta, para facilitar la comunicación y lograr socializar internamente las acciones que se estaban llevando a cabo hacia la seguridad ciudadana. Las reuniones de enlaces eran semanales, e incluían sesiones de capacitación, toma de acuerdos para que desde la operación se llevaran a cabo las acciones, y la sistematización de la información de lo que cada secretaría realizaba, para incluso proponer iniciativas a sus superiores. Los enlaces eran además las y los encargados de dotar de información a sus titulares respecto al cumplimiento de compromisos que se habían establecido en la reunión de gabinete y que debían reportar cotidianamente.

El involucramiento de todas las dependencias municipales ayudó a la alineación de objetivos, permitió agilizar procesos, generar líneas de acción congruentes y evitar duplicidades (Reyes & Lazos, 2013).

Dentro de la Coordinación de Vinculación para la Convivencia Ciudadana se contó con una dirección operativa y diferentes comisiones encargadas de realizar los trabajos en campo a través de las coordinadoras y coordinadores que encabezaban cada colonia, en colaboración de las promotoras y promotores comunitarios.

El grupo de los coordinadores y coordinadoras, integrado por 25 personas, tenía como función asegurar que la planeación y programación de acciones de intervención en las colonias se realizara de manera efectiva, y coordinar a los y las promotoras. “Para la

organización del Equipo Operativo, se conformó un Consejo de Coordinadores, el cual a su vez se dividió en cuatro comisiones integradas por un representante de cada comisión y presidido por la Coordinadora General del Programa” (Reyes & Lazos, 2013)

Las comisiones que se formaron son las siguientes:

- La Comisión Organizacional era responsable de sistematizar la información recibida tanto de las coordinaciones como de las distintas dependencias, vía enlaces, para la calendarización de actividades, planeación de tareas para cumplimiento de objetivos, organización de reuniones para acuerdos y entrega de informes sobre cada territorio.
- La Comisión Académica era la responsable del programa de capacitación de la dirección operativa, coordinaciones y promotoría. Además, realizaba evaluaciones y apoyaba a que las propuestas que se llevaban a cabo por parte de talleristas o de las demás dependencias estuvieran relacionadas con algún tipo de prevención.
- La Comisión de Promotoría se encargaba de coordinar a las y los promotores comunitarios, brindándoles el apoyo y soporte necesario para el cumplimiento de sus funciones en cada colonia.
- La Comisión de Convivencia llevaba a cabo actividades que promovieran relaciones cordiales y de mutuo apoyo, así como intercambio de experiencias que enriquecieran la visión entre las coordinadoras o coordinadores de colonia, promotores y promotoras y la comunidad en general.

De esta manera, el equipo técnico era flexible y tenía funciones diferenciadas que lo subdividían para dar un mayor respaldo a cada colonia cuando era necesario, pero sin perder la capacidad de crecer e integrarse a la operación de proyectos más amplios si así se requería para el desarrollo del programa.

Las y los coordinadores apoyaban el trabajo de las y los promotores de colonia, y esto significaba lo siguiente:

- Asignar tareas semanales.
- Supervisar actividades de las y los promotores y talleristas.
- Mantener una estrecha y cordial comunicación con sus promotores, dando libertad y confianza en sus funciones sin descuidar la supervisión.
- Gestionar materiales e insumos para realizar las actividades con las Redes de Prevención y Cohesión Social del Programa.
- Hacer presencia en todas las actividades que se realizaban en la colonia y llevar un seguimiento puntual sobre la participación de la comunidad en ellas, las competencias que se buscaban desarrollar, la evaluación que la misma comunidad hacía sobre la intervención y las oportunidades de mejora de la misma.
- Realizar informes y reportes semanales sobre las acciones realizadas para su monitoreo y control.

Los promotores, grupo formado por 45 personas, tenían el propósito de difundir y promover el Programa Convive Feliz, organizando reuniones comunitarias para reconstruir la relación cordial entre vecinos y vecinas. Sus funciones principales eran las siguientes:

- Aplicar distintas herramientas de diagnósticos comunitarios participativos.
- Realizar visitas personalizadas para localizar a líderes de las colonias.
- Difundir actividades por medio de carteles, volantes y perifoneo.
- Organizar y realizar eventos recolectando evidencias de los mismos como fotografías y listas de asistencia.
- Orientar a las y los ciudadanos para resolver una situación que tenga que ver con dependencias del gobierno municipal.
- Realizar reportes de sus actividades que deben integrarse con minutas, fotografías, carpeta de evidencias y listas de asistencia.

Para lograr las metas de Convive Feliz “[...] se necesitó de un trabajo articulado permanente y del apoyo total de las dependencias involucradas. La articulación horizontal, sumada a la vertical, se convirtió en una regla continua” (Reyes & Lazos, 2013, p.46). Esta modalidad de trabajo requirió que Lorena Martínez reorganizara la estructura interna del gobierno para operar el nuevo programa. Se requeriría de una instancia de coordinación que programara y diera seguimiento a los proyectos y acciones de las diferentes dependencias municipales que intervendrían en el nuevo programa, y bajo una estrategia de trabajo innovadora. Es cambio llevó a establecer una estructura de gobierno integrada en tres gabinetes temáticos: gobernanza, equidad y competitividad.

Tabla 11 Gabinete del Programa Convive Feliz

<i>Gabinete</i>	<i>Secretarías y dependencias municipales integrantes</i>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> •Seguridad Pública y Tránsito •Finanzas •Administración •Contraloría •Comunicación Social
Equidad	<ul style="list-style-type: none"> •Secretaría de Integración Social •Desarrollo Integral de la Familia (DIF) •Instituto Municipal Aguascalentense para la Cultura (IMAC) •Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes (IMMA)
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> •Servicios Públicos •Obras Públicas •Desarrollo Urbano •Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable •Comisión Ciudadana de Aguas Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA)

Fuente: Elaborado a partir de la información presentada por Reyes & Lazos, 2013, p.45.

A la suma de los tres gabinetes sectoriales, es decir, al conjunto de su equipo ejecutivo, la alcaldesa lo denominó Gabinete de Convivencia y Seguridad Ciudadana, al cual le reportaba la coordinación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia Municipal.

Estos cambios administrativos fueron clave para la operación del programa. Las funciones de las dependencias serían las mismas, pero con una nueva responsabilidad compartida, es decir, desde una nueva perspectiva se articularon para trabajar, considerando la coincidencia territorial y los objetivos comunes.

Esta articulación se dio tanto vertical como horizontalmente: en el eje vertical cada secretaría y cada dependencia contaba con sus objetivos específicos y un presupuesto ordinario asignado para cumplir las metas establecidas en el Plan Municipal, y donde los indicadores de resultados serían medidos y controlados por el Implan.

El segundo eje es transversal al de las secretarías municipales y

[...] se integra por directrices y proyectos interinstitucionales que responden a las necesidades registradas por diversas dependencias públicas y, muy especialmente, como resultado de las problemáticas detectadas en los diagnósticos de las colonias seleccionadas por la intensidad de las violencias y el volumen de población vulnerable (Reyes & Lazos, 2013, p. 49).

Los proyectos a trabajar en el eje transversal por los propios espacios ciudadanos no contaban con un presupuesto propio, sino que se utilizó de forma articulada el recurso económico asignado a las distintas áreas del gobierno municipal. Todas las dependencias aportaron recursos para alcanzar los objetivos del programa y, además, se reorientaron recursos federales para algunas actividades, esto sin contar los recursos privados obtenidos vía la colaboración intersectorial. De esta forma, las dos fuentes de financiamiento público al alcance de la gestión municipal se destinaron a las colonias con más alta vulnerabilidad social.

Convive Feliz logró coordinar los tres gabinetes temáticos, sin modificar las tareas propias de cada dependencia, pero en el ámbito transversal esas dependencias estarían enfocadas al desarrollo de ciertas acciones sociales, de servicios e infraestructura y en coordinación con el trabajo que se llevaría a cabo a través de las redes ciudadanas.

En el gabinete se daban a conocer y se analizaban las problemáticas de convivencia y seguridad desde la perspectiva y vocación de cada dependencia, proponiendo acciones que atendieran las necesidades que arrojaban los diagnósticos de cada comunidad.

El Gabinete de Convivencia y Seguridad Ciudadana se reunía semanal o quincenalmente, según las agendas lo permitieran, y la Oficina Ejecutiva, a través de la

Coordinación de Vinculación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, era la responsable de mostrar los avances de los acuerdos, las acciones en territorio y las áreas de oportunidad para intervenir en las colonias. También se encargaba de apoyar a las demás dependencias para una mayor comprensión epistemológica del tema, y de internalizar conceptos y prácticas sobre seguridad ciudadana que suponían cambios de paradigmas no sólo para la ciudad, sino aquellos que debían comenzar desde la misma administración.

Figura 7.2 Gabinete de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: Elaborado por Flavio Lazos Garza y Ana María Murrieta Salazar con información proporcionada por el H. Ayuntamiento 2011-2013 y la Oficina Ejecutiva encargada del Programa Convive Feliz.

7.1.2.3 La participación ciudadana

A las habilidades y destrezas de la gerencia municipal moderna de la alcaldesa, se sumó la creación de un sistema de vinculación social, que consistió en programar de manera ordenada el diálogo con todos los actores locales: empresarios, iglesias, legisladores, comerciantes, industriales, etcétera.

También dio presencia territorial a la política de prevención social de la violencia en todo el territorio municipal, para asegurar la respuesta a las demandas ciudadanas y garantizar la estricta aplicación de la programación establecida en la planeación anual del municipio.

Ambas actividades marcaron un estilo de trabajo muy dinámico y reactivo que generó la necesidad de crear nuevas herramientas que permitieran el seguimiento puntual y

en tiempo real de las acciones planeadas, de la calidad de la coordinación intersecretarial, y de instrumentos de seguimiento y monitoreo de los acuerdos. Por ejemplo, al llegar a una colonia, el equipo municipal y los secretarios de gobierno o de los enlaces convocados de cada una de las secretarías podían tener una gran claridad y un expediente completo de los proyectos en curso, el seguimiento de los acuerdos, así como una estrategia de comunicación, de convocatoria de los colonos y líderes para estar presentes en el lugar de encuentro, y elementos de logística, como la disposición de un salón, sonido, material audiovisual. Para los vecinos, las redes ciudadanas y los líderes de las colonias, la presencia de la presidenta municipal en estos eventos y encuentros fue fundamental, ya que, por ser consultados por la autoridad, tener la posibilidad de revisar compromisos y determinar si las obras, servicios y acciones programadas se realizaban en tiempo, se les daba un lugar de interlocutor relevante de la política local.

A la alcaldesa este sistema de vinculación social le permitía dar seguimiento en terreno a la planeación y programación de cada colonia, asegurar que cada una de las secretarías cumpliera con los compromisos, adecuar flexiblemente la demanda particular de cada colonia, anticipar o amortiguar conflictos vecinales y, sobre todo, legitimar las acciones del gobierno local.

Al analizar y priorizar las problemáticas detectadas junto con las y los ciudadanos, e incluir su voz y sus preocupaciones en los programas y acciones a implementarse en sus comunidades, se impulsaron espacios de diálogo a favor de la consolidación de una sociedad democrática y participativa.

La participación ciudadana amplió su horizonte en el momento que se aplica el principio de intersectorialidad que establece o busca la relación con los diversos sectores que integran la sociedad municipal, para de esta forma sumar esfuerzos y abrir canales de colaboración con sectores no gubernamentales: iniciativa privada, iglesias, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil. Estos actores civiles se incorporaron a tareas de planeación, ofrecieron servicios en ciertas materias y promovieron acciones encaminadas a la autogestión, como el manejo de residuos sólidos.

Algunos ejemplos de los apoyos implementados por áreas de competencia son: construcción de ciudadanía, cohesión social, responsabilidad ecológica, vida digna, respeto, conciencia igualitaria, prevención, servicio a la comunidad, bienestar, resiliencia, crianza y socialización de la infancia, alianza con autoridades de gobierno, empoderamiento, autoestima, autocontrol, valores de la ciudadanía, regeneración del tejido social, seguridad, prevención de las violencias, protección, creatividad, independencia, trabajo en equipo, sustentabilidad, diversidad cultural, empleabilidad, reinserción, confianza y cultura de paz.

Otro punto importante fue que el Programa Convive Feliz y la oficina ejecutiva apoyaron el asociacionismo a través del Observatorio Ciudadano. El gobierno municipal no sólo construyó alianzas con los organismos no gubernamentales, sino que propició acciones coordinadas entre ellos para lograr ciertos fines. Por ejemplo, los servicios de refugio pudieron ofrecerse por la colaboración lograda entre del sector empresarial y alguna organización de sociedad civil.

La participación de actores no gubernamentales fue muy importante en la formación y transmisión de valores y habilidades generadoras de cultura de paz, como también lo fueron en los procesos de diagnóstico participativo que favorecieron el autoconocimiento e intercambio de nuevos pensamientos y actitudes. En el plano de la acción, el Programa Convive Feliz se apoyó en la opinión y animó la participación ciudadana, desarrollando varias figuras que le permitieron a su vez conseguir el apoyo de la comunidad, para dar seguimiento a los lineamientos básicos que eran la gobernanza, la equidad y la competitividad. En este sentido, en el programa se desarrolló un nuevo mecanismo de participación ciudadana más amplio y representativo para concretar los esfuerzos en las colonias con mayores índices delictivos, articulando a funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y representantes del clero (Incede Social, 2013).

Se tuvieron reuniones con cada sector y de esta manera crecían las propuestas en un amplio espectro, incluyendo actividades como servicio social y trabajo comunitario de jóvenes universitarios de las colonias. También se contó con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil coordinadas con el Observatorio Ciudadano para realizar proyectos comunitarios e integrales en más de 90 colonias al oriente de la ciudad, y con el involucramiento de iglesias de distintos órdenes que se encuentran en las colonias o barrios en los que se realizaba la acupuntura social urbana, lo cual abrió las puertas a la feligresía para participar en el andamiaje de la seguridad ciudadana.

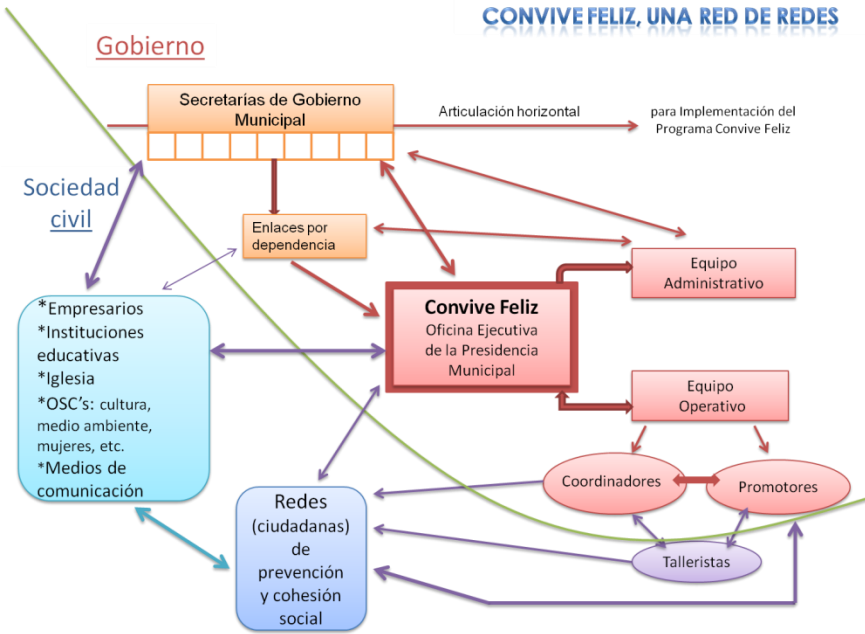
Por su parte, el sector empresarial dejó aportaciones significativas, como la Escuela de Mecánica en una de las colonias con mayores conflictos de pandillerismo en la ciudad y un número importante de jóvenes que, al no tener posibilidades para continuar sus estudios y no encontrar oportunidades laborales, corren el riesgo de acercarse a la delincuencia como forma de vida. Empresarios y el ayuntamiento firmaron un convenio en el cual la empresa construyó, en un terreno municipal, una escuela para que, sin importar su nivel de estudio ni antecedentes, los jóvenes tuvieran una formación como técnicos en mecánica sin ningún costo, siempre y cuando demostraran compromiso y responsabilidad en el cumplimiento de las tareas y el reglamento establecido, lo cual, además, le ofrecía la posibilidad de ser contratados al término de su capacitación en alguna de las empresas del sector automotriz de Aguascalientes.

El Programa Convive Feliz no sólo generó la construcción de alianzas entre las autoridades gubernamentales y los actores no gubernamentales, sino que además propició la formación de coaliciones entre estos últimos para la consecución de sus fines comunes (Incide Social, 2013).

La comunidad se sumó y difundió las acciones, convirtiéndose en multiplicadora de buenas prácticas entre vecinos y habituándose a cultivar valores para la convivencia armónica, y sentó bases para una mejor ciudad que reconstruyera el tejido social, mejorara la relación entre las familias, vecinas y vecinos de las comunidades, y considerara importante prevenir todo tipo de violencia y delincuencia.

Viendo la administración pública desde el enfoque de redes se puede apreciar la creación de una serie de grupos e instancias que operan como colectivos y que se interconectan para generar flujos de información, análisis, toma de decisiones y monitoreo de las acciones. Gráficamente se puede apreciar toda la amplitud y complejidad organizativa.

Figura 7.3 Estructura de las redes del Programa Convive Feliz



Fuente: Diagrama elaborado por Ana María Murrieta

Es importante señalar que incluir además áreas del sector gubernamental de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, de los tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial—, y a todos los sectores sociales dio por resultado un ejercicio que mostraba claramente una nueva manera de hacer política para un proceso de cambio en Aguascalientes a través de alianzas estratégicas.

7.1.2.4 Recursos suficientes

Además de lograr transversalizar la política pública de convivencia y seguridad ciudadana, la experiencia muestra una importante enseñanza en la integración de recursos públicos a un solo proyecto que incluía a todas las dependencias.

En efecto, Lorena Martínez también destacó por su capacidad para conseguir recursos y apoyos provenientes de los tres niveles de gobierno y de diversos actores sociales. Del gobierno federal, a través del Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun) y del Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), obtuvo recursos para acciones de prevención del delito, para apoyar la participación ciudadana y rescatar los espacios públicos. En el nivel estatal incorporó al municipio el Programa de Mando Único, y en el ámbito municipal logró cambiar a las instituciones y entidades de gobierno, así como alinear los programas estatales y federales para que contribuyeran al Programa Convive Feliz (Incide Social, 2013).

El presupuesto municipal pasó de 2,300 millones de pesos en 2011 a poco más de 3,000 millones en 2013, gracias a una mejor recaudación de ingresos propios y una gestión eficaz de recursos federales, lo cual implicó un incremento de 46%. Durante los tres años se obtuvieron 2,845 millones de recursos federales, es decir, 50% más que lo gestionado en años anteriores.

La obra física de la Línea Verde tuvo una inversión de 460 millones que tenían como destino los trabajos para el mejoramiento de la seguridad en Aguascalientes; 80% provenía de diferentes instancias federales, lo cual implicó el logro de una gran hazaña al articular el entramado de reglas de operación, de tiempos y movimientos propios de cada una de las secretarías.

El Programa Convive Feliz no disponía de recursos propios para lograr sus metas y objetivos. Ante ese vacío presupuestal basó sus acciones en una efectiva coordinación transversal con todas las secretarías y dependencias municipales. La alcaldesa impulsó un cambio en el modelo de planeación del gobierno local por uno de carácter matricial y multisectorial para hacer compatibles los Programas Operativos Anuales (POA) de todas las dependencias con los objetivos de Convive Feliz. Así, cada secretaría tenía sus propias metas institucionales por cumplir, pero también acciones y metas para el programa, cuyo cumplimiento era monitoreado por el IMPLAN y supervisado por el Gabinete de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Reyes & Lazos, 2013).

El Programa Convive Feliz logró sumar casi 60 millones etiquetados para acciones de prevención y aplicados transversalmente desde diversas dependencias

Además, la alcaldesa solicitó a titulares de su gabinete que reservaran, según sus presupuestos y propias necesidades, un recurso que tuviera como fin dar operatividad

al programa, con lo que se logró una bolsa de 13 millones que permitió dar vida a un gran número de iniciativas ciudadanas que respondían a las necesidades que los diagnósticos comunitarios participativos arrojaban.

Queda más que claro el compromiso de Lorena Martínez Rodríguez hacia el tema de la seguridad ciudadana, donde no bastan buenas ideas o intenciones si no se cuenta con el recurso económico necesario para hacerlas realidad. Ella tuvo la claridad de saber integrar todos los elementos necesarios para que el Programa Convive Feliz tuviera bases sólidas que permitieran que el día de hoy sea ejemplo y muestra de una política pública exitosa.

Durante su gobierno, la alcaldesa recibió varios reconocimientos de organismos internacionales y nacionales que avalaron su trabajo, como el Premio de Gobierno y Gestión Local en 2011 y 2012, otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y el Premio Gobierno Local Sustentable 2013 de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, en la categoría de Cambio Climático (Incede Social, 2013).

7.1.3 La política pública: Convive Feliz, una propuesta con nuevos enfoques para la atención y prevención de la inseguridad y la violencia

“La investigación indicaba que Aguascalientes había dejado de ser una sociedad pacífica y que se enfrentaba a un deterioro en el tejido básico de la sociedad” (Reyes & Lazos, 2013, p.17). Sin embargo, existían causas sociales que no podían ser enfrentadas con una lógica policial y de armamento; por el contrario, se requería una respuesta política integral, amplia, preventiva, y que fuera a la raíz de la inseguridad y la violencia.

Tomando como base algunas experiencias de atención a la inseguridad en otros países, y habiendo visitado Colombia y Brasil, Lorena Martínez decidió poner en marcha una estrategia que contemplara y tuviera un paradigma de seguridad de la cual derivaran nuevos marcos conceptuales, con el propósito de establecer ejes estratégicos de prevención para combatir de raíz las causas que generan la violencia social y criminal.

A continuación, se presentan estas propuestas conceptuales organizadas en dos grandes bloques: la acción de un gobierno desde nuevos enfoques, y la promoción de la participación ciudadana para lograr los objetivos y metas de la política pública Programa Convive Feliz.

7.1.4 La acción de un gobierno local con nuevos enfoques

La visión de una gestión urbana, del Programa Convive Feliz se organizó sobre cinco conceptos fundamentales: seguridad ciudadana, prevención, el derecho a la ciudad y espacio público, acupuntura social y urbana.

7.1.4.1 Seguridad ciudadana

El concepto de seguridad humana cobra fuerza a partir de su incorporación y definición en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, que lo introdujo de manera formal en el trabajo de las Naciones Unidas:

Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país (PNUD, 1994, p.26).

En este sentido, “[...] la seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad” (PNUD, 1994 p.27). Entendido de esta forma, la búsqueda de seguridad humana está basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el estado de derecho; mostrando que la mejor manera de lograrla es incrementando la integridad y el desarrollo humano de las personas sin temor y sin carencias.

La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, definida por el PNUD en 2009: “Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas —su vida, su integridad, su patrimonio— contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas (PNUD, 2009, pp. 35-36).

Ahora bien, “[...] concebida como un bien público que busca eliminar las amenazas de la violencia en la población, además de permitir una convivencia segura y pacífica” (PNUD, 2013, p.25), la seguridad ciudadana se centra en la idea de ciudadanía activa porque busca involucrar a las personas en tanto titulares de deberes y derechos, da prioridad a la prevención y va más allá de la seguridad pública enfocada en imponer el orden a través de la fuerza policial o del ejército. Esta propuesta es lo que algunos teóricos del tema denominan coproducción de la seguridad (Reyes & Lazos, 2013, p.26).

7.1.4.2 Prevención de la violencia

La prevención se entiende como el cálculo y acción anticipada para resolver algún problema o enfrentar alguna dificultad. Esta es la definición que toma Convive Feliz y a partir de la que se consideraron cuatro instancias de implementación:

- Prevención situacional: aquella que contempla las condiciones del ambiente físico y territorial que favorecen la comisión de actos delictivos y de violencia, y establece medidas prácticas para generar ambientes seguros.

- Prevención social: parte del principio de que las violencias y el delito tienen múltiples causales sociales: educación, marginación, carencia de empleo, etc., y por tanto hace énfasis en intervenciones para modificar estas condiciones estructurales en la sociedad.
- Prevención comunitaria: este nivel de prevención combina acciones de prevención situacional y social con la idea fundamental de que la comunidad se percibe como sujeto y objeto de las acciones. Trabaja en el desarrollo de competencias que dan lugar a procesos de empoderamiento.
- Prevención psicosocial: busca incidir en las motivaciones individuales trabajando a nivel familia, escuela y comunidad, e incentiva el desarrollo de habilidades para la vida.

7.1.4.3 El derecho a la ciudad y el espacio público

Otro concepto central del Programa Convive Feliz es el derecho a la ciudad y al espacio público. Algunos estudiosos señalan que la ciudad

[...] es un espacio público por excelencia, un lugar donde se organiza la vida colectiva y donde existe una representación de la sociedad, un espacio que concentra actores diversos y heterogéneos que conviven y se encuentran cotidianamente. [...] Es un espacio de uso social y colectivo, multifuncional, estructurador de la actividad privada y lugar privilegiado de la inclusión. Es un espacio para la formación ciudadana y la convivencia social (Reyes & Lazos. 2013, p.30).

El trabajo de Andrés Reyes y Flavio Lazos sobre la política pública de Convive Feliz identifica cuatro daños que ocurren en el uso de la ciudad:

- La reducción del tiempo en el uso de la urbe, sobre todo en horarios nocturnos.
- La disminución de los espacios públicos a utilizar.
- La erosión de la ciudadanía.
- La pérdida de unidad urbana ante el crecimiento de colonias y fraccionamientos cerrados y aislados del resto de la ciudad.

El derecho a la ciudad está vinculado profundamente con los derechos humanos, en cuanto que implica derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en el contexto urbano.

7.1.4.4 Acupuntura social y urbana

Este concepto “[...] se acuñó con base en los trabajos del arquitecto Jaime Lerner, urbanista brasileño, es una expresión que identifica la posibilidad de ‘aliviar’ a una ciudad o localidad mediante la intervención en una demarcación territorial identificada como enferma” (Reyes & Lazos, 2013, p. 32).

Se trataría, pues, de cualquier acción o inacción gubernamental que produzca efectos positivos y en cadena a fin de garantizar o recuperar el “equilibrio vital” en un espacio

urbano determinado, dotándolo de elementos de equidad, convivencia y cohesión social, y generando procesos en los que se involucre a la sociedad.

La acupuntura social y urbana contempla una lógica territorial —la identificación de regiones y microrregiones por intervenir—, e incentiva las competencias ciudadanas a fin de revitalizar la dinámica social y promover la seguridad ciudadana.

Para el caso del Programa Convive Feliz, un ejemplo de acción de acupuntura social y urbana es la Línea Verde, obra de infraestructura urbana construida a lo largo de 12 kilómetros lineales del poliducto de Pemex a Zacatecas, en una franja ubicada al oriente de la ciudad. A la dotación de infraestructura y mejoramiento urbano se sumaron actividades de intervención social, deportiva y cultural con la población de las colonias aledañas.

7.1.4.5 Espacio, violencia y coproducción social

El Programa Convive Feliz concibe la ciudad como un espacio donde se dan relaciones múltiples, diversas y complejas, y se generan conflictos, entendidos como la contraposición de intereses, necesidades y valores que son consustanciales a todo proceso humano de organización social, y donde la acción gubernamental consiste en gestionar y administrar dichos conflictos, y atender los requerimientos de la población.

Es importante precisar que el conflicto en sí no supone necesariamente violencia. Ésta es resultado de varios fenómenos que se van acumulando y entretrejiendo, como factores económicos, sociales, políticos y culturales. Ahora bien, en los asentamientos urbanos, nuevas dinámicas han potenciado el incremento de situaciones generadoras de violencia: el amurallamiento y la segregación residencial, la exclusión social, la falta de oportunidades educativas y laborales, la disminución de la conciencia ciudadana, las dinámicas juveniles en constante cambio, etcétera.

La seguridad ciudadana está vinculada a la noción de coproducción de seguridad, y esta responde a la complejidad social de las violencias. Por ello, Convive Feliz diseñó estrategias que enlazaran esfuerzos y acciones de las diferentes dependencias municipales y de la sociedad. Debido a esto, la reformulación de la política de atención a la seguridad y a las violencias a través del programa consistió en “[...] recuperar dinámicas de vida comunitaria favorables a la convivencia y la cohesión social, reduciendo la desconfianza entre la población” (Reyes & Lazos, 2013, p.37) y promoviendo la participación ciudadana.

Convivencia ciudadana

La seguridad ciudadana está estrechamente ligada a la convivencia, entendida como una relación de persona a persona que se inicia en la familia y llega al ámbito social en

la escuela, el barrio, el centro de trabajo, la localidad, etc. La convivencia se da en el encuentro cotidiano, los momentos de esparcimiento y recreación. Sin embargo, la convivencia democrática o ciudadana precisa de una serie de capacidades, herramientas y conocimientos que permitan dialogar, hacer propuestas, generar acuerdos y relacionarse con la autoridad en tanto instancia encargada de dirigir y tomar decisiones.

Convivir que en sentido lato es vivir en compañía de otros adquiere en este contexto una connotación de ausencia de violencia en las relaciones interpersonales y sociales, por lo que una política pública que se denomina como de convivencia ciudadana claramente irá dirigida a modificar reglas de comportamiento que regulan dichas relaciones para disminuir los índices de violencia. La convivencia se ha definido como la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva. Este concepto resalta además la noción de vivir en medio de la diferencia, tema de especial relevancia en las sociedades contemporáneas caracterizadas por la heterogeneidad y el multiculturalismo (PNUD, 2008, pp. 8-9).

Participación ciudadana

Las autoridades municipales consideraron que a través de la participación ciudadana, es decir, del involucramiento activo de colonos y de organizaciones de la sociedad civil, se podría dar sustentabilidad al programa, en cuanto que estuviese fundamentado en las necesidades propias y reales de cada colonia, y en la generación de cohesión social y corresponsabilidad.

Como se verá más adelante, se llevaron a cabo una serie de acciones para incentivar una activa participación ciudadana.

Competencias ciudadanas

Para Convive Feliz, la participación ciudadana requiere de la promoción de competencias ciudadanas, es decir, de habilidades, actitudes, aptitudes y conocimientos que permitan a las personas actuar en el plano individual y colectivo en la generación de mejores condiciones integrales de seguridad ciudadana, y en el mejoramiento del entorno en tres directrices: el desarrollo humano, la convivencia pacífica y el mejoramiento de la imagen urbana.

Dichas competencias fueron promovidas a través de talleres, cursos y actividades llevadas hasta las colonias.

Tabla 1.2 Competencias ciudadanas que fomenta el las acciones de convivencia y seguridad ciudadana

<i>Directrices</i>	<i>Competencias a desarrollar</i>
Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> • Se conoce y autocuida • Aprende a aprender • Ejerce responsablemente la sexualidad • Crea y disfruta la cultura y el arte • Desarrolla habilidades para el trabajo y el autoempleo • Usa tecnologías de información y comunicación
Convivencia pacífica	<ul style="list-style-type: none"> • Convive con vecinas y vecinos sintiéndose parte de la colonia • Convive desde una cultura de paz • Fomenta la cohesión social entre los integrantes de su familia y de su colonia • Resuelve conflictos de forma no violenta, basándose en la comunicación asertiva y habilidades de negociación • Acepta y respeta la diversidad que promueve la convivencia pacífica • Fomenta la cultura de la legalidad a favor de la paz y la convivencia • Fomenta la cultura del respeto en las calles para una mejor movilidad, convivencia y seguridad • Fomenta la cultura de la tolerancia y la solidaridad.
Mejoramiento de la imagen urbana y los espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ejerce su derecho al cuidado y disfrute del espacio público • Reconoce el impacto de sus acciones en el entorno para mejorar las condiciones de vida y la convivencia en su colonia.

Fuente: H. Ayuntamiento de Aguascalientes 2011-2013, Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Ver en: <http://cefimslp.gob.mx/9foro/P11/A/A.%20Programa%20convive%20feliz.pdf>

7.1.5 Objetivos y metodología del Programa Convive Feliz

De acuerdo con lo que señala el Plan de Desarrollo Municipal 2011 – 2013, el Programa Convive Feliz forma parte de la política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que se ubica en el eje rector de Ciudad Equitativa, que busca generar condiciones y oportunidades para todos los habitantes de la ciudad, y específicamente para los grupos sociales con menores ingresos.

Según lo establecido por el Ayuntamiento 2011 – 2013, el programa integró intervenciones con participación ciudadana de prevención situacional, social y comunitaria de las violencias y del delito. Su objetivo consistió en desarrollar competencias en la ciudadanía para la incidencia en la coproducción de la seguridad, la

construcción de ciudadanía, la apropiación de espacios públicos, la cultura de paz, cultura de la legalidad y cuidado del medio ambiente, considerando las tres líneas de acción o directrices que aparecen en el cuadro anterior: desarrollo humano, convivencia pacífica, y mejoramiento de la imagen urbana y de los espacios públicos.

Algunos de los objetivos específicos contemplados fueron los siguientes: reducir los índices de violencia, disminuir la desintegración familiar y el desempleo, incentivar la economía, desarrollar intereses sanos de convivencia, difundir los derechos y obligaciones de los pobladores, incentivar el cuidado y la preservación del medio ambiente, elevar la calidad de vida de la ciudadanía, y fomentar la convivencia vecinal y la participación ciudadana.⁹

Tabla 13 Componentes de las políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana

<p>POLÍTICA PÚBLICA DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA (Política)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Busca un cambio profundo en la cultura de la actividad pública y en la conducta ciudadana • Principios: Integralidad, transversalidad, territorialidad, intersectorialidad y transparencia
<p>PROGRAMA CONVIVE FELIZ (Instrumento)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención situacional, social y comunitaria de las violencias y el delito con participación ciudadana. <i>Objetivo:</i> Desarrollar competencias en la ciudadanía que incidan en: • Coproducción de la seguridad, • Construcción de ciudadanía, • Cohesión social, • Apropiación de los espacios públicos, • Cultura de paz, y • Cultura de la legalidad • Cuidado del medio ambiente
<p>ACUPUNTURA SOCIAL URBANA (Metodología)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aterrizaje del programa para la atención integral de necesidades concretas en un territorio específico

⁹ Manual de Organización del Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2011.

Fuente: H. Ayuntamiento de Aguascalientes 2011-2013, Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Ver en: <http://cefimslp.gob.mx/9foro/P11/A/A.%20Programa%20convive%20feliz.pdf>

Se definieron nueve características del concepto de seguridad ciudadana para explicar el contenido del concepto de seguridad ciudadana y guiar la acción del gobierno local (Reyes & Lazos, 2013, p. 40):

- Va más allá del control, la contención, coerción y persecución policial. La prevención está en el centro de la nueva estrategia.
- Se construye con reglas democráticas y en corresponsabilidad entre la autoridad y la ciudadanía.
- Se basa en la elaboración de diagnósticos con los habitantes de las localidades para conocer problemáticas y aplicar soluciones, considerando los lugares con mayores índices delictivos y de rezago social.
- Busca el desarrollo de las personas, la construcción de ciudadanía y la vigencia de los derechos humanos.
- Acompaña procesos psicosociales e incentiva el empoderamiento para la reconstrucción del tejido social.
- Mejora el entorno urbano.
- Requiere de una estrecha coordinación administrativa.
- Necesita la intervención de todos los órdenes de gobierno.
- Es fundamental el liderazgo del jefe político para la gestión de recursos financieros, y sobre todo de la coordinación intragubernamental.

Figura 7.4 Componentes del Programa Convive Feliz

Componentes del Programa Convive Feliz



Fuente: Elaborado por Flavio Lazos Garza y Ana María Murrieta Salazar con información proporcionada por el H. Ayuntamiento 2011-2013 y el Programa Convive Feliz.

Para llevar a cabo una política pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana como la planteada por el Programa Convive Feliz, se definieron cinco principios de acción para orientar las estrategias, los proyectos y las acciones de gobierno (Reyes & Lazos, 2013, p.41):

- **Integralidad:** parte de la constatación de que la delincuencia y la violencia son resultado de varias causas y de un sistema de problemas simultáneos en contextos específicos, que sólo puede ser enfrentado con un sistema de soluciones.
- **Transversalidad:** se propone dar coherencia horizontal y vertical a la suma de acciones desplegadas por cada una de las instituciones y dependencias participantes en la ejecución de estrategias para la convivencia y la seguridad ciudadana.
- **Intersectorialidad:** este principio es complementario del anterior. Busca generar la cooperación de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para construir seguridad ciudadana. Supone la participación organizada e inteligente de los sectores público y privado, así como de organismos de la sociedad civil.

- Territorialidad: se relaciona con el derecho a la ciudad. Identifica circunstancias y afinidades sociales, económicas y culturales que han debilitado el tejido social e impactado ciertos entornos para proponer y realizar acciones puntuales.
- La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son atributos de una sociedad democrática. La seguridad ciudadana en cuanto que bien público debe establecer mecanismos de información que identifiquen con claridad los problemas, las soluciones emprendidas y los resultados obtenidos.

Adicionalmente, cabe resaltar en la definición de las políticas públicas del Programa una preocupación constante y la exigencia de la presidenta municipal hacia sus equipos de trabajo para responder a las demandas de las personas, los colectivos y sectores de la sociedad de Aguascalientes y para dar resultados. Existe una comunicación, un lenguaje de compromiso moral y político para entender a la gestión de gobierno como una innovación democrática, en donde lo central son las personas, especialmente aquellas que tienen carencias y están en situación de vulnerabilidad.

7.1.6 Proceso de intervención en las colonias: la nueva territorialidad

Para el aterrizaje del Programa fue necesario ubicar la intervención en el territorio. El gobierno municipal realizó un diagnóstico territorial que arrojó como resultado una nueva reorganización territorial, que agrupó colonias por regiones y microrregiones identificadas espacialmente por los problemas que presentaban y una identidad cultural más o menos homogénea.

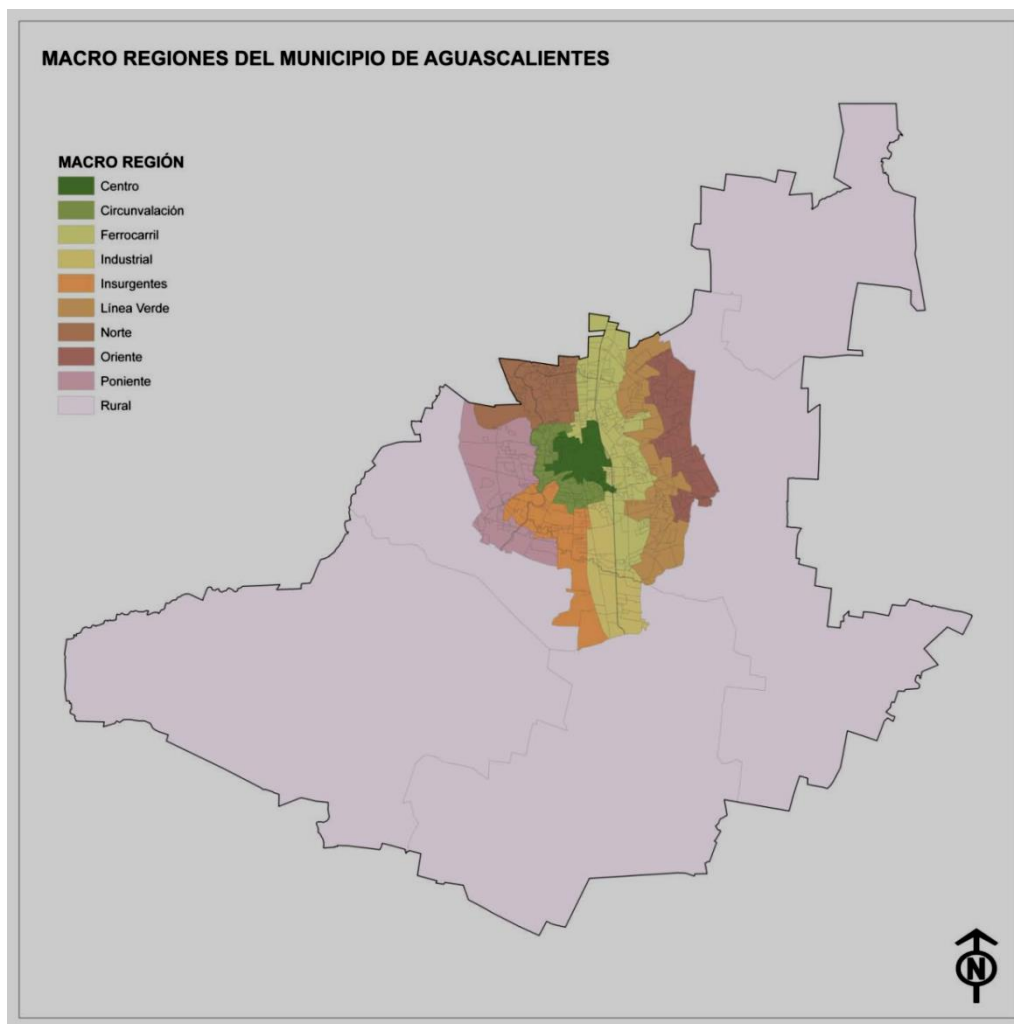
Más allá de la demarcación por colonia se estableció una nueva regionalización y focalización territorial que implicó cambios en la percepción administrativa. Hasta entonces la división urbana del municipio estaba dada por cuatro delegaciones que correspondían con cuatro cuadrantes geográficos. Convive Feliz no eliminó esta división, sino que incorporó una nueva perspectiva territorial para agrupar a las colonias y asentamientos con mayores carencias y problemáticas sociales tomando como criterio tres variables:

- Calidad de los servicios públicos.
- Características sociodemográficas.
- Identidad sociocultural de la población.

Reconocer las tres variables para la nueva territorialidad fue fundamental en el proceso de Convive Feliz, ya que cualquier propuesta remitía al componente socioterritorial. “A partir de este reagrupamiento se produjeron ocho regiones urbanas y una rural, dejando en claro que la antigüedad de las colonias se constituyó en un factor importante que las hacía relativamente homogéneas y con características semejantes” (Reyes & Lazos, 2013, p. 53).

Esta nueva división territorial ayudó a afinar las estrategias del programa, ya que, al hacer este análisis, fue posible ubicar áreas de mayor vulnerabilidad, donde era más necesario un trabajo de acupuntura social y urbana, zonas a las que se les dotaría de infraestructura, equipamiento, servicios municipales e intervenciones sociales específicas.

Figura 7.5 Macro regiones del municipio de Aguascalientes.



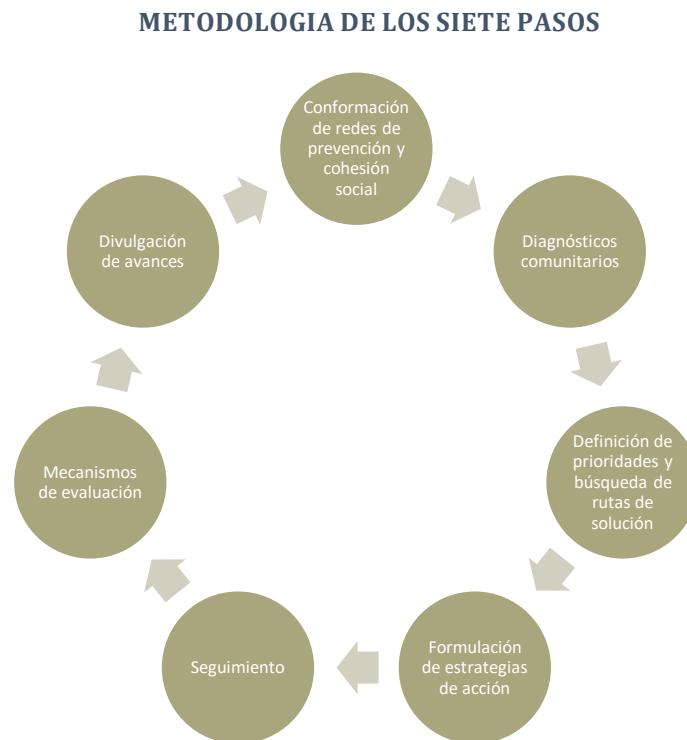
Fuente: H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Programa Convive Feliz,
http://www.ag.s.gob.mx/tu_presidencia/Convive_Feliz.pdf

Una vez establecidas las regiones de la nueva territorialidad, se ubicaron las colonias que se atenderían a fin de conformar junto con sus habitantes los proyectos de mejora. Al final del trienio de gobierno de Lorena Martínez, se había trabajado en cien colonias, en las que vive 67% de la población del municipio, y se terminó por invertir 70% del presupuesto anual para las obras y proyectos sociales, y asistenciales en las colonias.

7.1.7 Las etapas de trabajo en las colonias

Tomando como base la definición de los territorios, y a las redes presentes en ellos como plataforma organizativa, se inició el proceso de intervención territorial en cinco etapas ilustradas en la siguiente gráfica:

Figura 7.5



Fuente H. Ayuntamiento 2011-2013, Programa Convive Feliz, Aguascalientes, México.

7.1.7.1 Conformación de redes de prevención y cohesión social

Una de las grandes fortalezas del Programa Convive Feliz fue la participación activa y comprometida de la comunidad. Abrió sus puertas de modo que permitió la implementación de cada una de las etapas, desde la definición y la programación hasta la ejecución de obras y servicios. Iniciar los trabajos con la ciudadanía a través de diagnósticos comunitarios participativos logró la inclusión de cientos de personas en la construcción de Redes Ciudadanas de Prevención y Cohesión Social. Se tejía un primer mapa ciudadano de coproducción de seguridad.

Las Redes Ciudadanas de Prevención y Cohesión Social se integraron con vecinos de cada lugar. Los residentes designaron a sus representantes, quienes fungirían como interlocutores y organizadores de las acciones vecinales; personas con liderazgo, activismo y disponibilidad para trabajar directamente en el mejoramiento de su colonia y elevar la calidad de vida de la población, siguiendo los lineamientos del programa, es

decir, promoviendo la participación ciudadana, la corresponsabilidad, y dejando fuera el paternalismo asistencialista.

La formación de redes de prevención y cohesión social fue un elemento indispensable para la reconstrucción del tejido social y el desarrollo de competencias comunitarias para la seguridad ciudadana. Las redes tenían el fin de promover la participación solidaria de las personas en su comunidad, identificando líderes democráticos, promotores de los derechos humanos y ciudadanos legitimados por su comunidad para promover acciones que motiven su compromiso.

Inicialmente, la formación de las redes fue un proceso complejo debido a la desconfianza y resentimiento de la ciudadanía hacia las instancias gubernamentales después de años de abandono por parte del gobierno local, a acciones inconclusas o por la anterior falta de respuesta que a las necesidades más sentidas de la población. Contar con las redes constituía un punto central de la nueva estrategia de atención, y debían concretarse para generar la participación de la comunidad. Comenzaron a formarse a partir de diciembre de 2011.

La meta de las redes era prevenir la violencia e incrementar la calidad de vida de los colonos al contribuir al mejoramiento del entorno social, fomentar la participación solidaria entre vecinos y mantener la comunicación con los diferentes comisionados por área de los Comités de Integración Social (CIS). Cada red estaría conformada con diferentes roles como presidencia, secretaría, tesorería y vocalías o gestores. “La idea era que quienes participaran se apropiaran del Programa y trabajaran coordinadamente por la mejoría de su colonia” (Reyes & Lazos, 2013, p.41). La integración de las redes dependió del tamaño de la colonia y de la población; una red podía agrupar a dos colonias, o en una colonia podían existir varias redes.

Al finalizar la gestión municipal existían 178 redes en las 100 colonias en las que operaba Convive Feliz: 54 colonias tenían una sola red, diez colonias contaban con dos redes, trece con tres, cuatro con cuatro, ocho con cinco, y sólo una colonia llegó a tener ocho redes.

Las redes estuvieron integradas mayoritariamente por mujeres, dado que los hombres son quienes se ausentan con más frecuencia de los hogares para trabajar, y cumplen con horarios fijos que les impiden asistir a reuniones durante el día. Según datos de Convive Feliz, en 2012 existían 75 redes con más de 1,404 integrantes; 32 de ellas estaban formadas principalmente por mujeres y 13 por adultos mayores; en 6 había mayoría de jóvenes, y en 6, de población infantil.

Las formas e instancias de participación se ampliaron con el objeto de canalizar y atender las problemáticas de las colonias siempre en corresponsabilidad con la ciudadanía, al involucrarles en la detección, atención, seguimiento y evaluación de las

acciones por realizarse. Durante el programa se hizo gran énfasis en la implementación de diversos programas de formación y capacitación de redes para impulsar acciones de prevención social ante los factores protectores y de riesgo identificados en los diagnósticos participativos.

7.1.7.2 Realización de diagnósticos comunitarios

La elaboración e integración de los diagnósticos permitió que las Redes de Prevención y Cohesión Social fueran tomando fuerza y pusieran en práctica valores para la democracia, ya que incentivaron el diálogo, el consenso, la tolerancia y la participación ciudadana para la búsqueda de la resolución de problemas en su comunidad a través de la planeación participativa. Lograr articular a las redes en un ámbito ciudadano, sin sesgos partidistas y con la única intención de mejorar la convivencia y seguridad en las colonias, requirió muchas horas de capacitación y reuniones para socializar la importancia de la eficacia colectiva y articular verdaderos procesos de transformación social.

Al inicio de la intervención del programa se aplicaron cuestionarios en las colonias implementando la técnica de grupos focales (*focus group*), que sirvieron para la elaboración de diagnósticos participativos y un primer ejercicio de la Matriz de Marco Lógico (MML) del Programa Convive Feliz, que una vez armada en su totalidad constituyó un documento con los indicadores de fin, propósito, componentes y actividades a realizar (Incede Social, 2013, p.36).

Las herramientas que se implementaron en los diagnósticos fueron de carácter proyectivo y grupal, y como su nombre lo dice, para el fortalecimiento de la participación. Fueron diseñadas con una metodología socioafectiva y lúdica que permitiera la libre opinión en un ambiente flexible y amigable, siempre en un marco de respeto. Las cinco herramientas utilizadas fueron:

- Persona típica: esta herramienta se utilizaba en grupos de diez a quince personas que tuvieran las condiciones semejantes de edad, sexo u ocupación. Determinaban en conjunto y desde su percepción cómo era la persona más típica o común en la colonia a través de un dibujo y respuestas a preguntas detonadoras. Al final se contaba con un producto cercano a la idea que tenían de sí mismos en la comunidad.
- Universo: ésta era una herramienta personal que posibilitaba que las y los participantes, sin importar su edad, fueran capaces de reflexionar sobre las diferentes esferas de su vida, detectando dificultades y llanezas en el nivel personal, familiar, comunitario y social en general, para que pudieran reconocer su propio universo desde sí mismas a través de dibujos y frases.
- Mapa de la comunidad: en un gran mapa de la colonia o polígono las personas reconocían los espacios y su interacción con ellos, de modo que ubicaban espacios públicos como parques, escuelas, iglesias y dependencias; servicios

públicos, como iluminación, contenedores de basura, alcantarillas, banquetas, y las condiciones en las que se encontraban en cada calle. Las interrelaciones o factores protectores que se tenían en las áreas de mayor tránsito de personas, y las zonas que eran factor de riesgo o lugares trampa para la delincuencia.

- Priorización: se establecía una metodología en la que en grupo y a nivel comunitario se identificaban las problemáticas que había que atender con más apremio, y las prioridades en cada colonia.
- Ranking de servicios: se realizaba una evaluación de cada uno de los servicios públicos de la colonia para tener un punto de partida que posibilitara medir avances en la percepción de vecinas y vecinos.

Posteriormente se afinaron los diagnósticos participativos territoriales y se definió de manera más precisa la dotación de servicios y la percepción de seguridad en cada colonia y barrio. Además de los grupos focales se llevaron a cabo marchas exploratorias a pie por las zonas más habitadas, que ayudaron a conocer expectativas y necesidades de los colonos, a delimitar las fronteras de las colonias y a generar un entorno de confianza entre gobernantes y ciudadanos. En las marchas exploratorias participaban dos relatoras, policías, y un funcionario de las siguientes dependencias: Secretaría de Obras Públicas, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, Secretaría de Desarrollo Urbano y de la Secretaría de Servicios Públicos (Incide Social, ¿2013?).³⁷

Los estudios realizados fueron validados por diagnósticos comunitarios llevados a cabo a cargo de coordinadores y promotores, y aplicando el procedimiento siguiente:

- Se instrumentaron los diagnósticos participativos sobre la situación y la realidad de la convivencia, seguridad y orden público.
- Se elaboró un inventario de los lugares públicos disponibles para la realización de actividades de convivencia.
- Se recopiló información válida y confiable de las diferentes instancias municipales determinando las variables de la violencia y delincuencia más significativas y recurrentes.
- Este insumo se confrontó con información recabada con la ciudadanía, a través del equipo operativo: su opinión, necesidades y problemáticas existentes.
- Por cada colonia se elaboró una carpeta con la información teórica y de campo: diagnóstico, ubicación geográfica, actividades, evidencia física de las actividades, registros de participación y estadísticas.

Las encuestas de campo se realizaron hasta el final, para confirmar o rectificar problemas de seguridad previamente identificados. El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) diseñó las encuestas de campo, garantizando que los resultados se incorporaran a la base de datos municipal, a la planeación y al monitoreo de los diagnósticos de la ciudad y de las colonias.

7.1.7.3 Definición de prioridades y búsqueda de rutas de solución

Los estudios de gabinete ayudaron a definir las políticas públicas. Con la investigación participativa que establece la particularidad sociocultural y económica de cada colonia, se pasó a la etapa de definición de los ejes estratégicos, proyectos y acciones de cada colonia.

El procedimiento para la selección de los proyectos y acciones a realizar en cada colonia era la siguiente: la coordinación del programa hacía un plan de sugerencias por colonia, incluyendo las preocupaciones, necesidades y solicitudes de las redes. Los planes se presentaban a cada una de las dependencias y se analizaban en reuniones del gabinete en las que la coordinadora Lucila Guerra y la alcaldesa Lorena Martínez estaban presentes. Una vez establecidas las prioridades y proyectos o acciones de cada colonia, se establecía un plan de acción avalado por los responsables de cada dependencia con tiempos y fechas precisas.

Los resultados de esta planeación participativa se integraban en la estrategia general del programa, alimentándola continuamente, de modo que nunca fue un plan de acción rígido que se estructuró en un principio con un objetivo a seguir, sino un plan vivo, flexible a los cambios sugeridos por la retroalimentación con la comunidad. La supervisión del IMPLAN daba continuamente certeza de no perder el rumbo de los objetivos y estrategias del Programa Convive Feliz.

7.1.7.4 Formulación de estrategias de acción

Las propuestas desde el gabinete, apoyadas por la opinión técnica de los enlaces de dependencias, y el conocimiento en campo de los coordinadores de colonias, eran presentadas a través de los promotores de colonias a las redes, quienes avalaban las decisiones, daban sugerencias y desarrollaban prácticas de planeación participativa en los procesos de acupuntura social y urbana en sus colonias. Se llevaba a cabo una calendarización de las acciones a seguir en las que los acuerdos eran la piedra angular que integraba a la comunidad con el ayuntamiento en estrategias de acción para la seguridad ciudadana.

Ejecutar el plan de acción requirió un seguimiento semanal por parte de los coordinadores, enlaces de dependencias y redes que operan en cada una de las colonias, que asegurara el cumplimiento cabal de lo programado y su participación ciudadana.

Las personas responsables de cada una de las redes eran enteradas del plan de acción a realizar en la quincena siguiente, el cual respondía a los resultados de los diagnósticos. Así pues, se contaba con un calendario que daba a conocer cada acción de intervención en la colonia; por ejemplo, la prevención situacional, como pavimentación, poda de

árboles, reparación de luminarias y patrullaje, entre otros; y talleres o cursos para la comunidad, conciertos, etc. El área de promotoría era responsable de difundir las actividades, recorrer el territorio invitando a la población a participar y a sumarse en las acciones del programa.

7.1.7.5 Seguimiento

Después de la planeación de acciones y proyectos, el proceso que siguió correspondía al área de coordinación del Programa Convive Feliz, y llevaba a cabo estas actividades:

- Los coordinadores y promotores informaban a los ciudadanos sobre los talleres y actividades que podrían solicitar, y organizaban días y horarios para realizarlos.
- El coordinador o promotor de colonia solicitaba los talleres a las instancias involucradas, programaba las actividades en el calendario del programa y publicaba los talleres aprobados.
- Los talleres se impartieron con apoyo de los propios coordinadores y promotores (fungiendo como encargados directos o buscando facilitadores), y fueron monitoreados por ellos mismos, obteniendo evidencia física de las actividades, como pases de lista y fotografías.
- Cada coordinador de colonia generaba un reporte de los talleres impartidos en sus colonias y un reporte de cada taller, en el cual se registraba la cantidad de personas participantes y los datos generales del taller.
- Los reportes eran entregados al equipo administrativo para su captura y formación de estadísticas. Después de su captura, los registros eran integrados a las carpetas de sus respectivas colonias.
- Para la continuidad de los talleres se tomó en consideración la participación de los vecinos; en caso de que se diera una escasa participación en alguno de ellos, los talleres de su interés eran pospuestos a fin de obtener la mayor participación posible.
- Cada quincena se presentaba un calendario de las actividades a realizar en las colonias, el cual era entregado a las dependencias involucradas.
- Al finalizar la quincena se presentaba un reporte de las actividades y sus cancelaciones, para realizar un concentrado estadístico quincenal.

El manual de Convive Feliz establecía que para cada colonia debía designarse un promotor, el cual tenía que organizar, junto con la ciudadanía, la implementación de los talleres y actividades, promoverlos y difundirlos, verificar su aplicación, contabilizar las horas de impartición por parte de los ciudadanos que voluntariamente aceptaran colaborar, y registrar la asistencia.

El coordinador de colonia tenía bajo su supervisión varias colonias, las cuales estaban asignadas con base en su población, para cubrir entre 14 mil y 20 mil habitantes; daba seguimiento al desarrollo del programa en la totalidad de las colonias, llevaba un registro de cada una y presentaba los informes.

Al inicio del programa sólo existía la figura del promotor de colonia, pero con el incremento de colonias que debían ser atendidas, la complejidad de las mismas y de las problemáticas, “[...] se requirieron personas con capacidades de planeación y evaluación que activaran los procesos colectivos, captaran necesidades, armaran programas y atendieran gestiones. Entonces se creó la figura de los/as coordinadores/as, a veces también llamados gerentes de colonia” (Reyes & Lazos, 2013, p.104).

En el arranque, el equipo operativo de Convive Feliz estuvo conformado por 18 personas encargadas de realizar el trabajo de campo e implementar los diagnósticos participativos. Para mediados de 2013, el equipo de promotoría había crecido hasta estar conformado por 30 promotores, 19 coordinadores de colonia, y 11 talleristas.

Cada coordinador abarcó entre tres y cinco colonias, según extensión territorial y población, y varias de las personas contratadas para esta función fueron asignadas en comisión desde otras áreas del gobierno municipal para atender el programa debido a que, por su estructura y funciones, y el hecho de que no era una dependencia operativa, la Oficina Ejecutiva carecía de personal para implementar el Programa Convive Feliz.

Además del equipo de coordinadores y promotores, la coordinación de Convive Feliz organizó un grupo de talleristas, formado por especialistas en las áreas y competencias que se buscaban desarrollar, encargados de impartir cursos y talleres con la población.

7.1.7.7 Evaluación y ajustes consensuados

Una de las principales preocupaciones de la administración municipal al iniciar el Programa Convive Feliz fue integrar los mecanismos de evaluación que le permitieran, por un lado, rectificar sobre la marcha algunos de sus componentes y acciones y, por otro, dar cuenta de los resultados obtenidos a mediano plazo.

La coordinación del programa inició algunos esfuerzos de evaluación, como el levantamiento de un cuestionario de línea de base en las colonias antes de iniciar la intervención, y la elaboración de diagnósticos participativos que, además de ayudar a conocer las necesidades y problemáticas más sentidas por la ciudadanía, servían como grupos focales iniciales, y para la elaboración de un primer ejercicio de MML del programa.

El eje del sistema estaba organizado en torno a la MML del Programa Convive Feliz con indicadores de fin, de propósito, de resultados, según componentes y actividades. El sistema se alimentó con información de diferentes momentos, actores e instrumentos.

7.1.7.8 Cuestionario de Línea de Base

Antes de iniciar la intervención en las colonias de Convive Feliz, se calcularon las muestras a partir del número de viviendas habitadas, con un nivel de confianza de 95%, y 5% de margen de error. Si bien la encuesta fue interna, la aplicación correspondió a personas externas al programa: estudiantes universitarios de carreras como trabajo social, psicología y mercadotecnia, entre otras.

El cuestionario incluyó información sobre los siguientes aspectos:

- Tiempo de residencia.
- Apariencia de la colonia.
- Satisfacción con la colonia.
- Cohesión social entre los vecinos de la colonia.
- Seguridad y adicciones en la colonia.
- Confianza institucional.
- Participación y organización en la colonia.
- Uso del tiempo libre.

Para el caso de la Línea Verde se incluyeron, además, tres módulos:

- Conocimiento y uso de la Línea Verde.
- Victimización y percepción de inseguridad en el ámbito geográfico.
- Cultura de la legalidad.

Se levantaron muestras independientes para las siguientes colonias: Insurgentes, Altavista, Guadalupe Peralta, Ojocaliente III, Villas de Nuestra Señora de la Asunción sector Alameda, Pocitos y Primo Verdad. Para el caso de la Línea Verde, se calculó una muestra de las colonias donde aún no iniciaba la construcción, para no contaminar las respuestas donde ya estaba en funcionamiento el espacio de la Línea Verde o bien ya estaba avanzada su construcción.

La segunda aplicación del cuestionario se realizó en las tres primeras semanas de noviembre de 2013, a poco más de un mes de terminar la administración de Lorena Martínez.

7.1.7.9 Retroalimentación de cierre Redes de Prevención y Cohesión Social

Además del sistema de información del programa y de las encuestas realizadas, importaba conocer la opinión de los integrantes de las redes que participaron en las colonias del programa. Por lo anterior, se diseñó un pequeño cuestionario de cierre que permitiría conocer la valoración cualitativa al trabajo realizado.

Las preguntas de este cuestionario eran las siguientes:

- ¿Qué te ha dejado el Programa Convive Feliz como persona?
- ¿Qué ha dejado el Programa Convive Feliz a tu comunidad?
- ¿Qué le faltó realizar al Programa Convive Feliz?
- ¿De los aprendizajes que obtuviste, qué estarías dispuesta(o) a aportar a tu colonia?

7.1.7.10 Divulgación de avances

Dentro de las etapas operativas, la divulgación de avances fue parte fundamental para el funcionamiento del engranaje en todos los niveles del programa. El dar a conocer las problemáticas, preocupaciones, propuestas de acción, actividades realizadas por cada dependencia u organización de la sociedad civil, los obstáculos encontrados y los avances obtenidos permitió visualizar el grado de intervención en territorios y posibilitó que cada una de las partes que integraban el programa construyeran una importante eficacia colectiva.

Uno de los primeros pasos que se realizaron fue socializar e internalizar el Programa Convive Feliz dentro del propio ayuntamiento, es decir, dar a conocer a quienes integraban la administración municipal esta política pública de convivencia y seguridad ciudadana de la presidencia municipal. Para ello se realizaron reuniones con cada dependencia, sus titulares y directores de áreas, que en varias ocasiones encabezó Lorena Martínez, para dar a conocer los objetivos del programa y mostrar cómo cada dependencia podía aportar a la seguridad ciudadana.

Se creó un calendario quincenal que incluía todas las actividades realizadas por cada una de las entidades o sectores participantes en el programa, ya fueran de la administración pública o no, que mostraba el grado de intervención en territorio, el tipo de actividades que se llevaban a cabo y el nivel de inclusión de cada dependencia municipal hacia la seguridad ciudadana.

Dar a conocer lo que sucedía en territorio a la alcaldesa y a los titulares de las dependencias en sesión de gabinete permitió dar lugar a retroalimentaciones sobre los aspectos a mejorar.

Por otra parte, la divulgación de las acciones en territorio correspondía a los promotores a través de las redes y fomentaba la participación ciudadana, lo cual creaba un verdadero puente con la ciudadanía para hacer saber sus necesidades y solicitudes a las autoridades de primer nivel.

Se utilizaron los medios de comunicación, tanto comunitarios como masivos, para dar a conocer las acciones, avances y propuestas que la misma sociedad iba construyendo en torno a un programa que poco a poco se volvió de todos.

7.1.7.11 Resultados de la sistematización y evaluación del Programa Convive Feliz

Pese a la brevedad del periodo municipal, a finales de 2013 se disponía de siete acciones de evaluación y sistematización internas y externas que permiten apreciar los productos y resultados del programa:

Acciones evaluativas sobre el diseño del programa

El Sistema Integrado de Evaluación, aunque no está terminado pues requiere más tiempo que un periodo municipal, constituye un legado relevante para la replicabilidad del programa.

Evaluaciones de los resultados o productos de diferentes componentes del programa

Dos sistematizaciones académicas con el objeto de organizar la experiencia de implementación del programa y facilitar la identificación de buenas prácticas.

Sistema Municipal de Gestión Basado en Resultados (IMPLAN), diseñado como una herramienta para la evaluación del desempeño de la Administración Municipal en el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, a través de objetivos estratégicos, metas cuantificables, indicadores y medios de verificación.

Acciones evaluativas vinculadas a la certificación (IWA4) obtenida por el municipio

Estas evaluaciones tendrán que analizarse para establecer los aprendizajes, errores y aciertos de una política pública que se define a partir de un nuevo paradigma de seguridad.

7.2 LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA COMUNA DE PEÑALOLÉN

Presentación municipio de Peñalolén

El Municipio de Peñalolén se encuentra ubicado en la zona oriente de Santiago, la capital de Chile, y alberga a 252,998 habitantes, por lo cual es la sexta comuna más poblada de la Región Metropolitana de Chile. Tiene una superficie de 5,487 hectáreas, lo que la sitúa como una de las diez comunas con más extensión de territorio de la región. De esta superficie, 36% es área urbana, y de ella 86% es territorio urbanizado.

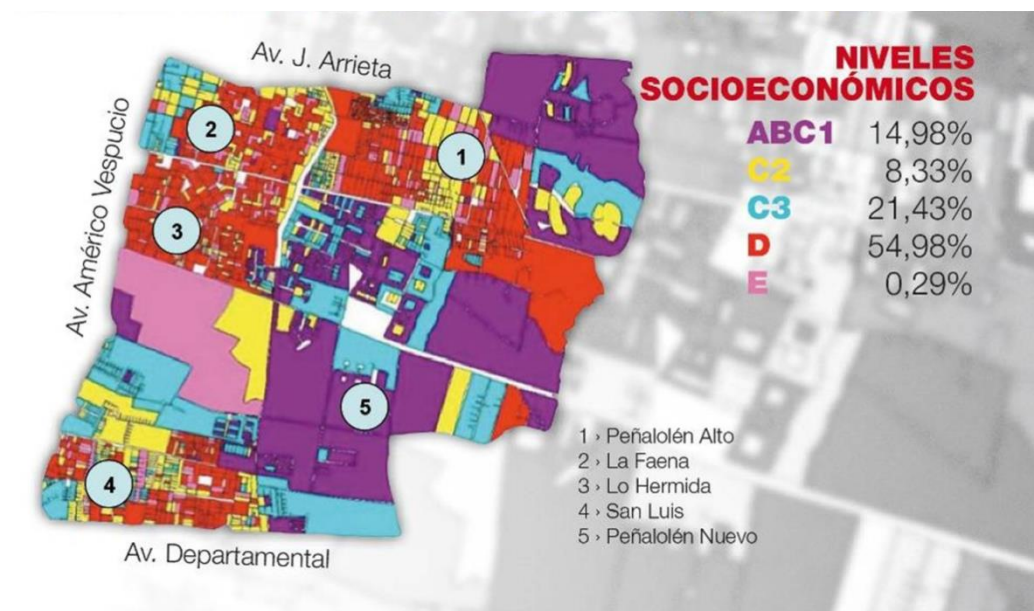
Peñalolén se caracteriza también por ser una comuna joven: su población predominantemente pertenece al segmento juvenil, 48% de sus habitantes tienen treinta años o menos. Además, de acuerdo a una variación intercensal ofrecida por el Instituto Nacional de Estadísticas, en los últimos veinte años la población de esta comuna ha experimentado un significativo crecimiento de 31.9%.

De acuerdo a la proyección del censo 2002, hay 67,621 hogares en Peñalolén. Sin embargo, ésta es una comuna en expansión habitacional, y sólo el SERVIU ha adquirido terrenos para la construcción de alrededor de 2,000 viviendas, que serán entregadas a corto plazo (tres años). Estas viviendas son viviendas sociales con subsidio para clase media. El crecimiento inmobiliario también ha traído la construcción de nuevos centros comerciales de distintos tamaños y demanda.

El porcentaje de pueblos originarios que residen en Peñalolén es de 8.89% (de acuerdo con la proyección censo 2002), el cual representa un promedio mayor que el de los municipios de la Región Metropolitana (3.91%).

Territorialmente, la comuna se divide en cinco sectores: La Faena, Peñalolén Alto, Lo Hermida, Peñalolén Nuevo y San Luis, con un número total de 31 unidades vecinales.

Figura 7.6 Unidades vecinales



Fuente: municipio de Peñalolén: <https://www.penalolen.cl>

De la población total de Peñalolén, 8.95% se encuentra en situación de pobreza, pero a escala local, la pobreza se distribuye heterogéneamente en la comuna. Diez unidades vecinales tienen más de 15 % de sus hogares en situación de pobreza, y otras siete unidades vecinales tienen menos de 5% de sus hogares en esta condición.

En relación con el aspecto residencial, Peñalolén se caracteriza por la coexistencia de vivienda social con conjuntos residenciales de alto valor comercial (60% y 10%,

aproximadamente). Se estima que cerca de 80% de los vecinos son propietarios o están pagando su vivienda, y que 70% son viviendas unifamiliares.

Toda esta información caracteriza a una comuna con alto poblamiento, con predominancia de jóvenes, y un crecimiento demográfico constante y acelerado.

La comuna de Peñalolén tiene una gran diversidad en su población, por lo cual es considerada una de las comunas de la región cuya composición socioeconómica es una de las más complejas. Dicha distribución responde a diferentes razones, entre las que destacan, primeramente, los procesos históricos de asentamiento urbano llevados a cabo desde principios del siglo XX y, en segundo lugar, la multiplicidad de usos del suelo y el espacio que ofrece para albergar a nuevos habitantes.

La comuna está transformando su estructura productiva para dar cuenta de las demandas derivadas del crecimiento poblacional. En efecto, entre los años 2000 y el 2009 las patentes comerciales aumentan de 3.800 a casi 6.000, con un incremento en la recaudación del 186%. En número, destaca la variación positiva de patentes profesionales (106%), seguido de las industriales y de servicios (ambas en cerca de un 50%). Las patentes industriales corresponden en gran medida a pequeñas empresas que tienden a concentrarse en el sector norte de la comuna. Se han multiplicado las amasanderías, los restaurantes, supermercados e incluso han aparecido discotecas. Por su parte, las ferias tienen gran importancia en la comuna ya que bajan los costos en alimentación y absorben mano de obra, sin embargo, también generan problemas de tránsito, contaminación y delincuencia (Plan de desarrollo comunal, 2009-2012).

La municipalidad de Peñalolén fue creada el 15 de noviembre de 1984, tras la reformulación comunal de la Región Metropolitana, proceso que a partir de 1981 dio origen a 17 nuevas comunas en la provincia de Santiago. Peñalolén significa *reunión de hermanos* en idioma mapudungun.

Con la elección del alcalde Don Claudio Orrego Larraín por dos períodos consecutivos entre 2005 y 2012, se inició un proceso de cambio con el cual pasó a ser una comuna que apuesta fuertemente por un proceso de desarrollo urbano y social que ha logrado cambios significativos y convirtiéndose en un referente en Chile como un buen modelo de gestión local.

La actual alcaldesa, la señora Carolina Leitao Álvarez-Salamanca, quien es continuadora del proceso de desarrollo y pertenece a la misma coalición del alcalde Orrego, asumió su cargo el 28 de octubre de 2012. Fue electa con 55.3% de los votos, y desempeñará su cargo hasta diciembre de 2016. En esta misma fecha asume un nuevo concejo municipal que realizará su gestión durante el mismo periodo.

La misión actual de la Municipalidad es “Consolidar con la participación de todos un Peñalolén alegre, inclusivo y ecológico, con barrios limpios y seguros, a través de una gestión cercana y de calidad, que sea motivo de orgullo y referente en innovación”.

Para el cumplimiento de su misión, la gestión municipal se organiza en torno a ocho ejes estratégicos:

- Peñalolén Verde: tiene por objetivo involucrar a la comunidad tanto en el diseño como en la ejecución de acciones que permitan la mitigación de aquellos problemas medioambientales que atentan con la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, naturales y culturales, tanto en el entorno local inmediato como a nivel global, por medio de la sensibilización y educación en materias medioambientales a los distintos actores sociales que intervienen en el espacio local, de manera que se generen cambios de hábitos y conductas para la protección del ambiente y mejoramiento de la calidad de vida.
- Peñalolén Educado: su objetivo es implementar un modelo de gestión educacional municipal que fortalezca la corresponsabilidad de las comunidades educativas constituidas por los alumnos, profesores, padres y apoderados, con foco en el logro de los aprendizajes, que permita formar estudiantes autónomos, responsables, disciplinados y comprometidos con su comunidad, con capacidad de emprendimiento y destacados en un manejo tecnológico acorde a las necesidades actuales y futuras, centrado en un modelo abierto a las innovaciones, generador de redes. Además, pretende transformar los colegios de la comuna en centros de acogida para niños después de las horas de clases, con una amplia oferta cultural, deportiva y de apoyo escolar para ofrecer oportunidades a las familias con niños de alto riesgo, así como alternativas reales para las mujeres que trabajan.
- Peñalolén Saludable: su objetivo es generar condiciones de vida en la población que sean pertinentes, potenciando el fomento de la corresponsabilidad de los mismos habitantes con la salud individual y colectiva, o ambiental. Adicionalmente, se espera que los vecinos se organicen para realizar sus propias actividades, y se formen en función de generar hábitos y una cultura más saludables, potenciando los espacios comunitarios que aborden en este tipo de atención a problemáticas cuya solución pasa por cambios conductuales como la alimentación sana y la actividad física para evitar la obesidad, y que aborden también fenómenos de alta complejidad social como el alcoholismo, la drogadicción, la salud mental y, de alguna manera, el embarazo adolescente.
- Peñalolén Emprendedor: con el objetivo de desarrollar y fortalecer emprendimientos sostenibles de personas o empresas a través de un sistema que permita el acompañamiento del emprendedor en todo el ciclo de vida, creando condiciones y ofreciendo oportunidades que permitan fomentar la capacidad emprendedora, la calidad del capital humano y la innovación, generando las condiciones para que las personas encuentren empleo, mejorar las competencias de la fuerza laboral de la comuna, tanto en trabajadores dependientes como independientes, capacitarlos continuamente para que

formalicen sus actividades productivas e incrementar las oportunidades para desarrollar sus propios negocios.

- **Peñalolén Integrado:** tiene por objetivo generar condiciones que incrementen el capital humano; para esto es necesario efectuar una compensación y equilibrio mediante la integración social de los grupos más vulnerables hacia un nivel de bienestar básico a través de políticas focalizadas y habilitadoras. Así, se han desarrollado cinco políticas de integración social: la política de desarrollo social, que promueve un sistema integral de protección social comunal que garantice a la población vulnerable —personas y familias— el ejercicio de sus derechos a lo largo del ciclo vital; la política de vivienda social, que tiene por objetivo generar condiciones para que las nuevas familias que se formen y las familias allegadas puedan vivir en la comuna, desarrollando un puente efectivo y eficiente entre los servicios habitacionales y las familias vulnerables que requieren este servicio; la política infantoadolescente, que permite garantizar los derechos universales de los niños, niñas y adolescentes mediante la generación de condiciones de protección y oportunidades de desarrollo; la política de juventud, que contribuye a la integración de los jóvenes a través del fortalecimiento de la participación y asociatividad, y el fomento de las habilidades sociales; la política de adulto mayor, que tiene por objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida a través del fomento del envejecimiento activo, participativo y saludable.
- **Peñalolén Entretenido:** su objetivo es llevar el deporte y la cultura a los barrios en forma coordinada y en estrecha relación con los actores comunitarios. El deporte es parte de un estilo de vida saludable, que requiere de espacios y condiciones que fomenten la actividad física. Adicionalmente, se busca ofrecer oportunidades en cada barrio para promover manifestaciones culturales de la comunidad.
- **Peñalolén de Calidad:** el sello de la gestión es la calidad de atención. Para ello se ha impulsado la modernización institucional, que implica tanto nuevos modelos de intervención como cambios en la forma de interactuar con los vecinos, generando las condiciones para optimizar los procesos de intervención que se están impulsando en los barrios, y modernizando la atención individual para la entrega de beneficios sociales. Adicionalmente, la aplicación de instrumentos modernos de gestión empresarial, la planificación, y los planes operativos, entre otros, han permitido hacer una gestión más eficiente en beneficio de todos los habitantes de la comuna.
- **Peñalolén Seguro:** su objetivo es aplicar un enfoque de derecho, en que las personas puedan vivir en ambientes libres de violencia, mejorar la percepción y condiciones de seguridad de la población, fomentar la participación y el liderazgo de las coaliciones asociadas a la prevención y control del delito, a través de la corresponsabilidad comunitaria e institucional.

Las acciones que se emprenden en este eje estratégico están dirigidas a potenciar la integración social de las comunidades, como la mejor y más coherente estrategia preventiva.

Se asume la inseguridad como un fenómeno multicausal, lo cual permite identificar los factores de riesgo y protectores con el fin de potenciar estos últimos en personas, familias y comunidades, apoyando sus procesos de desarrollo humano. Se define el territorio (barrio) como unidad de gestión básica, y es en ella donde se llevarán a cabo los esfuerzos para atender las necesidades de los habitantes de Peñalolén, considerando la diversidad social, económica y cultural existente.

7.2.1 Política de seguridad ciudadana en Peñalolén

Peñalolén no está ajena a la realidad de otros países, tanto de Europa como de América Latina, en donde el tema de la seguridad se ha convertido en una de las prioridades de los gobiernos locales, debido a la creciente demanda de protección por parte de la ciudadanía.

En Chile, el aumento real de la delincuencia es posterior a su incremento en otros países de América Latina, pues se presentó sólo después de 1997. Frente a este aumento de la delincuencia es que se torna necesaria la generación de políticas descentralizadas en materia de seguridad, que vayan más allá del mero control policial y que aborden esta problemática social desde las especificidades de cada territorio, ya que esto permite un abordaje integral de las causas que están generando la delincuencia.

La labor de generar políticas descentralizadas en materia de seguridad recae en los gobiernos locales, los cuales, como plantean Ruiz y Vanderschueren (2006), por medio de prácticas que se ajusten a las diversas realidades locales, pueden constituir nuevas formas de seguridad, basadas en la participación y responsabilidad comunitaria y en la coproducción de seguridad, es decir, en el trabajo mancomunado de diversos agentes.

Esta apropiación local de la política de seguridad deriva en un cambio de paradigma, donde, como consecuencia de una mayor participación de la comunidad en los temas de seguridad, se pasa de una política de seguridad pública a una política de seguridad ciudadana (Dammert & Napolano, 2006).

En el marco de esta apropiación local del tema de la seguridad, resulta relevante dar a conocer la experiencia del municipio de Peñalolén entre los años 2004 y 2014, en lo que respecta al abordaje de la delincuencia. Y la razón de ello es que la política local de seguridad ciudadana del alcalde Claudio Orrego, y posteriormente de la alcaldesa Carolina Leitaó, ha logrado reducir los índices de victimización y el nivel de temor de la comuna, a través del fuerte incentivo otorgado tanto a la participación y la responsabilidad comunitaria como al trabajo en coaliciones.

Con el fin de explicitar una política local de seguridad ciudadana, en Peñalolén se asume un enfoque de derechos, de multicausalidad, de participación y de desarrollo institucional.

La concepción de la seguridad como derecho humano, que vincula el cumplimiento del rol del Estado en sus funciones de brindar protección social en contra del crimen y de la violencia con la necesidad del ciudadano de concretar sus derechos más fundamentales. Esto se materializa como la instauración de un derecho a la seguridad relacionada a la criminalidad, que si bien no se encuentra consagrado propiamente como derecho, sí forma parte de otros deberes del Estado en relación a otros derechos como “[...] todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (ONU, 1948).

La garantía de protección de este nuevo derecho por parte del Estado involucra también contar con los recursos humanos y financieros, técnicos y de conocimiento, en todos sus niveles, para poder efectivamente cubrir las necesidades que la actividad criminal demanda, más aún teniendo en cuenta que ésta se reproduce, se transforma y origina nuevas problemáticas de la manera más exponencial. La actividad criminal es en sí misma uno de los desajustes estructurales más complejos de nuestras sociedades actuales.

La adopción de un enfoque multicausal para comprender que los fenómenos de la violencia y la inseguridad no ocurren en un contexto aislado, sino que están caracterizados por las especificidades de los grupos sociales en que suceden, y también están cruzados por variables de tipo estructural, por lo cual es, en definitiva, un fenómeno provocado por causas estructurales y agenciales.

En un fenómeno multicausal, mientras sea posible identificar más factores determinantes en un contexto específico, mayor complejidad adquirirán las estrategias orientadas a la erradicación de la problemática y mayor cantidad de actores se requerirán para abordar el fenómeno.

El rol de articulador del gobierno local en materia de seguridad ciudadana ha sido incorporado como premisa debido a que se entiende que el poder local tiene mucho que aportar en esta materia, y que tiene un rol específico frente al fenómeno. Como se indicó anteriormente, en Chile la atención al problema de la inseguridad no está establecida entre las obligaciones legales de los municipios. Sin embargo, se observa como parte de sus funciones compartidas con otros órganos del Estado: “[...] las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana” (Artículo 64. Constitución Política de la República de Chile). La amplitud en el planteamiento de la función deja

espacio para que sea decisión de cada municipio asumir o no esta responsabilidad. Tanto este tema, como otros propios de la complejidad y la constante transformación de los contextos comunales son absolutamente necesarios e impostergables de abordar desde la administración local, que, dada su historia e implicación con la población, tiene un conocimiento acabado de la realidad local y es llamada a liderar las coaliciones para la prevención y control del delito.

Por otra parte, la política municipal de seguridad ciudadana de Peñalolén se enmarca dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en que se le entrega un importante rol a la comunidad, a la coproducción de seguridad y al trabajo articulado con otros actores, implementando estrategias que, promoviendo la participación comunitaria, aporten al mejoramiento de las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad.

Se asume un modelo de intervención que considera los siguientes principios:

Sistémico: se incorporan aspectos basales de la teoría general de sistemas en consideración de la multiplicidad de causas y efectos que la problemática de la seguridad tiene. En este sentido, junto con las implicaciones de carácter personal, existen también elementos vinculados a la relación con el entorno y su calidad, las dinámicas familiares y las estructuras institucionales que obligan a desarrollar estrategias holísticas de intervención. "La comuna como sistema debe considerar la coordinación y el diálogo constructivo de los subsistemas existentes. La presencia de sinergia entre ellos permitirá la construcción de un sistema integral. La comuna se concibe como un subsistema del sistema regional y nacional." (Peñalolen, Plan Comunal 2009 -2012).

Integral: la comprensión de la delincuencia y la (in)seguridad como fenómenos multicausales obliga a la generación de estrategias que permitan abordar cada uno de los factores que se identifican como raíz de la problemática. En este sentido se establecen intervenciones en distintos ámbitos, pero con puntos de inflexión que permiten complementar las propuestas.

Diversos factores de carácter psicosocial y situacional se configuran en la realidad, determinando fenómenos delictuales y de percepción de inseguridad. Estas características obligan al abordaje de la problemática de una manera integral, donde temáticas como la infraestructura, el tráfico y consumo de drogas, la ocupación de espacios públicos, el desarrollo de habilidades sociales y otras pautas conductuales personales y comunitarias, se modifiquen positivamente, en virtud de mejorar condiciones objetivas y subjetivas de seguridad. (Peñalolen. Plan Comunal)

Transversal: la estrategia está fuertemente basada en la vinculación de todos los centros de responsabilidad institucionales relacionados a algún aspecto del problema en cuestión, es fundamental para la integralidad de las respuestas y para la sustentabilidad temporal de las intervenciones. De la misma forma —y como la ley

establece— existen determinadas agencias públicas que son las responsables del trabajo en seguridad. En este sentido, es esencial transversalizar el trabajo tanto dentro de la institución como con el resto de los actores.

Por la misma complejidad de la problemática, y el rol del municipio a nivel local, es necesario que se asuman estrategias multisectoriales, donde la acción de los diversos actores locales sea transversal, vale decir, el municipio, a través de la gestión de sus diferentes Direcciones, las policías, el gobierno central y regional, la comunidad y los actores privados, articulen sus objetivos, recursos y acciones, en beneficio del mejoramiento de las condiciones de seguridad comunal. (Peñalolen. Plan Comunal)

Participativo: la comprensión del fenómeno de la inseguridad y su erradicación como una tarea compartida obliga al establecimiento de responsabilidades comunitarias, las que claramente poseen un margen de acción restringido y observador de las funciones que tienen las agencias institucionales que deben, por ley o voluntad, custodiar la seguridad. Sin embargo, su ámbito de acción es igualmente importante, principalmente por el alto grado de conocimiento que tienen de sus territorios y las situaciones que tienen lugar en él. “El fortalecimiento de la ciudadanía, es un pilar fundamental de la democracia, por lo que se debe potenciar las capacidades organizativas y técnicas de la comunidad en la resolución de sus problemáticas más sentidas, entre las que se encuentra la seguridad ciudadana. Se debe potenciar el sentido de corresponsabilidad. (Peñalolen, 2014)

Especificidad territorial: se consideró esencial la incorporación de las particularidades sociales, demográficas, económicas y territoriales de cada sector de la comuna para el diseño de iniciativas efectivamente congruentes con la multiplicidad de realidades presentes en un territorio heterogéneo como Peñalolén. Si bien existe conciencia de la imposibilidad económica de levantar diseños exclusivos para cada una de estas realidades, sí está presente la necesidad de incorporar las especificidades de cada barrio o sector.

Tomar en cuenta las características específicas del territorio a intervenir, en este caso cada sector y cada barrio. Peñalolén es una comuna diversa desde el punto de vista social y económico. Esta situación ha sido considerada por la actual gestión municipal como una fortaleza. La información internacional nos plantea que las comunas integradas donde cohabitan personas de diversos sectores culturales y sociales son más seguras, pero ellas tienen que valorar esta diversidad. (Peñalolen, 2014)

7.2.2 Implementación del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana

Objetivo estratégico: desarrollar una estrategia integral e intersectorial para mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad de la población, a través de la promoción de una cultura de prevención y coproducción de seguridad.

Objetivos específicos:

- Promover una cultura de prevención y coproducción de seguridad mediante una estrategia de gestión territorial que aborde las condiciones de riesgo presentes en determinados entornos urbanos.
- Implementar un modelo de intervención integral y especializado para la prevención y reinserción de niños, niñas y adolescentes, y sus familias, promoviendo factores protectores en el nivel personal, familiar y comunitario o barrial.
- Gestionar una coordinación efectiva entre municipio, policías, justicia y comunidad para la prevención, control y persecución inteligente del delito, a través de respuestas eficientes, y considerando apoyo tecnológico y sistemas de información adecuados.

Ámbitos de acción:

Prevención y reinserción social: se asume el modelo ecológico (Bronfenbrenner, 1987), y desde ahí, se recoge la importancia de orientar la intervención preventiva hacia la interacción dinámica de la persona y su ambiente, teniendo en cuenta los diferentes niveles que rodean al individuo.

El primer nivel incluye los procesos psicológicos individuales que se relacionan con el fenómeno de la violencia. El segundo nivel, el microsistema, se refiere a las redes sociales primarias más cercanas, como la familia, la comunidad, la escuela y el grupo de pares. El tercer nivel, mesosistema, se refiere a las instituciones que median entre el sistema cultural y las familias, como el sistema escolar, judicial y de salud. Y el cuarto y último nivel del modelo ecológico, el macrosistema, examina los sistemas de creencias y valores del contexto cultural en el que estamos insertos.

Este modelo permite integrar el análisis de los factores de riesgo que impactan en los diferentes subsistemas, que se articulan entre sí de manera dinámica, interfiriendo o favoreciendo la transformación recíproca, y ayuda a identificar las raíces de los fenómenos que impiden, retardan o favorecen el cambio.

A través del análisis de los factores de riesgo y factores protectores es posible identificar la situación de mayor o menor vulnerabilidad de una determinada persona o comunidad.

Los factores de riesgo son una serie de condiciones, características o elementos sociales, institucionales y personales que influyen en la aparición y mantención de la problemática de la violencia y del delito en una determinada comunidad. Existen factores de riesgo en la comunidad y en las instituciones que son el déficit de oferta pública local, la desconfianza en las instituciones de seguridad pública, la valorización comunitaria de prácticas ilícitas, la visibilidad deficiente de buenas prácticas y la baja coordinación de la red.

Los factores protectores son elementos que, en constante interacción, pueden contribuir a reducir las probabilidades de que aparezcan problemas relacionados con la violencia y el delito, dado que operan como amortiguadores de los factores de riesgo.

7.2.2.1 Prevención situacional y comunitaria

La prevención situacional diseña estrategias orientadas a disminuir las condiciones de riesgo de determinados entornos urbanos y reducir la percepción de temor de sus habitantes. Para ello requiere de un reconocimiento de la situación de seguridad existente en el territorio, que provenga de los propios actores locales comunitarios, sociales e institucionales, y que los involucre efectivamente en el proceso de recuperación de mejores estándares de seguridad. Por otra parte, la prevención comunitaria apunta principalmente a desarrollar cohesión social en el territorio, empoderando a la comunidad en la coproducción de seguridad. Se considera como estrategia preventiva a la integración social de vecinos que logre su responsabilización por medio de la realización de acciones tendientes al desarrollo comunitario, en tanto se potencien sus capacidades para reflexionar y participar activamente en el diagnóstico y resolución de problemáticas vinculadas a la seguridad ciudadana.

La incorporación de la realidad social vinculada al espacio físico que ocupan las personas permite generar estrategias de prevención certeras que acojan la visión de desarrollo de la comunidad. Al respecto, para definir posibles líneas de intervención, son componentes esenciales la observación de la diversidad de la población, distinguiendo grupos etarios y de género, rutinas y costumbres en el espacio público, y las redes y dinámicas de organizaciones sociales y actores clave en el territorio, relacionadas a una identificación de lugares que generan una alta percepción de temor e inseguridad, y de aquellos con alta concentración delictual.

El mejoramiento en las condiciones de seguridad de un lugar requiere de un liderazgo técnico y político que guíe y acompañe el proceso comunitario. Por ello, la acción de los gobiernos locales y de los encargados de la seguridad en el territorio, como gobernaciones, municipios y las policías, es clave para el éxito de la intervención, pues conocen en profundidad el contexto comunal y cuentan con una mirada global sobre el tema, por lo que pueden integrar distintas variables en el desarrollo de la intervención. En este sentido, la instalación de mecanismos de participación para ellos, y el establecimiento de canales de comunicación entre las instituciones locales y la ciudadanía, como la obtención de consensos y validación, son parte fundamental para el éxito de esta intervención.

En este ámbito se implementan acciones principalmente vinculadas al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y pautas conductuales de uso del espacio público,

orientadas a favorecer la percepción de seguridad, aplicando en las obras municipales metodologías existentes para la prevención del delito en el diseño urbano.

7.2.2.2 Control y fiscalización

Se considera una estrategia de coordinación efectiva entre el municipio, la policía, la justicia y la comunidad, para la prevención, el control y la persecución inteligente del delito, superando estrategias reactivas de persecución del crimen. La coordinación efectiva conlleva la investigación de las causas del delito y la identificación de aquellos puntos de mayor incidencia, con el fin de diagnosticar y priorizar focos delictuales, para el diseño de respuestas específicas, eficientes y diversas, acorde a la heterogeneidad de las necesidades de la comunidad en materia de seguridad. Para la implementación de esta estrategia, es determinante contar con apoyo tecnológico y sistemas de información adecuados, que permiten un análisis permanente en relación con la victimización y percepción de temor existente en los diversos territorios de la comuna.

Este ámbito de acción no es solamente punitivo, sino que también tiene una misión de educación en la prevención del delito con formación para el autocuidado.

7.2.2.3 Información y comunicación

Posibilita la planificación, implementación y evaluación de una estrategia de seguridad integral y eficaz, mediante la recopilación, procesamiento, elaboración y análisis de datos e información provenientes de fuentes primarias y secundarias, para una gestión eficiente y una adecuada toma de decisiones en cuanto a las acciones y las respuestas desplegadas. A partir de la información recabada y del análisis permanente, se diseñan proyectos en el nivel local, nacional o internacional, que contribuyen, desde distintas áreas, a la disminución de la victimización y al incremento de la percepción de seguridad en la comuna. A su vez, se implementa un plan de formación y especialización continua del equipo de trabajo de la dirección, dada la complejidad de la problemática de seguridad ciudadana. A partir de lo anterior, sumado a la construcción mediática del fenómeno, se considera la necesidad de diseñar e implementar una estrategia comunicacional permanente en materia de seguridad.

Esta área de acción plantea un modelo de gestión de la información que se desarrolla como un flujo de gestión, el cual sigue procesos o etapas que no son muy diferentes a los modelos de cualquier tipo de investigación científica. Este comienza con un levantamiento de la información (llevado a cabo por servicios municipales o servicios públicos especializados), que pone información general y particular al servicio de los organismos técnicos de análisis para su posterior examen.

En el caso de Peñalolén, se han consolidado ciertas fuentes confiables que ya han sido instituidas y de las cuales nos proveemos con cierta periodicidad. En el caso de los servicios municipales, recibimos información de unidades como Gestión Comunitaria, Oficina de la Mujer, Dirección de Operaciones, las áreas de control y fiscalización,

prevención situacional y prevención social, Inspección, DIDECO, Dirección de Obras, sólo por mencionar las más recurrentes.

Posteriormente, esta información es ingresada a los registros de la unidad, de acuerdo con su tipo y tratamiento. Cuando la información recibida es usada para la construcción de perfiles, ésta es ingresada en matrices o bases de datos ya construidas. Luego se realiza un trabajo de limpieza y organización de datos y antecedentes, que en su mayoría es cuantitativa y requiere de un testeo previo y ajustes antes de comenzar con los análisis.

El paso siguiente es la realización de los análisis correspondientes de acuerdo con la naturaleza y objetivos de la petición (realizada por esta dirección, por otras direcciones municipales, o por otras instituciones formales que también trabajan la temática). Luego del análisis e identificación de variables y la construcción de indicadores pertinentes, se elabora una propuesta o, si la demanda lo especifica, una propuesta técnica que dé sustento para un plan de intervención mayor.

Finalmente, se entregan formulaciones y recomendaciones para levantar estrategias de acción que permitan la disminución de la victimización y el aumento de la percepción de seguridad, para finalmente darles seguimiento y evaluarlas.

Paralelamente, cuando se considera pertinente, se diseñan planes de difusión y estrategias comunicacionales de transmisión de los buenos resultados o hallazgos, tanto al nivel de difusión pública y masiva como al nivel de difusión restringida a grupos de estudio o grupos atingentes en materia de seguridad ciudadana.

7.2.3 Instancias de coordinación dentro del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana y línea base de gestión municipal Plan Barrial.

Dentro del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana de Peñalolén cabe destacar dos instancias formales de coordinación que permiten una mirada integral de los fenómenos de la inseguridad y un abordaje transversal.

Mesa de coordinación jurídico policial

En Chile, las Policías (de Carabineros e Investigaciones) son policías unitarias de carácter nacional, sin dependencia de los gobiernos locales. Por otra parte, el Ministerio Público es independiente en la persecución penal. En Peñalolén se ha instalado una mesa de trabajo conjunto con reuniones mensuales y estrategias conjuntas que ha permitido bajar la victimización y reducir el temor. En esta mesa se acuerdan labores operativas de las Policías que apoyan la promoción de seguridad comunitaria que impulsa el municipio.

Comité Estratégico

En él participan todas las direcciones (secretarías municipales) que tienen incidencia en lograr un Peñalolén seguro. Se definen proyectos y presupuestos conjuntos para el

logro de los objetivos, lo cual permite tener una visión clara y compartida de lo que se está desarrollando en los diferentes espacios de intervención, mientras que, en otro sentido, promueve la retroalimentación y el mejoramiento de la gestión al incluir diferentes puntos de vista profesionales. De esta manera, el monitoreo de todas las líneas de intervención no es sólo desarrollado por el responsable directo, sino también por otros actores que son parte importante del plan, información que se sistematiza y sienta la base para una evaluación cualitativa del proceso.

7.2.4 Plan barrial

Desde la gestión municipal se ha definido que la unidad de intervención territorial es el barrio, y para ello existe un modelo de intervención barrial en el cual confluyen todas las acciones de las distintas direcciones (secretarías) municipales con el objetivo de desarrollar y mejorar la calidad de vida y fortalecer el capital social del barrio.

El Plan Barrial constituye una estrategia que propone la conformación de mesas barriales en cada uno de los barrios de la comuna, en las que participan todas las organizaciones vivas del sector y se proponen un plan de gestión barrial, el cual se configura como una estrategia de trabajo intersectorial, articulando la oferta de recursos y servicios locales y municipales para el mejoramiento del sector. Se busca el empoderamiento de la comunidad, generando participación ciudadana y potenciando el impacto de la intervención municipal (con planes, programas y servicios) en el nivel local.

El plan de intervención barrial está inscrito en la modernización y gestión de la comuna de Peñalolén, y responde a su misión, visión y objetivos estratégicos.

Objetivo estratégico:

Fortalecer los barrios, comunidades y territorios ofreciendo capacitación, formación y asistencia técnica integral a las familias, organizaciones, a las redes de ayuda mutua y a los vecinos.

Objetivos específicos:

- Promover la integración comunitaria fortaleciendo las redes vecinales para la construcción de barrios seguros y solidarios.
- Potenciar el mejoramiento de los espacios públicos y privados.
- Contribuir a mejorar las condiciones personales, familiares y educacionales de niños, niñas, jóvenes y adultos en vulnerabilidad social.
- Lograr una comunicación efectiva entre unidades municipales, entre sí y con la comunidad.

Guías de la intervención:

- Integralidad temática y transversalidad en la acción en un territorio.
- Trabajo colaborativo entre programas públicos y municipales, redes comunitarias y sector privado.
- Focalización de la población infantojuvenil vulnerable como prioritaria.
- Intervención territorial con características sistémicas.

Líneas de acción para el fortalecimiento barrial:

- Promoción e integración comunitaria.
- Mejoramiento de la habitabilidad interna: la habitabilidad interna apunta a mejorar las condiciones en que viven los vecinos de la comuna, y las condiciones en que se encuentran sus hogares.
- Mejoramiento de la habitabilidad externa: la habitabilidad externa es el mejoramiento de los espacios de relaciones sociales, como las calles, las plazas y los edificios institucionales para que no sólo estén en buenas condiciones, sino que motiven a quedarse y apropiarse de ellos.
- Fortalecimiento familiar: articulando la oferta programática especializada en los diversos ámbitos y el ciclo de vida de sus integrantes, en el entendido que es la unidad central del barrio.
- Comunicación y difusión.

Monitoreo y evaluación:

Este modelo se ha planteado algunas preguntas y respuestas que organizan el trabajo:

- ¿Qué queremos para nuestras familias, especialmente niños, niñas y jóvenes? Se trata de plantear metas en relación a los objetivos.
- ¿Cómo sabremos si lo estamos logrando? Hay que establecer comparaciones, determinando una línea base en un tiempo determinado, y de ahí partir.
- ¿Cuáles actividades y programas son más eficaces para lograr resultados? Hay que acudir a la experiencia comparada y a la sustentabilidad de ellos. Para esto es muy importante el involucramiento de la comunidad, para que el capital generado con estas actividades y programas permanezca. Analizar también la relación existente entre costo beneficio.
- ¿Cómo sabremos si nuestras actividades y programas están funcionando? Cuando podemos dar cuenta de cambios cualitativos demostrados por los indicadores construidos.
- ¿Cuáles son los indicadores que nos permiten dar respuesta del cambio y mejoramiento deseado? Aquellos que nos permitan medir el cambio producido entre la línea base y el mejoramiento obtenido.

Se considera que ésta es una de las etapas más difíciles del modelo y la que ha generado en el ámbito público y privado el mayor cuestionamiento a las políticas sociales.

La construcción de indicadores es indispensable dentro del plan, y estos son importantes porque permiten establecer comparaciones entre pasado, presente y

futuro; promueven el análisis de la relación entre costo y beneficio; motivan a mejorar las acciones; y construyen masa crítica para el cambio y la confianza pública.

7.2.5 Proyectos de intervención territorial: Recuperación de Espacios Públicos (REP) y Mejoramiento de Espacios Públicos (MEP) en forma participativa

Estos programas tienen por objetivo mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad de los espacios públicos caracterizados como aquellos con mayores niveles de inseguridad, mediante el diseño o rediseño urbano de calidad, seguros, integradores que puedan acoger la diversidad de funciones y vecinos de la comuna, adecuados para el descanso, el esparcimiento y el encuentro social.

Los espacios públicos se deterioran cuando los vecinos dejan de comprender o entender que parte de sus vidas se desarrolla también fuera de sus casas. En este sentido, la valoración de lo privado por sobre lo colectivo ha generado conductas individualistas que pueden ser hasta inconscientes. Por lo tanto, las exigencias y las responsabilidades, es decir, los derechos y los deberes, se disocian. Esta dicotomía cruza a la comunidad como mandante y a las autoridades como mandatarias.

El programa REP, por tanto, no sólo es una metodología, sino que pretende acuñar un concepto que recupere a la comunidad, sus relaciones, su responsabilidad y su calidad de vida. De esta forma, el municipio será expresión de la comunidad. Donde el proceso es participativo y la comunidad junto con el municipio recuperan un espacio público.

Para este programa, entendemos el espacio público como el espacio no privado, de contacto y uso inmediato al interior de las poblaciones, que cuenta con una queja constante, organizada o no, respecto a su uso como microbasural, lugar inseguro, de mal aspecto o inútil.

La comunidad aporta su necesidad, su historia, sus ideas, su creatividad y su mano de obra directa sobre este espacio público en los MEP, y la mano de obra es licitada a empresas.

El municipio como expresión de la comunidad aporta desarrollo de talleres de planificación participativa, materiales y técnicas de construcción apropiados, y mano de obra.

Bajo esta modalidad de intervención se han recuperado 31,143m². Las áreas vedes construidas por el municipio suman 300,000m². En este sentido, la variable de medición del programa no pretende ser el número de metros cuadrados, sino la generación y fortalecimiento de la comunidad y su efecto replicador en el resto de la comuna.

Esto cuenta con proyecciones múltiples; no obstante, uno de los efectos que se pueden observar directamente en estos espacios recuperados comunitariamente es el bajo nivel de deterioro que tienen respecto a otras construcciones directas.

Finalmente, este programa se cruza transversalmente por toda la gestión municipal al ser parte de la política hacia las organizaciones comunitarias, la seguridad ciudadana y generación de áreas verdes.

7.2.6 Sistemas de Protección Vecinal

Dentro de las estrategias de prevención situacional del delito, emergen los sistemas de protección comunitarios, que, a partir del involucramiento de la comunidad, la participación de los actores sociales e institucionales, y el reconocimiento de la situación de seguridad en un determinado territorio, buscan disminuir las condiciones de riesgo en el entorno urbano, reduciendo la victimización y el temor de sus habitantes.

Los sistemas de alarmas comunitarias son equipos que constan de una sirena y una baliza, y que son activadas mediante la pulsación de un botón de pánico instalado en cada vivienda. La activación de las alarmas por parte de uno de los vecinos alerta a los demás acerca de que un acto delictual tiene lugar en el interior de su vivienda, en la de un vecino o en el espacio público cercano. También alerta sobre la ocurrencia de cualquier otra emergencia, como accidentes o incendios. Una vez alertados por el sonido de la alarma (intermitente o indefinido según la naturaleza de la emergencia), los vecinos tienen el compromiso de activar las suyas y, según corresponda, prestar ayuda al vecino afectado o contactar organizadamente a los carabineros. Junto con todo esto, las alarmas comunitarias tienen un efecto disuasivo en los delincuentes, puesto que cada hogar beneficiado posee una placa visible de advertencia que aumenta en ellos la sensación de que serán vigilados por los vecinos y eventualmente aprehendidos.

Las alarmas comunitarias se obtienen de la siguiente manera: una vez al año se realiza un llamado comunal para participar del fondo concursable de alarmas comunitarias. En él pueden participar todos los comités vecinales de seguridad ciudadana con personalidad jurídica, y aquellos que no la tengan, pero que cuenten con el apadrinamiento de la Junta de Vecinos u otra organización social del territorio.

Las organizaciones son asesoradas en la postulación, y en general en el trabajo desarrollado como comité, por profesionales de la Dirección de Seguridad Ciudadana con especialidad en el fortalecimiento organizacional y el desarrollo de redes.

Resulta fundamental comprender que la entrega de ésta u otra herramienta de protección es una parte más del trabajo desarrollado en el marco de un plan de trabajo de fortalecimiento de la organización, que comienza por un problema específico de

seguridad y que debe continuar más allá de la solución de la contingencia inicial con otros objetivos de desarrollo.

7.2.7 Centro de mediación

Es un proyecto que ofrece a los vecinos de los cinco macrosectores de la comuna una alternativa para la resolución de conflictos a través del diálogo y la participación protagónica.

El proyecto se ha desarrollado desde enero de 2007. En sus inicios estaba enfocado a la atención de casos en oficina y sin una aproximación al usuario antes de la mediación propiamente dicha, lo que dio como resultado un proceso inflexible que hizo necesaria la introducción de cambios tanto en la metodología utilizada como en el equipo ejecutor. Estas mejoras surgen como producto de la evaluación de los procedimientos y resultados obtenidos, además del conocimiento de otras experiencias a nivel internacional y el intercambio directo con ellas, lo que ha permitido orientar una serie de innovaciones en la práctica de la mediación vecinal que desarrollamos.

A partir del año 2008 y hasta la fecha, con financiamiento compartido entre el gobierno local y la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, se ha instalado el Centro de Mediación Vecinal, cuya metodología pretende facilitar el acceso al servicio que se ofrece, realizando un primer acercamiento de premediación para acoger las necesidades de ambos coprotagonistas y sensibilizarlos para el resto del proceso.

Con este enfoque, la intervención se realiza dependiendo de las características de los casos, tanto en oficina como en terreno, ya que se ha implementado un Centro Móvil de Mediación y dependencias habilitadas para atención de público, ubicadas en un sector céntrico de la comuna y con gran conectividad vial.

En términos de resultados, el énfasis de la mediación vecinal no está puesto sólo en la concreción de acuerdos escritos, sino también en entregar una real acogida a las necesidades de las personas, otorgando una atención de calidad, informando de otras alternativas frente al conflicto y derivándolas cuando corresponde. Ello ha implicado aunar esfuerzos por trabajar de manera coordinada e integral tanto con departamentos municipales como con otras entidades gubernamentales, como la Dirección de Obras Municipales, la Gerencia de Vivienda, el Departamento Social, el Departamento de Aseo, Zoonosis, Gestión Comunitaria, el Juzgado de Policía Local y la Corporación de Asistencia Judicial, entre otros.

En lo fundamental, esta alternativa de gestión busca que conflictos propios de la convivencia vecinal transiten por vías que faciliten la recomposición de la misma y no se expresen a través de formas violentas o judiciales, que en la mayoría de los casos

aumentan el distanciamiento entre los vecinos y con ello fortalecen las tendencias a la fragmentación social y a la pérdida del sentido de vida comunitaria. Se aporta así, desde la mediación de conflictos, al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana centradas en los ejes preventivos y de promoción social que permitan una intervención que busque adelantarse a las expresiones desestructuradoras y deslegitimadoras del tejido social que puede adoptar el conflicto cuando no encuentra espacios de diálogos en los que representarse.

7.2.8 Barrios preventivos para niños, niñas y adolescentes

La iniciativa Centro de Prevención Social se la Juega por tu Barrio, Barrios Preventivos, está enmarcado en un trabajo en conjunto con los vecinos de barrios focalizados. Para esto, en un inicio se realizan encuentros con las directivas de las juntas de vecinos, mostrando la iniciativa que se pretende llevar a cabo para que los vecinos se sientan parte de las actividades y colaboren en su realización. Además, se espera obtener información relevante sobre situaciones conflictivas que favorezcan la realización de conductas transgresoras por parte de niños, niñas y adolescentes. Y se pretende la participación de vecinos que no formen parte de la directiva para fomentar la colaboración de miembros de la comunidad que no participan activamente en la planificación de actividades barriales, lo cual favorece la emergencia de nuevos líderes comunitarios.

A la par del trabajo en conjunto con los vecinos, se busca la participación en red de los distintos programas que están presentes en el sector, para así realizar una intervención integral en pos de la prevención social.

También se realizan acciones puntuales, como una marcha exploratoria con los vecinos para identificar sectores que ellos observan como conflictivos. Esta actividad consiste en un recorrido por el barrio observando lugares que son percibidos como riesgosos por los vecinos. Esta actividad tiene como finalidad hacer parte del diagnóstico realizado por el Centro de Prevención Social a la comunidad y así comprender la cultura local.

Luego de realizar las acciones anteriormente mencionadas, se lleva a cabo una actividad de inicio en la que se presenta toda la oferta programática a los vecinos de los barrios seleccionados. Cabe destacar que en cada barrio se realizan actividades diferentes, dependiendo de las necesidades que surgen a través del diagnóstico. Además de la presentación de la oferta, se realizan actividades que motiven la participación de los vecinos, tanto de adultos como de niños, niñas y adolescentes, ya que como objetivo primordial se encuentra el reforzar el trabajo con familias para fortalecer la prevención social y fomentar la cohesión social.

Las actividades que se realizan son variadas; van desde talleres deportivos y artísticos hasta charlas socioeducativas para las familias (hay, por ejemplo, un taller de fútbol, un taller de circo, un taller de mosaico, talleres de habilidades parentales, instancias informativas y de capacitación laboral, entre otros). Todas estas acciones pretenden una participación activa donde se busca entregar herramientas a la comunidad para lograr el objetivo principal, que es la prevención social, donde los vecinos puedan acercarse al Centro de Prevención Social cada vez que observen conductas de niños, niñas y adolescentes que favorezcan la disposición a la vulneración de derechos y a la consumación de conductas transgresoras.

Además, se realiza un trabajo activo con niños, niñas y adolescentes que busca aumentar la participación de estos en actividades que favorezcan el aumento de factores protectores, la participación con pares prosociales y el buen uso del tiempo libre. Estas actividades traen consigo la posibilidad de que los participantes encuentren referentes positivos en los profesionales que participan, y así comienzan a ser capaces de acercarse y hablar sobre sus problemáticas personales y familiares, lo que facilita apoyarlos, ya que de esta forma se planean actividades que promuevan la disminución de factores de riesgo y la realización de derivaciones si fuese necesario.

Estas acciones se realizan durante un año para así instalar las herramientas necesarias para fomentar el ámbito de prevención social. Cabe destacar que un eje central de la intervención es dejar capacidades instaladas en dirigentes y actores locales para que se responsabilicen de situaciones que ocurren en su barrio, acercándose a las instancias correspondientes para recibir el apoyo que necesiten.

7.2.9 Iluminando para la seguridad

Antecedentes generales: desde 2010, la municipalidad de Peñalolén, por medio de la Dirección de Seguridad Ciudadana, ha realizado el esfuerzo de mejorar la iluminación de la comuna, específicamente de aquellos puntos inseguros y conflictivos, con luminarias peatonales y de áreas verdes, con la intención de mejorar las condiciones objetivas (victimización) y subjetivas (percepción de inseguridad) de seguridad de sectores específicos.

En 2012 se realiza por primera vez un concurso de luminarias peatonales y de áreas verdes, donde los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, a partir de la postulación a un proyecto, podían adjudicarse el mejoramiento de la luminosidad de sitios de riesgo de sus barrios. Esta acción permitió mejorar la iluminación de 51 espacios. Actualmente sin concurso se reciben demandas que tienen distintas vías de ingreso:

Alcaldesa en el barrio y audiencias.

- Mesas Barriales (Planilla de Inversión barrial).
- Solicitudes de concejales.
- Oficina de Información, Reclamo y Sugerencias (OIRS).
- Demanda espontanea de los vecinos y Comités de Seguridad Ciudadana.
- Por la ocurrencia de delitos en algún lugar público de la comuna, de carácter mediático o alta connotación pública.
- Por necesidad de crear estrategias de mitigación en lugares específicos, por ejemplo, donde se ha realizado el retiro de rejas.
- Oficios de la policía.

La principal forma de priorización se realiza a partir del cruce entre la información proveniente de las bases de datos de denuncias entregadas por la Fiscalía, respecto a delitos en bien nacional de uso público en horario nocturno y la inversión en luminarias por unidad vecinal, lo que nos permite identificar aquellos lugares más peligrosos. Sin embargo, no toda la comunidad denuncia este tipo de delitos, por lo que muchos vecinos acuden a la alcaldesa o a la dirección de forma espontánea para plantear la necesidad de mayor iluminación en ciertos espacios. Es en este momento cuando el equipo de Prevención Situacional se coordina con los vecinos para visitar el espacio en terreno a través de una marcha exploratoria nocturna que permite determinar si se requiere iluminación o despeje de luminarias (poda menor).

Una vez realizada y priorizada la solicitud de luminaria, la información es triangulada y se recurre a la Dirección de Obras, específicamente al Departamento de Alumbrado Público, para que realice un análisis de factibilidad técnica de la instalación. Cuando esta última se concluye, se le envían los datos a la empresa con la cual se mantiene contrato de suministro. Cuando la empresa comienza la instalación de las obras, los vecinos, el personal de Prevención Situacional y personal del Departamento de Luminarias Públicas supervisan la instalación.

Para finalizar, se continúa en contacto con la comunidad y se evalúa el aumento de la percepción de seguridad y la disminución de victimización en ese espacio una vez instaladas las luminarias.

7.2.10 Fondos concursables comunitarios

El Fondo Concursable para Iniciativas de Inversión para el Desarrollo Local es un instrumento de participación ciudadana implementado en el año 2006 por la municipalidad, cuyo propósito es promover la participación corresponsable de la comunidad en el desarrollo y la ejecución de iniciativas sustentables que apunten al fortalecimiento del capital social y a la integración social de los habitantes de Peñalolén.

En tal sentido, se espera contribuir al desarrollo de una comunidad organizada y sensibilizada acerca de sus problemáticas y los recursos de su entorno, con capacidad de establecer lazos asociativos que conduzcan al mejoramiento de los barrios y del territorio.

¿Que se busca? Que las organizaciones e instituciones que participan de este fondo tengan interés en desarrollar proyectos que contribuyan al desarrollo local, mediante la realización de actividades que apunten al progreso y al mejoramiento de la calidad de vida en sus barrios.

Este fondo es una alternativa de financiamiento transparente para las organizaciones, pues compiten entre ellas, poniendo a prueba su capacidad, seriedad y perseverancia, en la materialización de su proyecto.

Son múltiples los fines que mueven a las organizaciones a postular postularse a esta iniciativa, pero se destacan los proyectos de infraestructura, equipamiento, recreación, medioambiente, cultura, deporte y asociatividad.

Metodología:

- Se convoca a todas las organizaciones constituidas de conformidad con la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, a los Comités de Administración de Condominios de Viviendas Sociales constituidos bajo la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, a las iglesias y otras instituciones sin fines de lucro que cuenten con personalidad jurídica vigente y cuyos directorios estén vigentes.
- Se convoca, además, a las Mesas Barriales, quienes podrán participar a través de otra organización que los represente y que cumpla con todos los requisitos de postulación. (de dónde sale la información)

Líneas de postulación: el Fondo Concursable financiará las iniciativas que estén dentro de las siguientes líneas de intervención:

- Cultura, deporte y recreación: esta línea comprende la realización de actividades artísticas, culturales (folclor, danza, música, talleres teatrales o circenses, etcétera) deportivas, y de programas de entretenimiento, así como la adquisición de indumentaria y equipamiento para el desarrollo de actividades en los barrios (balones, medallas, copas, instrumentos musicales, equipos de sonido, telones, etcétera).
- Asociatividad e integración: iniciativas que apunten a la generación o fortalecimiento de vínculos entre distintas organizaciones o entidades, entre las que se consideran fiestas costumbristas, el aniversario del barrio, la fiesta de primavera, celebraciones navideñas, etcétera, que tienen entre sus objetivos el potenciar la convivencia vecinal por medio de la generación de iniciativas que propicien el encuentro vecinal. Tanto esta línea como la anterior podrán ser materializadas a través de:

- Talleres: desarrollo de actividades artísticas, deportivas o culturales, de carácter recreativo o formativo. Por ejemplo: taller de gimnasia, taller de desarrollo personal.
 - Capacitaciones: realización de actividades que promuevan el desarrollo de habilidades y competencias de los vecinos del sector en personas pertenecientes a una organización, pudiendo ser dirigentes o socios. Por ejemplo: taller de liderazgo, taller de comunicación.
 - Eventos: actividades de carácter puntual y no periódicas en las que se efectúan acciones o actos culturales, artísticos, deportivos o similares. Por ejemplo: campeonato de futbolito, festival barrial.
 - Adquisiciones: comprende la compra de bienes muebles, destinados a mejorar el funcionamiento de la organización. Por ejemplo: instrumentos musicales, caja activa, amplificación, electrodomésticos, buzos, copas, medallas y galvanos.
- Estrategias de cuidado medioambiental: comprende el diseño e implementación de estrategias que tiendan a proteger y conservar el medio ambiente. Estas estrategias permiten educar a las personas, generando en ellas mayor sensibilidad y conciencia del medio ambiente y sus problemas. Entre las iniciativas a presentar en esta línea de inversión al fondo concursable, exponemos las siguientes:
 - Reciclaje y reutilización de residuos: actividades educativas que promuevan el respeto por el medio ambiente y el manejo y reutilización de desechos (plástico, cartón, aluminio, vidrio, papel, etcétera).
 - Compostaje: tiene como finalidad la obtención de un producto denominado “composta”, obtenido a través de la descomposición de desechos orgánicos, como restos de comida, frutas y verduras, aserrín, cáscaras de huevo, restos de café, trozos de madera, restos de poda de jardín, etcétera. La composta se usa en agricultura y jardinería como abono para el suelo, aunque también se usa en paisajismo, control de la erosión, recubrimientos y recuperación de suelos.
 - Lombricultura: comprende la obtención de un producto denominado “humus”, fruto de la digestión de materiales orgánicos por parte de las lombrices, que son criadas y producidas junto a material orgánico. Este es un proceso de descomposición natural, similar al compostaje. El humus posee nutrientes que mejoran las propiedades físicas del suelo.
 - Instalación de dispositivos de captación solar: consiste en la instalación de dispositivos que utilizan la energía de la radiación solar, como la instalación de paneles fotovoltaicos, utilizados para generar electricidad, y colectores solares, utilizados para producir agua caliente.
 - Adquisición de bienes muebles: adquisición e instalación de mobiliario urbano o nuevos elementos o equipamiento en una infraestructura existente. Por ejemplo, compra de juegos infantiles, escaños, mesas y sillas, cocina.

- Reparación y mejora de infraestructura: el desarrollo de iniciativas destinadas a la mejora o reparación de una infraestructura comunitaria a través de la contratación de prestación de servicios de un tercero, o de la ejecución directa por parte de la organización. Tiene por objeto aumentar la capacidad de una infraestructura, lograr que esta sea apta para algo que antes no lo era, aumentar su calidad sin modificación de lo existente, repararla del deterioro sufrido o renovarla parcial o totalmente, con o sin cambio de la capacidad o calidad de la misma. Por ejemplo: la habilitación de un camarín, cambio de piso, reparación de techumbre, reposición de reja por muro medianero, cambio de sistema eléctrico. Este ítem no considera ampliaciones.

7.2.11 Herramientas o instrumentos participativos de gestión de la seguridad

El principal instrumento que se utiliza en la comuna de Peñalolén, aparte de la mesa barrial, es un tipo de organización funcional denominada Comité de Seguridad Ciudadana, el que con una lógica microterritorial permite a los vecinos organizarse en función de un problema común: la inseguridad, que difícilmente puede solucionarse de manera individual.

El Comité de Seguridad Ciudadana es el lugar de acción comunitaria más cercano al vecino para buscar soluciones originales a la delincuencia y a la inseguridad de su barrio. Aquí se reúnen y canalizan ideas, recursos y opiniones de todos los vecinos para la prevención y el desarrollo de planes de acción que mejoren su calidad de vida.

El principio básico que está detrás de la formación de los comités es que la integración social de los vecinos es la mejor estrategia preventiva, ya que permite a los vecinos reconocerse y cuidarse a sí mismos, es decir, coproducir seguridad. Para ello se trabaja en cooperación con la municipalidad y la policía, para disminuir la sensación de inseguridad en el barrio sin asumir acciones represivas ni intimidatorias.

En este ámbito de acción se desarrollan actividades educativas, de diagnóstico, planificación, información y coordinación, que son instrumentos o herramientas de participación.

La conformación de comités obedece a la necesidad de actuar solidariamente y en comunidad ante un problema que como vecinos tienen en común, que es la inseguridad. Este sistema de organización también permite actuar frente a otras problemáticas, como incendios, accidentes domésticos, enfermedades y demás.

Tanto en las mesas barriales como en los comités se utilizan los siguientes instrumentos de diagnósticos participativos y de acción territorial:

Construcción de un plan de acción: los socios del comité evalúan las diversas problemáticas que han identificado a través del mapa de riesgos y recursos, y la marcha

exploratoria, delegan tareas, y definen responsables y plazos para el mejoramiento de la situación.

Realización de un mapa de riesgo y recursos del barrio: se identifican gráficamente los lugares del territorio que para la comunidad significan focos de inseguridad, ya sea objetiva, por presentar alta frecuencia de asaltos o robos, o subjetiva, al tener condiciones espaciales que promuevan el sentimiento de temor. Este mapa permite identificar también recursos existentes en el barrio (iglesias, sedes sociales, organizaciones sociales, hospitales y consultorios, oficinas policiales, etc.) que permitan orientar el trabajo hacia la búsqueda de las soluciones más pertinentes a cada problemática.

Marchas exploratorias: en ocasiones, los comités invitan a las policías y profesionales del municipio a explorar el territorio para la constatación en terreno de las problemáticas que han sido identificadas a través del mapa de riesgos y recursos. También se abre espacio a la identificación de nuevas problemáticas.

Elaboración de maquetas: es un instrumento que nos parece adecuado para detectar los intereses de la comunidad, ya que ellos son los expertos nativos, sobre qué diseño es el más adecuado para sus necesidades.

Actividades comunitarias que favorezcan el proceso de integración vecinal: los comités organizan diversas actividades, fundamentalmente de carácter mensual, en las que celebran conjuntamente festividades (navidad, fiesta nacional, pascua, etc.) u otras orientadas a la recolección de fondos, como rifas y bingos, para el mejoramiento del territorio.

Trabajo en red: bajo el supuesto de la coproducción de seguridad, los comités se coordinan con otros actores sociales (juntas de vecinos, centros deportivos, etc.) e instituciones (municipio, policías, bomberos) para gestionar conjuntamente las acciones orientadas a la prevención del delito y otras emergencias.

Encuestas de temor y victimización: sirven para acercarse a la realidad que se desea intervenir, proporcionando al diagnóstico información cuantitativa a escala barrial, nos parece relevante para la elaboración de un análisis de la situación actual.

Veedurías Ciudadanas: Son instancias ciudadanas en donde la comunidad elige a algunos representantes, con el fin de controlar el buen desarrollo de las obras por parte de las empresas, ejercen control social y actúan como Inspectores de Sociales de Obras (ISO).

7.2.12 La importancia de la coordinación interinstitucional para el desarrollo de acciones de prevención y persecución inteligente del delito

Respecto del área de Control y Fiscalización, y considerando que las instituciones policiales en Chile son autónomas, se requiere fortalecer el trabajo de coordinación con las policías (Policía de Investigaciones y Carabineros), para la persecución inteligente del delito, aportando estrategias preventivas focalizadas y complementando

información relevante para la toma de decisiones en ambos sentidos. Con este objetivo, se creó el cargo de encargado de área, asumiéndolo un profesional ex Coronel de Carabineros, lo cual garantizó una relación estratégicamente fluida con las instituciones. Un elemento fundamental para desarrollar una política comunal de seguridad ciudadana es la colaboración de los gobiernos locales con las instituciones policiales. A pesar de que el marco regulatorio existente no tiene la función de subordinación ni de coordinación entre estas instituciones, es necesario que el gobierno local comprometa la acción policial mediante la capacidad de liderazgo del alcalde y el financiamiento de iniciativas policiales.

En este marco, el área jurídico policial contempla la coordinación de acciones entre municipio, policías y justicia para la prevención, control y persecución inteligente del delito, de acuerdo a los roles y atribuciones establecidos en las leyes. Dentro de este ámbito de acción, esta unidad se propone desarrollar tres líneas de acción:

- Modelo de gestión preventivo con las policías, fundado en la necesidad de coaliciones fuertes y de proximidad con los vecinos, por medio de encuentros de capacitación y reuniones con dirigentes sociales en terreno, además de la difusión y colaboración municipal permanente con el Plan Cuadrante de Carabineros.
- Control y fiscalización territorial: con el propósito de aumentar la eficacia de la acción policial, se ha instaurado la mesa jurídica policial, que pretende desarrollar un trabajo focalizado en sectores priorizados por criterios de vulnerabilidad social, índices de victimización, denuncia de delitos, entre otros, de manera de ejecutar operativos de control (expendio y consumo de alcohol, tráfico de drogas, venta de armas, etc.), seguimiento inteligente de la movilidad delictual, y estudios y planes de acciones específicos en los espacios públicos en que se perpetran los delitos.
- Seguimiento judicial: una fuente importante de conocimiento de la acción delictual en una comuna es la estadística del Ministerio Público, que recoge las denuncias puestas en las policías y los reportes que recibe directamente de los vecinos. Por lo tanto, su colaboración para desarrollar un plan de Control y Fiscalización Comunal es fundamental, pues permite establecer prioridades y tipos de intervenciones dependiendo del tipo de delito.

Para el logro de un círculo virtuoso de la persecución de delito no sólo se requiere la acción preventiva y de control. La sanción y las penas adquieren un rol fundamental, tanto la implementación de sanciones que, dependiendo del delito, permitan una real privación de libertad, como penas que permitan tratamiento de drogas o salidas alternativas de suspensión condicional. Un elemento fundamental para desarrollar una política comunal de seguridad ciudadana es la colaboración de los gobiernos locales con las instituciones policiales.

Desde esta área se coordinan operativos de seguridad focalizados territorialmente, a partir de la información procesada de la unidad, se atienden situaciones de alta conflictividad delictual y se generan procedimientos de atención ante hechos de violencia. Por otra parte, además del abogado, se refuerza este equipo con un profesional del área social con vasta experiencia, quien aporta a la integralidad en el abordaje de aquellos casos de conmutación de pena que lo ameriten, además de articular el trabajo con la Dirección de Desarrollo Comunitario, a partir de la ficha vecino (registro municipal único de intervenciones sociales). Destaca en este periodo la sistematicidad de las Mesas Jurídico Policiales, presididas por el Alcalde y conformadas por Fiscalía, Carabineros, PDI, Dirección de Operaciones, Dirección Jurídica y la Gerencia de Seguridad, orientadas al abordaje interinstitucional de los hechos delictivos de mayor frecuencia que ameritan una estrategia intersectorial de intervención. Por otra parte, se logra suscribir el Convenio de Confidencialidad con Fiscalía Oriente, que comienza a proveer los registros de denuncias que permiten empezar a procesar información para optimizar la persecución inteligente del delito.

Como ha sido posible observar, se hace necesario complementar estrategias de coproducción de seguridad, especializadas y preventivas, con acciones de atención directa ante la ocurrencia de delitos, así como la generación de instancias de coordinación, monitoreo y seguimiento de las estrategias, incorporando a actores clave de las distintas instituciones en dicho proceso.

8. CONCLUSIONES

En México y América Latina hay un consenso sobre las múltiples causas que generan las violencias y el delito, las discrepancias se encuentran en las diversas lógicas para contener y atacar los factores precursores que generan una profunda crisis social que afecta principalmente a los sectores pobres y vulnerables.

Una salida es la punitiva que a través del castigo, penas de cárcel más severas, acciones represivas, militarización de la seguridad opción que se descarta por su ineficacia y la división que provoca en la sociedad, genera miedo y conlleva a la pasividad ciudadana porque deja la responsabilidad a las autoridades gubernamentales. Una segunda salida es disuasiva: más patrullas, incremento de fuerzas policiales, recurrir a la seguridad privada, opciones que no van a las soluciones de fondo y convierten a la seguridad en una mercancía.

En el marco de las visiones punitivas hay varias respuestas y modalidades de como los Estados enfrentan las violencias, el delito y la inseguridad. Esta heterogeneidad se enfrenta con realidades cambiantes, con fenómenos emergentes como el incremento de la capacidad organizativa y operativa del crimen organizado, el mercado mundial de las drogas, de la prostitución y trata de las personas, el tráfico de armas, etc. Estas

realidades han superado los marcos teóricos y metodologías de investigación de las ciencias de la criminología y han entrado al escenario las ciencias económicas, socio antropológicas, psicológicas, de desarrollo urbano, el reto es encontrar los marcos que permitan la complementariedad y transversalidad de lo diversos abordajes conceptuales que tenga como centro de preocupación la **protección de las personas**.

En nuestro caso hemos desarrollado una investigación que tiene una orientación hacia la acción. Las categorías y conceptos y métodos de investigación se orientan a la acción social teniendo como marco de referencia las políticas públicas, la unidad de acción el municipio, la institución social la policía y el actor el equipo de prevención. El diagnóstico de gabinete y participativo como metodología para determinar los factores protectores y precursores de las violencias para de esta forma establecer las líneas estratégicas de intervención con sus objetivos, programas y acciones, así como el diseño del Plan Municipal de Comunicación.

Si bien es una propuesta de intervención social se cuenta con poca evidencia empírica que valide las orientaciones metodológicas, aun cuando instituciones policiales con un enfoque de seguridad ciudadana como la de Nezahualcóyotl, en el estado de México, General Escobedo en Nuevo León, Morelia en Michoacán y la Querétaro capital han alcanzado éxitos relevantes en la contención de las violencias, el delito y la inseguridad

De los anteriores municipios solo el de Nezahualcóyotl es el mas estudiado por lo que no se ha posibilitado establecer indicadores de monitoreo y evaluación que permitan validar las metodologías de investigación acción sobre todo cuando hay entornos cambiantes y desafíos como los problemas de salud mental, incremento en la violencia familiar y de género derivados del COVID 19 sumados a los problemas asociados que requieren investigación, por ejemplo, cuáles son las condiciones de sustentabilidad, el papel del liderazgo, el papel de la coordinación inter institucional.

Espero que esta propuesta de abordaje a la comprensión del desempeño de la institución policial abone conocimientos para una mejor práctica y un servicio de excelencia a la sociedad.

Desde una perspectiva personal y tomando en cuenta la experiencia que he adquirido en 12 años de trabajo con varias instituciones policiales considero que se podría modernizar las corporaciones incorporando tecnologías, sistemas de inteligencia, un mejor equipamiento, pero si no se pone en el centro de las políticas al policía como persona será muy difícil que las corporaciones policiales respondan a su misión de garantizar la seguridad física y en sus bienes de las y los ciudadanos.

Poner en el centro de la atención al policía significa establecer medidas para su dignificación, empezando por su protección con seguros médicos y de vida, un salario digno, estímulo sobre desempeño, por decir algunas medidas.

Un aspecto poco tratado por su difícil abordaje es el que concierne a la ética, a las directivas normativas que ayudan a establecer el marco moral institucional y personal que orienta el comportamiento que evita la corrupción y las malas prácticas.

Para ser policía se requiere tener una vocación de servicio y en muchos casos de sacrificio por las malas condiciones de laborales en que se desempeñan, pero sucede que desde la autoridad municipal pasando por la dirección y mandos policiales se establece cadenas de corrupción en la que en casos extremos se establecen vínculos con grupos delincuenciales y los buenos elementos quedan encapsulados y nulificados.

La transparencia y la rendición de cuentas encuentra su sentido mas humano al tratar de develar el funcionamiento de las estructuras y sistemas de corrupción policial para proteger al buen policía y fortalecer la ética institucional.

Por ser una institución abocada a proporcionar servicios: seguridad, atención a víctimas, asistencia en desastres, etc., la formación y la capacitación es clave para que la ayuda que se preste tenga un marco de interpretación del fenómeno delictivo, de los comportamientos inciviles, de los conflictos vecinales, un o varios protocolos de actuación, pero sobre todo una relación **sensible y humana** ante víctimas de las violencias y evite revictimizar a las víctimas.

Es por la anterior razón que he centrado en buena parte mi estudio en la formación de los equipos municipales de prevención. En estos equipos no solo se establece el diagnóstico que permita encontrar los factores detonantes de las violencias y el delito sino que tratan con población con adicciones, personas víctimas de trata, violencias contra la mujeres, niñas y niños, pandillas, y tienen que ver con la conflictividad social presente y cotidiana. Todo lo anterior engloba patologías y comportamientos crueles, perversos e insensibles que requieren un trato justo y humano tanto a víctimas como victimarios.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Acero, H., Miraglia, P. & Pazinato, E. (2012). *Estrategias locales de seguridad ciudadana*. Recife: URB – AL III
- Aguilar, Luis F. (2010). Política pública. Biblioteca básica de administración pública. Número 01. Escuela de administración pública del df, secretaría de educación del df y Siglo XXI editores.
- Aniyar, Lolita de Castro. (2006). Seguridad: propuesta para una vida sin miedo y sin violencia con respeto a los derechos humanos. Instituto de Criminología de la Universidad de Zulea, Maracaibo, Venezuela. <http://reddecriminologia.blog.uces.edu.ar/files/2014/03/Lolita-Aniyar-de-Castro.pdf>. Consulta 01 de febrero de 2017.
- Arnaudo, Torino R. (2007). Guía para la capacitación en seguridad ciudadana, escrita en la obra “Consolidación de los Gobiernos Locales en seguridad ciudadana. Formación y practicas-Unión Europea. URB-AL (pp. 46-58). Torino, Italia.
- Bauman, Zygmunt (2007). Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Ediciones Paidós.
- Beato, C. (2005). *Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana*. Washington: Departamento de finanzas, sector privado e infraestructura para América latina del Banco Mundial
- Bronfenbrenner, Urie. (1987), La ecología del desarrollo humano. Editorial Paidós Iberica.
- Castells, Manuel. (1974). Monopolville. L'entreprise, l'etat, l'urbain. Paris: Mouton.
- Castells, Manuel. Estructura de clases y política urbana en América Latina. Vol. 1. Ediciones SIAP, 1974.
- CEPAL (2004). La juventud en Iberoamerica. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile
- Chávez, C. & Quintana, L. (2001). *La participación social en la Ciudad de México: Una redimensión para delegaciones políticas y municipios*. México: Plaza y Valdés Editores
- CESEC. (2013) Sistematización del Programa Convive Feliz. Universidad de Chile.
- CONAVIM (2009). *Glosario de términos sobre la violencia contra las mujeres. Primera edición*. SEGOB. Recuperado el 15 de enero de 2017, de www.segob.gob.

- Dammert, Lucia y Carla Napolano, (2006). Gobiernos locales y seguridad ciudadana: experiencias de América Latina y Europa. En: Consolidación de los Gobiernos Locales en Seguridad Ciudadana: Formación y Prácticas. Red ciudadana en la Ciudad-URB-AL-Región Toscana.
- Dammert Guardia, Manuel. (2006). "Respuestas violentas (Internacional). En: Ciudad segura: Programa de Estudios de la Ciudad. Núm .7, julio 2006. FLACSO Ecuador.
- Fernández Villazala, T. (2008). *La medición del delito en la seguridad pública*. Madrid: Dykinson.
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana – FESU (2008). *Guía sobre las auditorías locales de seguridad*. Canadá: Sécurité Publique.
- Fondation Docteur Philippe Pinel (2004), *La Clé pour des municipalités plus sûres: Agissons ensemble pour prévenir la violence et la criminalité dans nos communautés*. Québec: CIPC
- Fundación Paz Ciudadana (2011). *Reincidencia en el sistema penitenciario chileno*. Recuperado el 20 de febrero de 2017, de <http://www.pazciudadana.cl>
- Garland, J. (2001). *La cultura del control*. Madrid: Gedisa.
- Guerrero, Eduardo. (2017) Un decenio de Violencia en Revista Nexos. 1 de enero.H.
- Ayuntamiento de Aguascalientes 2011-2013. Manual de organización del Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Aguascalientes, México. (El PDF fue consultado y descargado en abril de 2014 en el portal del gobierno municipal, actualmente ya no se encuentra disponible en el mismo).
- Hope, Alejandro. (2017) La guerra de diez años. en Revista Nexos. 1 de enero
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A.C. (2010). Foro Interdisciplinario Orígenes de la Violencia en México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social A.C. (2013). Fortalecimiento de los Consejos o Comités de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Evaluación de las acciones realizadas para la prevención de las violencias y cohesión social del Programa Municipal de Aguascalientes CONVIVE FELIZ a través de los Comités de Integración Social y las Redes Ciudadanas de Cohesión y Participación Social. INCIDE Social, DF, México.

- INEGI. 2006. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH),
- INEGI. 2010. Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- Lacombe S. & Laplante, I. (2000). *Profesión Manager SeguCiudad, Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU)*, París. (<http://www.fesu.org>)
- Malizia, Matilde. (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de urbanizaciones cerradas. *Revista Andes*. Volumen 22: Núm julio/diciembre 2011
- Mockus, Antanas (2007). Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana. En: *Ciudades seguras para convivir*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, (P. 117-168)
- ONU/Hábitat. S/f. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Programa Ciudades Seguras. Documento conceptual.
- Ottone, Ernesto. (2007). *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Programa EUROsociAL de la Comisión Europea, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Ottone, Ernesto. (2007) "Del Desarrollo Social a la Cohesión Social: Algo Más Que Un Giro Semántico En Las Propuestas De La CEPAL." *Tribuna de las Economías Latinoamericanas*.
- Olvera, Alberto, J. (2001). *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*. México: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto; Zavaleta, Alfredo.; Hevia de la Jara, Felipe. & Andrade, Víctor. (2012). *Los Consejos Ciudadanos de Seguridad. Diagnóstico y guía de Seguridad*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Centro Nacional de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana. SEGOB
- ONU (1948). declaración Universal de los Derechos Humanos
- CESUP/UAH (2014). *Hacia una cultura de la prevención: guía para la intervención local*. Laboratorio de Cohesión Social de la Unión Europea-Centro de Seguridad Urbana para la Prevención-Universidad Alberto Hurtado. México.

- ONU/Hábitat, Universidad Alberto Hurtado (UAH) (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Laera, Eugenio P. (2004). Política y políticas públicas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Social. Serie políticas sociales. No. 95. Santiago de Chile.
- ONU/Hábitat, Universidad Alberto Hurtado (UAH) (2011). *Guía para la prevención en barrios*. ONU/Hábitat y Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Pinheiro, P.S. (2006). *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, Sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas*. Nueva York. ONU
- PNUD. (2008). Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana, marco para la acción. Proyecto regional de gobernabilidad local en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Un Programa para la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Humano, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1994, p 26.
- PNUD. (2009). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.). «Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano» , Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. P 31-32.
- PNUD (2013). Resumen Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Página web: latinamerica.undp.org
- Programa URB-AL (2007) Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana : Florencia, Italia
- Programa URB-AL III (2012).. *Estrategias de ciudad y cohesión social. Guías metodológicas 04*. Florencia, Italia.
- Peñalón. Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. <http://www.amuprev.org/historias/caso.php?id=47>
- Peñalolen (2014). De la Inseguridad Ciudadana a la Cultura de la Prevención: Perspectivas y Desafíos actuales. Publicación de la municipalidad. <https://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2014/06/Libro%20seguridad%20ciudadana.pdf>

Programa de Ciudades Seguras, (2017). Recuperado el 29 de mayo, del link <https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/ciudades-mas-seguras>

Reyes Rodríguez, A. & Lazos Garza, F. (2013). La fuerza de la prevención. La experiencia de Aguascalientes. H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, México.

Rodrigo, Márquez. (2010). Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la Cepal y desafíos para su operacionalización. En: Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores. Santiago: CEPAL. 2010 LC/2420. p. 17-38

Ruiz, Juan Carlos & Franz Vanderschueren, (2006), Bases conceptuales de la seguridad. En: Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana, URB-AL y Regione Toscana, pp.10-21, Florencia

Ruiz, Juan Carlos & Franz Vanderschueren, (2006), Profesiones de la seguridad. En: Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana, URB-AL y Regione Toscana, pp.22-33, Florencia

Sassen, Saskia. (2013). Urbanismo de código abierto y smart. Entrevista 22 de agosto. Taller Caracas. Instituto Metropolitano de Urbanismo. Venezuela

Simón, J. (2012). *Gobernar a través del delito*. Madrid: Gedisa.

UNICEF-CEDAL (2010). Modelo de prevención de la violencia a través del deporte, la cultura y la recreación. San José

Valdéz, Claudia & Saurent, Patricia (2012). Lo que no se comunica no existe. entrevista al Dr. Rubén Aguila Valenzuela. *Congresistas*. Año 11, No. 238. Agosto

Páginas electrónicas:

- www.facebook.com/ValorPorTamaulipas
- Instituto Electoral de Distrito Federal. Participación ciudadana. Recuperado el 8 de noviembre de 2016, del Link. www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2451
- Revista Proceso. Gobierno y narcos, unidos contra "Valor por Tamaulipas". Recuperado el 29 de mayo de 2017, del link. www.proceso.com.mx/?p=340554
- Viridiana, Ríos. (2019). Más periodistas asesinados en México que en Iraq. *Revista Este País*. Recuperados el 10 de enero de 2017, del link www.estepais.com/site/?p=27504

- <https://www.penalolen.cl>