

Conducta de entrada

Propósito: A partir de una serie de preguntas relacionadas con la forma de entender la problemática de la prevención de violencia y la delincuencia, así como de sus antecedentes históricos, marco normativo, tanto, nacional y como estatal, y del papel de la seguridad ciudadana, es fundamental establecer que conocimientos previos tiene el participante acerca de estas diferentes temáticas.

Tiempo estimado: 20 minutos

Instrucciones: Lea con detenimiento cada una de las preguntas y conteste de manera clara y concisa.

1 ¿Piensa usted que las problemáticas de violencia y delincuencia se pueden prevenir? Explíquelo.

2. Mencione al menos dos dispositivos legales donde se establece la normatividad relativa a la prevención del delito, tanto a nivel federal, como estatal?

3. ¿Explique al menos dos ámbitos de prevención y mencione un ejemplo de algún programa enfocada a cada uno de ellos?

4. ¿Prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia son sinónimos o conceptos diferentes? Explíquelo brevemente.

5.Cuál es la relación que existe entre la prevención de la violencia y la delincuencia y seguridad ciudadana

INTRODUCCIÓN. –

La mayoría de los países de toda América Latina, sin exceptuar el nuestro, han conocido en el transcurso últimos 20 años fuertes incrementos del sentimiento de inseguridad atribuible a dos factores principales:

1. El constante aumento, tanto de las tasas de criminalidad, sobre todo con un alto grado de violencia como de los índices de victimización; la evolución de sus formas tradicionales (secuestros, sicariato, narcotráfico, corrupción, terrorismo); una alta participación en el delito de los jóvenes, que además suelen operar en bandas o pandillas e incurrir en la vía delictiva a una edad cada vez más temprana; el creciente auge de la criminalidad organizada (sobre todo en lo referente al narcotráfico y las actividades derivadas del mismo: tráfico de armas, lavado de dinero, robo de vehículos); y una frecuente relación entre esta y la delincuencia “ordinaria”; y
2. La insatisfacción generalizada y cada vez mayor con respecto a la respuesta gubernamental ante el fenómeno delictivo.

Posiblemente debido a esta situación se observan en algunos de ellos claras tendencias represivas materializadas en demandas de nuevos tipos penales y sanciones más severas, la intervención del ejército para apoyar las acciones de la policía, e incluso el recurso a una justicia “de mano propia”, que a veces llega hasta el linchamiento de supuestos culpables.

Además, parece haber un consenso entre los especialistas en temas de seguridad y prevención, en considerar que los principales factores asociados a la criminalidad son:

1. Un grave deterioro del conjunto de condiciones básicas para el desarrollo humano (educación, empleo, vivienda, exclusión social, desigualdad, etc.);
2. La existencia de familias con problemáticas diversas, siendo las mas alarmante, la violencia familiar;
3. Valoración social de la cultura de la violencia;

4. La presencia de elementos facilitadores (armas de fuego, alcohol y drogas, cuya posesión o consumo suelen estar regularmente asociados con delitos y diversas conductas violentas);
5. Degradación del medio urbano y de los lazos comunitarios y sociales; y
6. La falta de un modelo de prevención que deje atrás el ya tradicional modelo represivo y disuasivo, con enfoque meramente en la sanción.

La problemática del aumento de la criminalidad y de la violencia, ya se ha manifestado en países más desarrollados (sobre todo, en América del Norte y Europa), dando lugar a numerosos estudios sobre la criminalidad, la inseguridad, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito. Al mostrar estos estudios la ineficiencia de los modelos “clásicos” utilizados para resolver el problema, surgieron nuevos enfoques, especialmente en materia policial y preventiva, y se intentaron programas cuya aplicación se tradujo en disminuciones -a veces sensibles- del sentimiento de inseguridad y de la criminalidad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito. Una de sus principales características ha sido, y sigue siendo, además la participación de la comunidad en la identificación y aplicación de las acciones orientadas a la solución de problemas tan preocupantes.

Así pues, actualmente se dispone en el plano internacional de un nivel considerable de conocimientos, instrumentos, programas y estrategias que han mostrado su utilidad para enfrentar de manera exitosa los problemas de la criminalidad.

En términos generales, hombres y mujeres nos sentimos seguros cuando podemos vivir sin mayores preocupaciones o ansiedades de perder el estándar de vida logrado con mayor o menos esfuerzo. Condiciones razonables con respecto a la estabilidad laboral y los ingresos económicos, así como de las garantías de salud, la educación para los hijos, la calidad de la vivienda y el entorno físico, permiten a las personas proyectarse al futuro con optimismo y planificar mejoras que favorecen el crecimiento de los países en términos económicos y de calidad de vida. Todo ello implica la necesidad de una prevención efectiva, no solo considerando el concepto de delito o conducta antisocial, sino mas bien, de la necesidad de vincular también el fenómeno de la violencia. De ahí que, la pretensión no es abordar

factores que inciden en los fenómenos de la violencia y la delincuencia, es más bien recalcar la necesidad de conocer de que hablamos cuando preparamos el camino hacia la necesidad que requiere nuestro país: entender estos fenómenos para comenzar la labor de diseñar una política pública. Por eso el Capítulo primero planteamos el entendimiento de lo que es la vinculación de prevención y violencia.

Considerando que la problemática del fenómeno criminal necesita de un abordaje normativo, en el capítulo segundo definimos el marco jurídico de la prevención en México; complementando con el aspecto normativo del Estado de Nuevo León.

En el capítulo tercero revisamos el marco teórico de la prevención del delito, haciendo énfasis en la necesidad de un abordaje pleno a la realidad preventiva mexicana y de la exigencia de comprender la vivencia actual del tema y de lo que implica saber de los conceptos fundamentales del tema.

En el capítulo cuarto el abordaje es claro e incisivo, donde la pretensión es situar a la seguridad ciudadana como un derecho ciudadano, para ir más lejos de una pretensión fallida por parte del Estado que ante la sensación de inseguridad y miedo al fenómeno criminal, este es legitimado para dar una respuesta represiva ante el reclamo ciudadano, de tal manera que, se pide que haga valer el ejercicio de uno de sus más importantes atributos: el derecho a castigar. Esto adquiere relevancia en la actualidad, cuando ese miedo y esa sensación de inseguridad, son designados por la comunidad como una identificación de falta de represión prevención de la violencia y la delincuencia. Por ello, se describe la importancia la necesidad de una participación más activa del ciudadano, donde el Estado ofrezca las plataformas adecuadas que este desarrolle una participación más objetiva que subjetiva, de tal manera que su actividad como actor social clave en la prevención se refleje en actividades preventivas que favorezcan a una seguridad ciudadana y no tanto al modelo tradicional de una seguridad pública como aún se manifiesta en nuestro país.

1.EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

Las estrategias de seguridad pública y de prevención en México han mostrado fallas de origen que pueden explicar los límites de su efectividad y han dado por resultado el incremento de la violencia y la inseguridad. Las fallas en diversas administraciones federales han estado en estuvieron construir una estrategia con las siguientes características: centrada en la guerra contra el narcotráfico y no en la construcción de un esquema integral de seguridad pública; con problemas graves de coordinación interinstitucional; centrada en la acción policial y no en un esquema en el que dialoguen las políticas sociales y las políticas públicas de seguridad; construida de arriba hacia abajo, de lo federal a lo municipal, en la que las comunidades tuvieron escasa o nula participación y que no logró articular el esfuerzo de estados y municipios a los de la federación; que integró a los militares a la seguridad pública sin considerar sus efectos y consecuencias y, que no supo articular de manera eficiente sus esfuerzos con el exterior. De ahí que, cada estrategia de carácter municipal o estatal sigue centrando sus esfuerzos en modelos de prevención que siguen ese derrotero federal, basando sus estrategias en una carencia muy marcada de evidencia que permita definir estrategias a mediano y largo plazo que nos permitan ver resultados en la reducción de índices de criminalidad y de violencia.

A. Prevención y su enfoque represivo

Como vemos, sigue siendo el paradigma punitivo el que prevalece en este reforzamiento de castigar a los delincuentes y sigue siendo ése el paradigma que siguen las políticas de seguridad pública y de prevención, cuando se ha visto ampliamente que hay todo un paradigma preventivo, que es el que ataca las causas de la delincuencia pero que, para poder derivar de ahí políticas y acciones que realmente ataquen la delincuencia, tenemos que asumirlo con todo lo que esto implica.

De ahí que, en la actualidad el modelo preventivo mexicano se basa en el llamado recurso penal, por consiguiente, esto va asociado a la represión del delito, donde el trabajo preventivo del Estado se enfoca a una intervención ex post, después de que el delito se ha producido, castigando al sujeto que lo ha realizado. Todo esto implica cuestionar a la pena como el instrumento principal de este modelo, mismo que resulta insuficiente para la prevención de las conductas delictivas.

Lo anterior implica seguir bajo una condición de crisis, ya sea de la llamada prevención negativa general, basada en la intimidación de potenciales delincuentes o de la prevención positiva general, es decir, de la llamada reinserción social de los actuales infractores de la ley penal.

Bajo las condiciones expuestas, debemos de afirmar que, el fenómeno criminal y la violencia son fenómenos causados por múltiples factores. Por tanto, evitar que sucedan requiere atender varios frentes simultáneamente. Idealmente, los modelos de prevención de delitos y violencia deben basarse en la participación conjunta, articulada y transversal de todos los actores que forman parte y/o afectan la dinámica de la comunidad: desde el gobierno en sus tres órdenes, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la población y la ciudadanía en general.

Para ser eficientes y efectivos, los modelos de prevención deben ser integrales y focalizados. Integrales porque es necesario trabajar al mismo tiempo sobre los factores de riesgo, que favorecen la aparición de estos fenómenos, y sobre los factores de protección, que hacen posible a las personas enfrentar y desenvolverse en contextos adversos. Focalizados territorialmente porque la evidencia empírica señala que la violencia y el delito se concentran en ámbitos espaciales específicos y porque los recursos son escasos y hay que utilizarlos en donde más se necesitan. También deben atender prioritariamente a los grupos en riesgo de ser víctimas y/o victimarios: niños, jóvenes y mujeres.

Asimismo, estos modelos deben implementar prácticas basadas en evidencia que han demostrado reducir los delitos y la violencia. También deben incorporar mecanismos de diagnóstico, monitoreo y evaluación con el fin de conocer la efectividad de las acciones emprendidas y, en su caso, incorporar buenas y mejores prácticas al acervo de conocimiento en materia de prevención del delito y la violencia.

B. Violencia y Prevención social

El problema de la violencia tiene una clara expresión en las ciudades. En los últimos años esta problemática, debido a su magnitud y a su diversificación, ha adquirido una gran relevancia en las discusiones acerca de la ciudad contemporánea.

Es importante mencionar que en las ciudades se da una gran diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural y política; por tal motivo, constituyen el espacio por excelencia donde se pueden potenciar conflictos. La violencia suele ser producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no logran ponerse de acuerdo de manera distinta a la fuerza. Se puede afirmar, entonces, que la ciudad es más bien un escenario social (Carrión, 1994).

El predominio de la población urbana en nuestro país y el crecimiento del número de ciudades han convertido a México en un país predominantemente urbano. La violencia se ha vuelto un problema central en las grandes ciudades de nuestro país como la Ciudad de México, Guadalajara, Tijuana y otras más. Ahora la violencia se suma a los problemas urbanos de mayor importancia, tales como el transporte, el medio ambiente, los servicios públicos, la vivienda y la pobreza.

Existen dos perspectivas para analizar la relación ciudad-violencia. En la primera se ignora lo urbano y la ciudad con respecto a la violencia, desconoce cómo pueden influir en la violencia ciertos factores típicamente urbanos como la segregación, la alta densidad residencial, la carencia de espacios o de bienes y servicios públicos. En la segunda, en cambio, se plantea la violencia como resultado de las características de un proceso de urbanización acelerado que se expresa en la falta de servicios y equipamientos, en el desempleo, en una alta migración, en crisis y pérdida de valores tradicionales. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación directa entre el tamaño de la ciudad, la calidad y la cobertura de los niveles de violencia; no hay tampoco explicaciones que demuestren que el cambio de valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad (Carrión, 1994).

Las soluciones requeridas para resolver el problema de la violencia son múltiples; no existe una solución única que sea aplicable a todos los casos. Las distintas propuestas se pueden dividir en dos grandes grupos: a) las acciones dirigidas a controlar la violencia, cuyo enfoque suele ser apoyado por la criminología y la perspectiva judicial; y b) las acciones dirigidas a prevenirla, que han sido apoyadas por la epidemiología y la salud pública (BID, 1999).

Dentro de las estrategias urbanas y las políticas públicas, está surgiendo una esperanza con respecto a la reducción del crimen violento. Algunas ciudades han comenzado a

acercarse holísticamente al fenómeno y al parecer sus estrategias han permitido reducir el delito, tanto en el corto como en el largo plazo. La prevención exige que se adopten medidas allí donde esté la causa del problema y es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad (Waller, 1997).

Así, con los conceptos ya vertidos, podemos afirmar, que el tránsito hacia el concepto de prevención social, este último se encamina a la aplicación de medidas que buscan delimitar violencia y a la delincuencia, como un fenómeno social debido al conjunto de causas y riesgos que las originan, desde las oportunidades y contextos que facilitan su ocurrencia, hasta la percepción social de inseguridad que genera su manifestación y las situaciones económicas y sociales que las favorecen.

C. Enfoque epidemiológico.

Este enfoque implica que la prevención social se desarrolla mediante diversos marcos de referencia para abordar los factores que provocan la violencia y la delincuencia, por ello este se encamina con una visión de salud pública donde surgen los factores de riesgo y los de protección, con la finalidad de la detección de individuos o grupos con mayor probabilidad de padecer daños específicos y realizar acciones para prevenir o reducir su incidencia.

De esta manera, la identificación de factores de riesgo y de protección constituye la principal base para diagnosticar la posible detención de la violencia con los grupos de mayor vulnerabilidad. El objetivo es disminuir y contener las violencias y la delincuencia en aquellas personas, grupos y comunidades que muestren señales de riesgo evidentes. Esto previo a su manifestación, para contrarrestar los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección.

2.MARCO TEÓRICO DE LA PREVENCIÓN.

En un sentido amplio, se considera que la prevención es el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. Esta definición justifica las siguientes observaciones:

- ✓ No hay acuerdo cuando se trata de precisar lo que se pretende evitar o anticipar (hay conductas ilícitas -por ejemplo, en los casos de los llamados “delitos de cuello blanco”- con respecto a las cuales la voluntad política para reprimirlas o prevenirlas deja aún mucho que desear);
- ✓ La mayoría de las medidas de carácter social no tienen necesariamente como objetivo principal reducir la delincuencia sino mejorar las condiciones generales de vida de la población mediante la instauración de programas de ayuda social, por lo que su esperado efecto sobre la evolución de las tasas de criminalidad, al resultar de acciones con metas más amplias, nunca será directo sino inducido;
- ✓ Aunque las actividades de la policía pueden ser de gran utilidad para la sociedad, también pueden ser la causa de serios peligros para un Estado de derecho si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales y colectivas, aplicando sin discernimiento o en forma arbitraria las numerosas normas que proliferan en las sociedades contemporáneas;
- ✓ En este mismo sentido, la prevención de tipo comunitario no debe nunca servir de pretexto a una ampliación indebida de los mecanismos de control ya existentes.

Ante esta situación, se está enfatizando desde hace unas tres décadas en el recurso a los enfoques más novedosos y prometedores en la materia: la prevención “situacional”, prevención “comunitaria”, la prevención “social”. La ONU establece varios tipos, a saber: prevención social, prevención basada en la comunidad, prevención para reducir oportunidades y prevención para la reincidencia.

Se entiende por prevención “situacional” el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

El enfoque “social” (intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a eliminar o atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etc.). Los resultados de este enfoque sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

La de carácter comunitaria busca modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad).

No olvidemos que la tipología de prevención establecida por la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia son: social, comunitaria, situacional y psicosocial. Y en nuestro Estado, distingue una más a las de la ley federal, se trata de la prevención policial.

El carácter novedoso de esta tipología consiste en su aplicación combinada y equilibrada, que no está exenta de problemas y dificultades. En este sentido, las autoridades políticas competentes -sin duda apoyados por importantes porcentajes de la población- suelen privilegiar las acciones de tipo “situacional”, de corta duración, mayor visibilidad y facilidad de ejecución y capaces de resolver problemas concretos, siendo más renuentes a las de índole “social”. Estas, sin embargo, tienen un mayor potencial con relación al futuro, ya que su principal finalidad es enfrentar los factores de riesgo asociados a la criminalidad.

En la actualidad, la prevención del delito constituye el eje central, tanto de las intervenciones (estatales, comunitarias) destinadas a enfrentar la delincuencia y la inseguridad, como de las reflexiones de los especialistas. La mayoría de estos insisten además en que las políticas públicas en el sector deben estar basadas, no en dogmas tradicionales, sino en el conocimiento empírico acumulado a nivel internacional sobre el tema.

Dentro de esta necesidad teórica de entender la prevención del delito, e ir más allá en la conceptualización de ello, no hay que olvidar que, ningún lugar está exento de delitos, violencia y victimización, una realidad que puede conducir a situaciones como las siguientes: países con elevados porcentajes de jóvenes que mueren antes de hacerse adultos; sociedades con familias que han perdido a alguno de los suyos o tienen miembros en prisión, que viven en la pobreza y sin acceso a ayudas o fuentes legítimas de ingresos; barrios donde se producen guerras entre bandas o donde parece haber escasa protección y seguridad públicas; mujeres sometidas a violencia doméstica o que corren el riesgo de sufrir agresiones sexuales en espacios públicos; barrios cuyos niveles de criminalidad e inseguridad han hecho que los comercios y las familias se aíslen de los demás ciudadanos y la vida pública resguardándose tras rejas y medidas de seguridad privada; y migrantes y grupos minoritarios que viven en áreas deterioradas y aisladas o asentamientos improvisados y son objeto de acoso racista y victimización.(ONU,2011)

Todos los países se esfuerzan por garantizar la seguridad de sus ciudadanos y mejorar su calidad de vida. En las Directrices para la prevención del delito elaboradas por las Naciones Unidas cristalizan y se recogen años de experiencia y pruebas destinadas a responder a estos problemas. Estas experiencias demuestran que los países pueden construir comunidades más seguras adoptando enfoques prácticos y concretos, muy diferentes y menos costosos que las reacciones y respuestas represivas y disuasorias.

La criminalidad y la violencia afectan la calidad de vida de la población y generan un clima de inseguridad que afecta la construcción de la democracia y las posibilidades de desarrollo económico y social.

La inseguridad desalienta la inversión, desestimula la participación, aumenta la desconfianza y la sensación de impunidad, afecta los procesos electorales y alienta a los jóvenes a abandonar el sistema educativo, sólo para mencionar algunas de sus múltiples consecuencias que afectan directamente las posibilidades de desarrollo de un país. Pero a la vez la desocupación, la precariedad laboral, los procesos migratorios y la precarización general de la vida cotidiana son factores que potencian la intensificación de la inseguridad. (OEA,2008)

La cantidad de situaciones y fenómenos estructurales y coyunturales alrededor de la inseguridad ciudadana hace muy difícil la definición de la problemática. Sin embargo, cabe destacar algunos elementos que se tienen a favor:

- a. La Inseguridad como un problema estructural con formas y expresiones emergentes, aceptado por el estado como una política pública prioritaria.
- b. El desarrollo de una política pública en los tres niveles de gobierno, de prevención del delito desde un enfoque de seguridad ciudadana.
- c. La proclamación de los Derechos Humanos como rectores del marco jurídico del país y el proceso democratizador de las instituciones públicas que impulsa la participación ciudadana como dos ejes ineludibles en cualquier propuesta.

Frente a esto hay otros factores adversos que no hacen fácil el trabajo gubernamental en la materia:

- a. La falta de credibilidad y desconfianza hacia las instituciones, en especial a las de seguridad pública, procuración y administración de justicia.
- b. Pautas persistentes de discriminación y segregación social a grupos específicos de población.
- c. La escasa distribución de la riqueza a la mayoría de la población y su concentración en una proporción mínima de personas, que ha generado un alto porcentaje de población en situación de pobreza. La gran desigualdad genera mayor tensión social.

Algunas causas que se aproximan a la definición del problema, a éstas las ilustraremos con algunos datos de la realidad mexicana:

- a. Delincuencia organizada y delitos conexos.
- b. Factores socioeconómicos que propician: marginación, pobreza y desigualdad social.
- c. Procesos de urbanización masivos y desordenados.
- d. Nuevas actitudes, valores y cultura relacionados con el deterioro de la cohesión social como el individualismo y los logros materiales
- e. Nuevas situaciones en las familias y su composición como: embarazo temprano, falta de protección social, falta de conciliación de vida familiar y trabajo, deterioro económico, violencia.

- f. Situación de exclusión social de los jóvenes que no están insertos ni en las instituciones escolares, ni en la estructura laboral.
- g. Falta de respeto a las leyes y a prácticas de resolución de conflictos por cuenta propia.
- h. La impunidad, que se refiere a un funcionamiento poco ágil, poco sensible a las víctimas, entre otras situaciones, que provoca una pobre denuncia, así como una escasa sanción.
- i. Falta de recursos humanos en el sistema de prevención, procuración y administración de justicia, también una infraestructura suficiente, pocos recursos tecnológicos, débil profesionalización y corrupción.
- j. Dificultades estructurales del propio cuerpo policíaco como: visiones inadecuadas a los nuevos tiempos, falta de focalización y precisión de sus funciones, poca coordinación, pocos recursos, poca profesionalización y corrupción dentro de su propio sistema.
- k. El problema carcelario de hacinamiento, falta de control, y su incapacidad de lograr una verdadera reinserción social

Lo anterior tiene para la sociedad múltiples costos que se han identificado como:

- a. Costo humano: Pérdida de vidas, víctimas directas de los delitos, así como personas privadas de su libertad víctimas de un sistema de justicia ineficaz.
- b. Costo político: Percepción de un estado incapaz, lentitud en la adecuación institucional a nuevas leyes, se pone en peligro la nueva cultura de derechos y libertades,
- c. Costo social: Se acentúa la segregación social y espacial de la población, se estigmatiza a grupos sociales por su edad, raza y posición social, la privatización de la seguridad.
- d. Costo económico: El delito afecta directamente la economía de las personas, los costos adicionales en seguridad para personas y empresas, costos en el sector salud que debe atender a las víctimas.

Por lo tanto, es claro que hay una relación interdependiente entre desarrollo y seguridad: el subdesarrollo y la pobreza propicia más inseguridad y la inseguridad impide el desarrollo de las personas y las instituciones. A grandes rasgos este es el círculo vicioso que se debe romper en el país y todas sus localidades.

Ante estos escenarios tan drásticos y reales tenemos la necesidad de entender el verdadero enfoque de la prevención radica en la interrelación de conceptos, tales como : política

criminal, políticas públicas, sistema penal, ciudadanía, y demás actores sociales que pueden conjugarse para lograr trascender de un modelo de seguridad pública, a un modelo de seguridad ciudadana, acuñado hace solamente unas tres décadas, en donde se está designando un ámbito de estudio y de acción destinado a enfrentar un fenómeno social preocupante en el marco de un Estado democrático de derecho, orientando prioritariamente las acciones para resolverlo, aplicadas, aunque no en forma exclusiva, por el sistema de justicia penal, hacia la prevención del delito.

Pero sin duda, podemos resumir que las tendencias de la prevención se manifiestan lo siguiente:

1. La coordinación, donde existe una confluencia de diversos entes encaminados a la atención de diversos factores que pueden ser considerados con probabilidad de ser criminógenos, lo que implica este trabajo coordinado para su atención;
2. Participación ciudadana. Esto implica, que, en las tareas preventivas deberá de existir un posicionamiento incluyente y de corresponsabilidad de la sociedad, a fin de su participación. Su intervención no solo es un hecho cumplir con una actividad en concreto, sino ser también un multiplicador de valores de convivencia a los diferentes grupos sociales con los cuales interactúa individualmente;
3. Prevención como política pública. Esto implica que las aportaciones preventivas se consoliden como un conjunto de propuestas, acuerdos, decisiones y resultados evaluables, donde diversos actores sociales se enfoquen de actividades de gobernanza para la atención del fenómeno criminal.
4. Sustento científico. El análisis, diagnóstico e investigación de los factores sociales, comunitarios y situaciones que giran en torno a la problemática, deben de ser la premisa, no basta creer que sabemos porque algo pasa, sino saber porque pasa.
5. Búsqueda de un impacto social y económico. Cuando vemos la proyección de la prevención, vemos un uso racional de los recursos materiales, humano y financieros en el aparato administrativo, que se tienen una vez que se comente un delito, la administración y procuración de justicia, el sistema penitenciario, justicia para adolescentes, cuerpos de seguridad, etc. Es la prevención una inversión a largo plazo cuyos beneficios son claros en una temporalidad.

3.MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN EN MÉXICO Y NUEVO LEÓN.

A. Normatividad Federal. -

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno y comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, además de la sanción de infracciones administrativas y la reinserción de aquellos individuos que cometieron delitos en perjuicio de la sociedad. Al respecto, es relevante señalar que el texto constitucional, al establecer un régimen de competencia coordinado, reconoce que la seguridad pública sólo puede alcanzarse con la participación conjunta de las instituciones que conforman el Estado e incluso de agentes socialmente relevantes.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se constituye como el instrumento normativo reglamentario del artículo 21 constitucional, teniendo como objeto el regular el funcionamiento, integración y organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de establecer competencias y bases de cooperación en la materia entre distintos órdenes de gobierno.

Adicionalmente el artículo 2 de la LGSNSP señala que las políticas en materia de prevención social del delito deben de tener un carácter integral:

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

En general esta Ley regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la distribución de competencias y las bases de coordinación entre federación, estados y Distrito Federal y municipios. Prevé la participación ciudadana y las políticas de prevención del delito “con carácter integral”, programas y acciones para fomentar una cultura de respeto a la legalidad y protección a las víctimas.

Esta Ley determina cómo se organizará el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, tendrá tres comisiones permanentes, una ellas es la de prevención del delito y participación ciudadana.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Esta Ley, publicada el 24 de enero de 2012, en su artículo 2 define a la prevención social de la violencia y la delincuencia como: el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan. Establece que la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones estarán a cargo de las Instituciones de Seguridad Pública (art. 3) y propone los siguientes principios:

- I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;
- II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;
- III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo;
- IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;
- V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;
- VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;
- VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural,

religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y

IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables. Define la participación ciudadana y comunitaria como: La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica; Define a la violencia como: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

Por su parte, en el artículo 13 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que el Centro Nacional, entre otras, tiene las siguientes atribuciones:

Promover la colaboración ciudadana en la prevención del delito.

Participar en la promoción de la participación ciudadana en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Desarrollar programas, políticas y lineamientos en materia de prevención social del delito.

Emitir opiniones y recomendaciones en materia de prevención del delito y participación ciudadana.

Fomentar la investigación científica y tecnológica para identificar los factores que generan las conductas antisociales.

El Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia y de conformidad

con las disposiciones jurídicas aplicables y su disponibilidad presupuestaria, diseñarán y ejecutarán programas dirigidos a abatir los problemas de violencia y delincuencia de la sociedad, los cuales deberán diseñarse y ejecutarse tomando en consideración el diagnóstico participativo, así como la participación ciudadana y comunitaria, teniendo como premisa erradicar los factores de riesgo como: ausencia de sentido de pertenencia, fractura del tejido social, falta de cohesión social; exclusión social, violencia en la convivencia, y todas aquellas conductas que quebranten la convivencia social.

El Centro Nacional, en atención al Acuerdo 10/XXXI/11 del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 31 de octubre de 2011, ha impulsado la creación y/o fortalecimiento de los Centros Estatales. A diciembre de 2017, se tenían ya 31 creados por Decreto o por modificaciones a las leyes estatales; sólo el estado de Tlaxcala no cuenta con esta figura. El 30 de agosto de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública acordó lo siguiente: 05/XL/16. Consolidación de la política pública en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promueva ante las autoridades competentes la política pública en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con base en los siguientes ejes: I. Elaborar un diagnóstico de los Centros Estatales de Prevención Social; II. Diseñar un Modelo Homologado para la operación y funcionamiento de los Centros Estatales de Prevención Social; III. Focalizar recursos de los tres órdenes de gobierno para la ejecución de programas dirigidos especialmente a niñas, niños y adolescentes; jóvenes y mujeres, y IV. Conformar grupos colegiados de carácter civil y académico en cada entidad federativa para supervisar y evaluar los programas de prevención social que sean financiados con recursos públicos

Normatividad en el Estado de Nuevo León.

Ley Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León

Título cuarto

Del sistema para la prevención del delito

Capítulo primero

De las disposiciones generales

Artículo 85.- El Sistema para la Prevención del Delito tiene por objeto establecer las bases para la articulación de programas, proyectos y acciones tendientes a prevenir la comisión de algún delito o infracción administrativa, instrumentando las medidas necesarias para evitar su realización.

Capítulo VII de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana.

Artículo 24.- Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana: Al Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana, le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Proponer el programa operativo anual de actividades relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana;
 - II. Elaborar y Proponer el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana;
 - III. Proponer al Secretario, las políticas, programas y acciones relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana;
-

Artículo 25.- Del Director del Centro Estatal de Prevención del Delito: Al Director del Centro Estatal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Proponer al Subsecretario los lineamientos de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, a través del diseño transversal de políticas públicas de prevención;
 - II. Diseñar y proponer políticas públicas de prevención social de la violencia, la delincuencia y de participación ciudadana, así como de promoción de la cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos, generando instrumentos de carácter técnico que faciliten su instrumentación, seguimiento y evaluación;
-

Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León.

Título Segundo de las Instancias de Coordinación del Sistema Estatal de Prevención
Capítulo Primero Disposiciones Generales

ARTÍCULO 3.- Los ejes rectores que deberán regir en toda política pública en materia de prevención del delito son:

- I. Integralidad: La cual corresponde al abordaje de las causas generadoras de los factores criminógenos con una visión multifactorial;
- II. Transversalidad: Articulación, homologación y complementación de las políticas públicas, programas y acciones de distintos órdenes de gobierno encaminados a reducir las causas generadoras de la violencia y la delincuencia; y
- III. Focalización: Implementación de acciones concretas en un punto previamente determinado afectado por la violencia y la delincuencia.

ARTÍCULO 7.- Las estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia podrán tener, según sea el caso alguno de los siguientes grados: 4

- I. Prevención primaria: Comprende medidas orientadas hacia todos aquellos factores causales que predisponen a la comisión de hechos delictivos y a la reducción de oportunidades que los favorecen;
- II. Prevención secundaria: Comprende medidas dirigidas a grupos de riesgo y se encarga de la modificación de la conducta de las personas, en especial de quienes manifiestan mayores riesgos de desarrollar una trayectoria violenta o delictiva; y
- III. Prevención terciaria: Comprende medidas para prevenir la reincidencia en el uso de la violencia o en conductas delictivas, mediante programas de reinserción social o de tratamiento, y que se centra en truncar las trayectorias delictivas.

ARTÍCULO 8.- Las estrategias para la prevención de la violencia y la delincuencia incluirán los siguientes ámbitos:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional;
- IV. Psicosocial; y

V. Policial.

Artículo 18.- Le corresponde al Secretario de Seguridad Pública la articulación y coordinación del Sistema Estatal de Prevención, con el fin de facilitar la implementación de la política pública de prevención de la violencia y la delincuencia.

Artículo 19.- El Sistema Estatal de Prevención se integra por el conjunto de dependencias gubernamentales y miembros de la sociedad civil orientados a realizar acciones públicas de prevención de la violencia y la delincuencia.

Capítulo Tercero de la Secretaría de Seguridad Pública

Artículo 23.- En el ámbito de la prevención a la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones: I. Establecer las políticas, programas y acciones relacionadas con la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana; II. Elaborar y proponer el Programa Estatal de actividades con participación ciudadana, relacionadas con la prevención de la violencia y la delincuencia;

.....

Capítulo Cuarto Del Centro Estatal de Prevención de la Violencia y la Delincuencia

Artículo 24.- El Centro Estatal es un unidad administrativa de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública para la consulta y asistencia técnica en materia de investigación, diseño, implementación e instrumentación de políticas públicas en materia de prevención, cuyo objetivo es recabar y analizar la información y el comportamiento criminológico, así como articular la política pública de prevención de la violencia y la delincuencia con participación y colaboración ciudadana.

.....

4.PREVENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA

4.1. Paradigma de la seguridad: vínculo prevención-seguridad ciudadana.

Tradicionalmente, el paradigma de la seguridad pública identifica la violencia y delito como problemas de orden público que erosionan las instituciones estatales y cuyas acciones son realizadas por un enemigo interno (PUNUD,2004). El estado utiliza las instituciones encargadas de la seguridad para garantizar el ejercicio del poder (governabilidad), la estabilidad de las instituciones, la seguridad de las personas y el orden público, mediante la contención, solución de conflictos y control.

En el caso de América Latina, el paradigma de la seguridad pública fue predominante hasta la década de 1980 y está relacionado con los regímenes autoritarios y dictatoriales de la segunda mitad del siglo XX, que implementaron políticas de represión, control y violación de derechos humanos (Carrión, 2005; Salgado,2010). Estas políticas estaban alejadas de un entorno democrático y un marco de respeto de las garantías individuales, lo cual dio pauta al surgimiento de nuevos paradigmas de seguridad.

En consecuencia, a finales del siglo XX surgió una tendencia internacional, sobre todo en América Latina, para proponer un paradigma de seguridad integral enfocado en el ser humano como el objetivo central de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Este nuevo paradigma proviene de un contexto mundial en el cual se redefine la relación entre las instituciones gubernamentales y la población (Carrión, 2005). Es decir, las demandas de la sociedad han desplazado el objetivo central de la seguridad basado en la protección del Estado (instituciones) hacia la protección social y el bienestar de los ciudadanos. Además, se fortalecen las estrategias de prevención y participación ciudadana (Zepeda y Moloeznik, 2011).

Se deduce pues, que la seguridad ciudadana basa su propuesta en la convivencia entre los habitantes de una localidad como un elemento clave para la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de los vínculos comunitarios y la disminución de la percepción de inseguridad en las localidades, con el fin de prevenir delitos y generar entornos seguros (Salgado, 2010). Por tanto, para este enfoque no se requiere de mano dura y esfuerzos aislados, sino de la coordinación de las instituciones públicas, sociedad civil y de la persona para afrontar el problema de la inseguridad (Ogliastri, 2001).

El enfoque de seguridad ciudadana ya no se basa en la voluntad general, sino en el individuo, en su libertad para ejercer sus derechos y el respeto a sus garantías. Por tanto, se busca que el Estado, en colaboración con la sociedad civil, propicie las condiciones necesarias para que las garantías se cumplan. El enfoque de estas políticas es el individuo en sí mismo (enfoque antropocéntrico), el cual va más allá de la preservación del orden público y la estabilidad de las agencias públicas hacia la protección de los derechos fundamentales de las personas (Beliz, 2007; Zepeda y Moloeznik, 2011).

4.2. Conceptos generales de seguridad ciudadana.

Esta corriente, plantea que las fuerzas de seguridad no sólo deben preservar la paz y el orden público, sino también deben resguardar a sus ciudadanos, sus derechos y obligaciones; deben tratar con dignidad a cualquier persona en especial a grupos vulnerables. (Vega, Zayas, 2010).

En los “Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana” publicados en el DOF el 22 de enero de 2011, por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se define el objetivo de la seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. El catálogo de derechos sujetos de protección de la seguridad ciudadana incluye los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y de la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y de participar en los asuntos de interés público.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos producto de una amplia consulta a expertos(as) y con

base en el sistema jurídico de derechos humanos, establece que seguridad ciudadana es parte de la seguridad humana (concepto con quince años de trabajo y desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas) de esta manera la define: como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos (CIDH, 2009).

En América Latina, la problemática de la seguridad ciudadana se sitúa en el siguiente contexto (Rico 2009):

- ✓ Escasas experiencias nacionales o locales, sobre todo debidamente planteadas y evaluadas;
- ✓ Una bibliografía sobre el tema cada vez más abundante pero repetitiva y dispersa (por lo que no suele ser conocida por el conjunto de especialistas de la región);
- ✓ Persistencia de la costumbre de adoptar modelos foráneos, sobre todo estadounidenses, sin tomar en cuenta su valor y las realidades propias;
- ✓ Las dificultades para superar la contradicción entre nuevas legislaciones penales de tipo garantista y las tendencias represivas de la población;
- ✓ Los obstáculos con que aún se enfrentan numerosos países del área en el proceso de transición a la democracia, iniciado a principios de los años 80;
- ✓ Las tendencias recientes en materia política y económica (globalización, descentralización, regionalización, libre mercado) que, por su impacto sobre la problemática de la seguridad ciudadana, imponen una reflexión sobre el papel del Estado en este campo; y

✓ La ausencia de políticas estatales integrales en la materia.

Aún y con la definición vertida en párrafos anteriores es válida, algunos especialistas coinciden en subrayar la complejidad de un tema en el que, entre otros aspectos, se combinan elementos de realidad (la criminalidad, o sea, el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en una sociedad determinada, la legislación penal y el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal) y de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal), para cuya solución se imponen acciones claramente diferenciadas aunque congruentes entre sí.

4.3 Condiciones de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana no se construye en el vacío, sino que su adecuada implementación requiere el cumplimiento de condiciones previas. En ese sentido, el involucramiento de los distintos actores y sectores, así como la transformación de ciertas prácticas, creencias y formas de afrontar los conflictos se vuelven sumamente necesarias. La voluntad política y la formación policial en materia de seguridad ciudadana son también requisitos esenciales para favorecer la perspectiva de seguridad ciudadana y transitar del enfoque represivo al preventivo.

4.3.1. Participación y corresponsabilidad ciudadana.

La participación ciudadana se entiende como el conjunto de acciones a través de las cuales los ciudadanos toman parte, a título individual o colectivo, en el diseño, gestión y control de las políticas públicas, o colaboran en el desarrollo de tareas de interés general. La participación permite jerarquizar las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y convertirlas en medidas de gobierno. Asimismo, hace posible articular esfuerzos en torno a objetivos específicos (DOF-PNPSVD, 2014).

Permite el ejercicio activo de los derechos que tienen los ciudadanos y su injerencia en los asuntos públicos, con el objetivo de que se tomen en cuenta sus necesidades, problemáticas y se establezca un sistema de vigilancia y monitoreo de sus representantes.

En los lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana se destaca la participación ciudadana como el centro de las políticas de seguridad y se establecen las prioridades para un involucramiento efectivo de las personas en las decisiones gubernamentales, dichas prioridades son:

- Participación responsable, colectiva y consensuada de las personas en coordinación con otras instancias para la construcción de la convivencia y la exigencia de actuación y rendición de cuentas.
- Participación en el diseño de políticas y programas y en su implementación, con miras a garantizar la eficacia y la eficiencia de las estrategias, programas y proyectos orientados a la prevención social de la violencia y la delincuencia.
- Participación corresponsable y coproducción de los planes de seguridad y convivencia.
- Participación corresponsable en el rol de replicadores de los programas de prevención de la violencia y la delincuencia en sus comunidades y en los diferentes ámbitos de su vida.
- Interés dinámico como participantes y observadores de los procesos de gobierno.
- Participación en todas las etapas del diseño de la política pública de seguridad, desde el diagnóstico hasta la evaluación.
- Participación planificada, mediante el aprovechamiento de las iniciativas propias de la comunidad, la atención a los diagnósticos participativos y la utilización de información -producto de la investigación documental.
- Participación basada en asumir sus propias responsabilidades como ciudadanos al evitar ser partícipes de actos de violencia o delictivos.

Para que lo anterior sea posible, es preciso que las diferentes instancias públicas de los tres órdenes de gobierno realicen las siguientes acciones:

- Fomentar la organización de los ciudadanos para que participen en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de seguridad.
- Apoyar e impulsar la creación de redes, coaliciones de organizaciones civiles especializadas en los temas de seguridad, prevención y desarrollo social.
- Impulsar la capacitación de las organizaciones ciudadanas para mejorar sus destrezas y habilidades en temas relacionados con la seguridad ciudadana.

- Apoyar e impulsar las mejores prácticas desarrolladas por las organizaciones ciudadanas en temas relacionados con la seguridad y la cohesión social.
- Fomentar la apertura de espacios de cooperación, diálogo y concertación para impulsar el fortalecimiento de la sociedad organizada y no organizada.

La participación se centra en la corresponsabilidad, y esta última puede definirse como la responsabilidad conjunta entre autoridades y ciudadanía para impulsar el compromiso y la participación de todos en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana; implica la incorporación de la ciudadanía en la construcción de soluciones para los problemas de violencia e inseguridad que se presentan en su comunidad, a través de programas y acciones en materia de seguridad, lo que permite la cooperación entre autoridades, actores y organizaciones.

Los ciudadanos y las autoridades participan de manera articulada y desde su propia responsabilidad en la identificación, financiamiento, gestión, supervisión, evaluación, monitoreo de las políticas, programas y proyectos para la prevención social de la violencia y la delincuencia. A diferencia de la seguridad pública, la seguridad ciudadana se construye mediante la participación y corresponsabilidad de todos los actores y sectores, y requiere que los ciudadanos se coloquen en el centro de las políticas públicas de seguridad (esto significa prestar especial atención a las necesidades de seguridad de las personas y no sólo de las instituciones).

La participación ciudadana es una condición para la construcción de seguridad ciudadana porque su involucramiento permite continuar con las acciones necesarias para conseguirla y que trascienden más allá de los cambios de administración.

4.3.2. Coproducción de seguridad

La Seguridad Ciudadana requiere la corresponsabilidad de los ciudadanos y las autoridades, para hacer posible la coproducción de la seguridad mediante la participación conjunta. De tal manera que "la coproducción en materia de seguridad involucra a las agencias del Estado -central o local-, a la sociedad civil y al sector privado, que están invitados a participar en forma responsable en la formulación e implementación de políticas de prevención" (Vanderschueren, 2005).

La coproducción de seguridad es el proceso que permite que todas las instancias del gobierno federal, estatal y local, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen de forma responsable en la construcción de seguridad que demanda una ciudad o comunidad para enfrentar de manera eficaz y coordinada los problemas de la inseguridad.

Algunos de los principales requisitos para la coproducción de seguridad ciudadana son:

- Acciones basadas en enfoques integrales y coordinados. Se refiere a la articulación de diversos enfoques que fomenten la colaboración e integración de prácticas, planes y programas para favorecer la prevención y la seguridad.
- Esto presupone la formación de profesionales capaces de trabajar en equipo, e integrar una visión amplia y metodologías integrales.
- Adaptación de las instituciones. Requiere que todas las instituciones involucradas se asuman como corresponsables en las soluciones a los problemas y también como parte de los problemas y, en consecuencia, de su resolución.
- Enfoque participativo flexible. Aceptar que la política de seguridad ciudadana debe ser abordada no sólo desde la visión de las instituciones, sino que debe incorporar las demandas, necesidades y propuestas de la ciudadanía (Vanderschueren et al., 2004).

Actores clave para la coproducción de seguridad ciudadana.

1. Públicos: Autoridades federales, estatales y municipales. Autoridades de Seguridad Ciudadana (Policía de Proximidad). Instituciones de la administración Pública. (Salud, Educación, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Asistencia Social, Jóvenes, Cultura, Deportes, Mujeres, etc.). Equipo técnico de prevención del delito.
2. Comunitarios: Redes de vecinos previamente organizados en torno a alguna temática. Comités vecinales; líderes naturales de la comunidad. Clubes y/o equipos deportivos, religiosos, o vinculados a tradiciones culturales propias de la comunidad. Escuelas, Centros de salud, Centros deportivos y recreativos,

- Iglesias, Familias, Organizaciones de la Sociedad Civil, Asociaciones de asistencia privada y Asociaciones cívicas
3. Privados y académicos: Empresas productivas o de cualquier tipo (Financieras, Comerciales, Servicios). Universidades y Centros de Investigación. Observatorios ciudadanos
 4. Medios de comunicación: Radio y TV locales, WEB, diarios. Redes sociales. Internet

Adicionalmente a los actores mencionados, es importante señalar que los ciudadanos tienen un gran compromiso a nivel individual en lo que se refiere a la participación, pues es conveniente que se involucren en las decisiones que les atañen, mediante la participación en foros consultivos, diagnósticos participativos y otros canales para implicarse en el diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas de las políticas, programas y proyectos en materia de seguridad. Su participación debe replicar las estrategias preventivas en su actividad laboral y en su vida cotidiana, así como asumir su responsabilidad en los problemas de inseguridad y evitar la comisión o el encubrimiento de acciones violentas o delictivas.

4.3.3. Convivencia ciudadana

Es aquella relación en la que los ciudadanos se reconocen iguales en derechos, tienen la voluntad de entenderse desde una actitud de aceptación y respeto, y los conflictos se resuelven de manera positiva. El derecho a la seguridad implica aceptar la diversidad y las diferencias de edad, género, etnia, religión entre otros, para convivir en paz.

Es importante destacar que uno de los mayores obstáculos para la convivencia ciudadana son las actitudes y las prácticas discriminatorias basadas en prejuicios y estereotipos. Al respecto, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) identifica como grupos en situación de discriminación, entre otros, a los adultos mayores, afrodescendientes, etnias, migrantes y refugiados, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, minorías sexuales y trabajadoras domésticas; así como a las mujeres, niños y niñas, y jóvenes.

La intención de negar la diversidad ha sido utilizada por personas y gobiernos autoritarios para justificar la persecución y exterminio de grupos e individuos, y por ello es necesario reconocer la diferencia y crear condiciones de inclusión y diálogo que permitan fomentar una cultura de paz, definida por las Naciones Unidas como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, con base en el respeto a los derechos humanos.

Para que la convivencia ciudadana sea efectiva es necesario el reconocimiento y el respeto a la diversidad, entendida esta última como la consideración de las necesidades y circunstancias específicas de las personas, determinadas por el contexto local, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y las acciones afirmativas (CONAPRED, 2015).

4.3.4. Espacios públicos convivencia ciudadana.

Es necesario contar con espacios donde personas de diferentes identidades y condiciones socioeconómicas puedan convivir y reconocerse como parte de una comunidad. La falta de interacción cotidiana en los espacios públicos y la fragmentación del territorio y de los grupos, aumenta el sentimiento de indefensión, la percepción de inseguridad y la probabilidad de que ocurran prácticas de violencia y delitos.

En ocasiones, en los espacios de convivencia se presentan prácticas discriminatorias basadas en prejuicios y estereotipos.

Por ejemplo: una causa y consecuencia del distanciamiento entre las clases medias y los estratos populares es el temor al contacto, éste se sustenta en el desconocimiento mutuo y en una serie de prejuicios y estereotipos que impiden el acercamiento (CEPAL, 2010).

Es conveniente señalar que la recuperación y apropiación de los espacios públicos, implica una importante responsabilidad de quienes los utilizan, pues de ello depende su preservación y mejor aprovechamiento. El trabajo conjunto entre quienes conviven en los espacios públicos, para mantenerlos en buen estado y limpios, puede generar redes de organización que les permitan, eventualmente, resolver diversos problemas comunes. En ese sentido, evitar conjuntamente el deterioro de los espacios, es

una forma de participar como ciudadanía en la generación de entornos seguros y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

Se requieren espacios públicos de encuentro y convivencia que, entre otras cosas, promuevan el sentido de pertenencia, la confianza y la solidaridad entre diferentes personas y grupos.

4.3.5 Transformación positiva de conflictos

Cuando las personas y grupos conviven cotidianamente en un espacio, es inevitable que se presenten conflictos. Si entendemos estos conflictos y los abordamos como una oportunidad, podremos encontrar, mediante el diálogo, nuevas formas para resolverlos. Cuando los conflictos no son procesados adecuadamente o no se conocen las alternativas para dirimirlos, pueden desembocar en violencia. En ese sentido, es de gran relevancia tener presente los métodos alternativos para procesar, transformar o resolver conflictos, pues de ello dependerá que tus proyectos logren contener o anticiparse y prevenir situaciones conflictivas que pudieran eventualmente devenir en actos violentos.

Adoptar métodos para la transformación positiva de conflictos puede resultar en soluciones en las que todos ganan y obtienen beneficios.

Lo relevante de estos métodos, es que estos son útiles para prevenir la violencia, pero también para detener su escalada cuando ésta ya se ha presentado. En ese sentido son de gran relevancia para evitar brotes generalizados de violencia en las comunidades y brindar a las personas distintas alternativas para lograr soluciones satisfactorias para ambas partes. Aunque en principio parezca complicado, ten presente que la prevención de la violencia se sustenta firmemente en que las personas sean capaces de resolver aquello que les confronta de manera madura, creativa y orientada al diálogo y la comprensión.

La alternativa más adecuada para tratar un conflicto dependerá de las circunstancias específicas y del contexto, las prácticas más comunes son: la mediación, la negociación, la conciliación, el arbitraje y las expresiones de justicia restaurativa.

4.3.6. Cohesión social y comunitaria.

Podemos entender a la cohesión comunitaria como el resultado de un proceso social en el que se construyen oportunidades, relaciones, identidades, incentivos y vínculos que permiten a los individuos y sus comunidades alcanzar su máximo potencial. Para ello, se requiere afrontar y superar la debilitada capacidad ciudadana para organizarse y actuar conjuntamente en la resolución de los retos económicos, políticos y sociales que se les presenten.

Una sociedad bien cohesionada implica la ampliación de las posibilidades para que las personas tengan una vida digna, autónoma y sustentada en vigorosas relaciones sociales impermeables a la violencia y, sobre todo, en sólidos mecanismos de inclusión social, comportamientos y valoraciones ciudadanas que potencialicen la confianza entre individuos e instituciones, incrementen el capital social, el sentido de pertenencia, la solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición para participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Como hemos visto, la promoción y el fortalecimiento de la cohesión social son imprescindibles para el diseño e implementación de estrategias que coadyuven a la construcción de la seguridad ciudadana. Esto sólo es posible si las políticas públicas consideran el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana desde la etapa de planeación, y los programas y proyectos implementados son capaces de promover la confianza, empatía y solidaridad social en las comunidades, estableciendo mecanismos de intervención temprana en los conflictos sociales y medios alternativos para su transformación positiva, lo que incide directamente en la cooperación entre autoridades y ciudadanía.

Las políticas de seguridad ciudadana deben impulsar el enfoque de cohesión comunitaria mediante la atención de ocho dimensiones:

1. Derechos y deberes
2. Interacción
3. Igualdad
4. Identidad y pertenencia
5. Diversidad

6. Divisiones, tensiones, conflictos, amenazas y riesgos

7. Participación

8. Relaciones

Es de gran utilidad tener presentes estas dimensiones al diseñar tu proyecto, pues de esta manera contribuyes a la consolidación de la cohesión social y comunitaria requerida para la construcción de la seguridad ciudadana.

De tal manera que la cohesión comunitaria:

- Concibe lo comunitario como la escala de lo humano, de las relaciones cotidianas, de los problemas compartidos (violencia en la calle, basura, medio ambiente, servicios, educación, etc.).
- Promueve la creación y funcionamiento de redes locales (padres de familia, clubes de deporte, asociaciones de apoyo a grupos vulnerables, etc.).
- Impulsa la colaboración cercana con las instituciones municipales competentes para emitir políticas públicas y rendir cuentas a la comunidad.
- Promueve mecanismos de democracia participativa directa a nivel local.
- Favorece el cambio de las dinámicas sociales y refuerza las redes de confianza mutua. La comunidad es el espacio por excelencia donde se establece el diálogo entre habitantes y autoridades que comparten una identidad básica y un futuro común.
- Impulsa el establecimiento de valores y propósitos comunes.
- Busca el diseño e implementación de proyectos de desarrollo económico local que generen resultados en el corto y mediano plazo.
- Orienta la gestión de proyectos de prevención, detección y gestión de riesgos de violencia social.
- Busca el empoderamiento de personas y comunidades.

(Bazbaz Suhayla, 2015)

4.3.7. *Liderazgo local*

Se conforma por tomadores de decisiones que apoyan y acompañan las iniciativas de prevención social de la violencia y la delincuencia, esto incluye la toma de decisiones para la asignación de presupuestos, la planeación estratégica participativa, la articulación con otras instancias y actores sociales, y el monitoreo y evaluación.

Al inicio de todo proceso de seguridad ciudadana, tiene que existir un liderazgo local que proponga una visión capaz de:

- Expresar el sentir de los actores locales (que fue discutido, negociado y contrastado con los habitantes y las organizaciones sociales).
- Ser coherente con el resto de la política local.
- Ser flexible y poder rectificar las acciones durante el proceso de implementación para la prevención social de la violencia e incremento de la seguridad ciudadana.
- Apuntar hacia la cohesión social y comunitaria, al mejoramiento de la calidad de vida, el ejercicio de los derechos humanos y la formación de una cultura de prevención ciudadana.

La visión propuesta por el liderazgo local deberá ser una prioridad política del municipio (en articulación con la política de seguridad a nivel federal y estatal) y conformar una estructura orgánica compuesta por un equipo técnico que:

- ✓ Integre los recursos locales de la comunidad en torno a la política de seguridad.
- ✓ Promueva la integración de los actores locales en redes sociales positivas.
- ✓ Cuenten con competencias técnicas de prevención e intervención comunitaria.
- ✓ Conozca el contexto y las dinámicas de su comunidad.

Sin equipos profesionales y administrativos capacitados no se podrá implementar de manera eficaz una estrategia de intervención comunitaria. La construcción eficiente y eficaz de la seguridad ciudadana precisa de voluntad política y un liderazgo local con la intención honesta de afrontar los problemas de violencia e inseguridad mediante una mirada participativa y preventiva.

4.3.8. Relación policía-comunidad

Un actor clave para la seguridad ciudadana es la policía y su relación de proximidad con la comunidad. La coproducción de la seguridad implica la reciprocidad policía-comunidad en el diseño, implementación y evaluación de políticas y acciones de prevención de la violencia y la delincuencia. En ese sentido, la policía colabora y aprende de la comunidad, al mismo tiempo que le rinde cuentas, dando lugar a la solución de problemas en el marco de la aplicación de la ley, el respeto a los derechos humanos y la colaboración interinstitucional, dando lugar a sinergias que favorecen la construcción de comunidades cohesionadas y seguras.

El modelo de policía orientada a la comunidad (se indica como policía orientada a la comunidad y no como “policía comunitaria” pues en el caso de México ese último término se encuentra mayormente asociado a grupos de autodefensa) o de proximidad, es un esfuerzo por transformar a las policías y capacitar a los agentes para una mayor cercanía con la ciudadanía. Para ello se propone la creación de canales amplios y directos de comunicación que favorezcan la denuncia ciudadana (por ejemplo, procesos expeditos, transparentes y confiables) y la cultura de la legalidad de autoridades y ciudadanía (por ejemplo, disminución de la corrupción).

La consolidación de la proximidad implica también una transformación radical de las policías, de tal manera que puedan tomar decisiones, en conjunto con la ciudadanía. Esto significa que la participación ciudadana efectiva y el éxito del trabajo policial dependen de su capacidad para dar respuesta a los problemas concretos de las comunidades (Salgado, 2010).

Acciones que contribuyen a mejorar la relación policía-comunidad:

- Crear y fortalecer procesos y mecanismos efectivos de denuncia, a través de la modificación de procesos en las distintas instancias de seguridad que permitan hacerlos más ágiles y transparentes.

- La formación e institucionalización de consejos y foros para el diálogo policía-comunidad.
- Implementar mecanismos de monitoreo, evaluación ciudadana y rendición de cuentas sobre el estado de la inseguridad y el trabajo de la policía.
- Formar a la policía en materia de prevención y promover su participación directa en actividades preventivas y favorecer procesos de resolución de conflictos.

Cuando los ciudadanos asumen su responsabilidad y la policía actúa en un marco de legalidad y de respeto a las garantías individuales, se crea un clima de confianza y credibilidad, y la seguridad deja de ser un asunto exclusivo de la policía.