



# MODELO DE PREVENCIÓN QUINTANA ROO

**PARTE 1  
PLAN RECTOR  
DE PREVENCIÓN DEL  
DESORDEN, VIOLENCIA  
Y DELINCUENCIA**

## Presentación

A nivel global, la seguridad se ha convertido en un problema para los estados. Actualmente, aparece en todas las agendas de los gobiernos por su impacto directo en el bienestar de los individuos, familias y las comunidades. Desde hace tiempo, la ciencia criminal estableció que el delito está fuertemente influenciado por dos aspectos: los motivos individuales que llevan a un infractor a transgredir la ley; y un conjunto de condiciones sociales que crean las condiciones para la comisión de los delitos, es decir, aspectos individuales y sociales caracterizados por tener un origen multicausal. Ante esta evidencia científica debemos preguntarnos ¿Por qué la responsabilidad de la prevención recae sólo en el sistema de seguridad y justicia?

A partir del análisis de estas y otras consideraciones surge el **Modelo de Prevención Quintana Roo**, que plantea un nuevo paradigma de prevención y atiende el desorden, violencia y delincuencia, de manera ecosistémica, transdisciplinaria y centrada en las necesidades de la ciudadanía. Este modelo se orienta a migrar de un modelo punitivo a uno que construye la paz y contribuye al desarrollo humano. Fortalece a las personas, además de protegerlas, para reducir la debilidad social asociada con la falta de información, herramientas y habilidades para hacer frente a la violencia y la delincuencia. Evoluciona de una política asistencialista, a una que reconoce la capacidad de la ciudadanía para participar activamente, organizarse para enfrentar amenazas y contribuir a su propio desarrollo; de una política sustentada en el índice delictivo, a una que además, atiende los factores de riesgo; de una política basada en decisiones subjetivas y no informadas, a una que utiliza herramientas científicas y tecnológicas para diseñar, ejecutar y evaluar los resultados; de una coordinación desarticulada, a una que alinea el esfuerzo del gobierno del estado, los gobiernos municipales y la ciudadanía bajo una agenda común; y que traslada una visión cortoplacista a una de largo plazo y sostenida.



Pero, sobre todo, una política de prevención que abone al bienestar y que mejore la calidad de vida de las y los quintanarroenses.

El *Modelo de Prevención Quintana Roo*, se plasma en dos documentos:

*Plan Rector de Prevención del Desorden, Violencia y Delincuencia* (Plan Rector), que contiene los lineamientos que rigen la política de prevención en el Estado de Quintana Roo.

*Plan Operativo de Prevención del Desorden, Violencia y Delincuencia* (Plan Operativo), que contiene estrategias y acciones en materia de prevención.



# **MODELO DE PREVENCIÓN QUINTANA ROO**

## **PARTE 1**

### **PLAN RECTOR**

# **DE PREVENCIÓN DEL DESORDEN, VIOLENCIA Y DELINCUENCIA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

**ADMINISTRACIÓN 2016 - 2022**

## PLAN RECTOR DE PREVENCIÓN DEL DESORDEN, VIOLENCIA Y DELINCUENCIA

### Resumen ejecutivo

El ***Plan rector de prevención del desorden, violencia y delincuencia*** contiene los lineamientos que rigen la política de prevención en el Estado de Quintana Roo. Se concibió como un marco de referencia en donde la prevención adquiere un rol primordial que permea todo el sistema de seguridad, justicia y justicia restaurativa, y se proyecta como la estrategia central para reconstruir el tejido social deteriorado por factores estructurales, la falta de cultura de legalidad, la corrupción y la delincuencia. El plan rector propone una gama de políticas ecosistémicas, transdisciplinarias y un abordaje institucional transversal para atender las necesidades y demandas de amplios sectores de la población, y abrir la posibilidad de que la ciudadanía participe de manera activa.

El Plan Rector presenta un análisis de la prevención en México y establece los nichos de oportunidad que tiene el Gobierno del Estado de Quintana Roo en materia de prevención. Estos retos son la respuesta a influencias conceptuales de orden nacional y que se han extendido a los estados y municipios; paradigmas que ya no son vigentes, pero que han prevalecido durante mucho tiempo; e instituciones inexistentes o debilitadas a causa de administraciones incapaces de responder a las necesidades de las y los quintanarroenses.

## CONTENIDO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUCCIÓN .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2</b> | <b>ANTECEDENTES .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>3</b> | <b>MISION, VISIÓN Y VALORES .....</b>                              | <b>24</b> |
| <b>4</b> | <b>OBJETIVOS GENERALES .....</b>                                   | <b>25</b> |
| <b>5</b> | <b>SLOGAN .....</b>  | <b>25</b> |
| <b>6</b> | <b>CONCEPTOS CENTRALES .....</b>                                   | <b>26</b> |
| 6.1      | Prevenición ecosistémica   | 26        |
| 6.2      | Seguridad humana   | 28        |
| 6.3      | Proteger & Fortalecer  | 30        |
| 6.4      | Autorregulación & Eficacia colectiva                               | 31        |
| 6.5      | Abordaje transdisciplinario  | 32        |
| <b>7</b> | <b>EJES ESTRATEGICOS .....</b>                                     | <b>33</b> |
| <b>8</b> | <b>POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN .....</b>                        | <b>35</b> |
| 8.1      | Diseño de políticas de prevención                                  | 35        |
| 8.1.1    | Principios para diseñar las políticas públicas de prevención ..... | 35        |
| 8.1.2    | Variables para diseñar la política de prevención .....             | 36        |
| 8.1.3    | Planeación de la política de prevención .....                      | 42        |
| 8.2      | Ejecución de la política de prevención                             | 43        |
| 8.3      | Evaluación de la política de prevención                            | 44        |
| 8.3.1    | Tipos de evaluación.....   | 44        |
| 8.3.2    | Metodología de evaluación.....                                     | 47        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 8.3.3     | Métodos para evaluar .....  | 47        |
| 8.3.4     | Líneas base y testigos .....  | 49        |
| 8.3.5     | Características de los indicadores .....                                | 49        |
| 8.3.6     | Retos en la evaluación .....  | 50        |
| 8.3.7     | Documentación y seguimiento a la política de prevención .....           | 51        |
| <b>9</b>  | <b>PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....</b>                        | <b>52</b> |
| 9.1.1     | Principios de la participación ciudadana.....                           | 52        |
| 9.1.2     | Beneficios de la participación ciudadana.....                           | 53        |
| 9.1.3     | Consideraciones para la participación incluyente.....                   | 54        |
| 9.1.4     | Consideraciones para organizar procesos de participación ciudadana..... | 55        |
| <b>10</b> | <b>COORDINACIÓN DEL ESFUERZO COLECTIVO.....</b>                         | <b>56</b> |
| 10.1      | Agenda común  | 57        |
| 10.2      | Comunicación continua y frecuente                                       | 58        |
| 10.3      | Sistema compartido de medición  | 58        |
| 10.4      | Reforzamiento mutuo   | 59        |
| 10.5      | Organización vertebral  | 59        |

## TABLA DE CUADROS

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1. Ejemplo de conceptualización errada de política de prevención.....                                       | 14 |
| Cuadro 2. Ejemplo de necesidad de abordar la política de prevención con una perspectiva transdisciplinaria. ....   | 15 |
| Cuadro 3. Ejemplo de factor de riesgo y protección; y análisis preventivo.....                                     | 19 |
| Cuadro 4. Criterios para diseñar la política de prevención .....   | 20 |
| Cuadro 5. Ejemplo de eficacia colectiva.....   | 32 |
| Cuadro 6. Ejemplo de política pública centrada en la persona.....  | 36 |
| Cuadro 7. Ámbitos de acción de la política de prevención .....   | 36 |
| Cuadro 8. Ejemplo de una política de prevención con ámbitos de acción integrados.....                              | 37 |
| Cuadro 9. Ejemplo de riesgos económicos y metas de una política de prevención.....                                 | 38 |
| Cuadro 10. Ejemplos de riesgos sociales y metas de políticas de prevención.....                                    | 39 |
| Cuadro 11. Ejemplos de riesgos en el entorno habitables y políticas de prevención.....                             | 40 |
| Cuadro 12. Ejemplo de información requerida para evaluar una política de prevención.....                           | 45 |
| Cuadro 13. Ejemplo de evaluación del impacto de una política de prevención.....                                    | 45 |
| Cuadro 14. Ejemplo de evaluación del proceso de ejecución de una política pública.....                             | 46 |
| Cuadro 15. Ejemplo de evaluación del cambio provocado por una política de prevención.....                          | 46 |
| Cuadro 16. Ejemplos de instrumentos cualitativos para evaluar políticas de prevención su aplicación.....           | 47 |
| Cuadro 17. Ejemplo de instrumentos cualitativos para evaluar políticas de prevención y su aplicación.....          | 48 |
| Cuadro 18. Ejemplo de una línea base y un testigo para evaluar una política de prevención.....                     | 49 |
| Cuadro 19. Retos en la evaluación de política de prevención.....   | 50 |
| Cuadro 20. Ficha general para el registro de la política de prevención del desorden, violencia y delincuencia..... | 51 |
| Cuadro 21. Principios que rigen los procesos de participación ciudadana.....                                       | 52 |
| Cuadro 22. Ejemplo de consideraciones para una participación incluyente.....                                       | 54 |
| Cuadro 23. Consideraciones para organizar procesos de participación ciudadana.....                                 | 55 |

## TABLA DE ILUSTRACIONES

|  |    |
|--|----|
| Ilustración 1. Edificio de seguridad-justicia-justicia restaurativa.....         | 27 |
| Ilustración 2. Acciones de la política de prevención: Proteger y Fortalecer..... | 30 |
| Ilustración 3. Componentes de la metodología “Impacto Colectivo”.....            | 57 |



## 1 INTRODUCCIÓN

*“Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales que son la esencia de la vida. Significa proteger a la gente de amenazas y situaciones críticas (severas) y omnipresentes (extendidas); utilizar procesos que construyan las fortalezas y aspiraciones de las personas; y crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos y culturales que en su conjunto proporcionen a las personas los bloques básicos de supervivencia, vida y dignidad.” (Adaptado de Naciones Unidas, 2003)<sup>1</sup>*

El *Plan Rector de Prevención del Desorden, Violencia y Delincuencia* atiende tres temas de manera vinculada. El desorden, se asocia con una falta de observancia a las convenciones sociales, con excesos, actitudes individualistas y con la incapacidad de participar colectivamente para lograr una convivencia armónica y segura. La violencia, se asocia con el “uso intencional de la fuerza física o del poder, en forma de amenaza o hecho consumado, en contra de uno mismo, de otra persona, o de un grupo o comunidad, que resulta en o tiene una probabilidad alta de causar daño, muerte, daño psicológico, problemas en el desarrollo o privación.”<sup>2</sup> La delincuencia responde a la falta de legalidad, a la acción u omisión que deriva en quebrantar la ley. El desorden, violencia y delincuencia tienen un impacto directo en el bienestar de individuos, familias y comunidades.

---

<sup>1</sup> Definición de Seguridad Humana, Naciones Unidas, 2003. Documento en línea / Recuperado en julio 2016:  
[http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf)

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud.

Desde hace años, la ciencia criminal estableció que el delito está fuertemente influenciado por dos aspectos: los motivos individuales que llevan a un infractor a transgredir la ley; y un conjunto de condiciones sociales que crean las

condiciones para la comisión de los delitos, es decir, aspectos individuales y sociales caracterizados por ser multicausales. A pesar de esta evidencia científica, el delito, su existencia, reacción y sanción se asocian con dos sistemas: el policiaco y el judicial. La política de seguridad se concibe como un conjunto de acciones reactivas que buscan contener la criminalidad; se hace uso de la fuerza pública para mantener el orden; y únicamente las policías tienen mandato de prevención.

Si bien la prevención del delito es mencionada en la ley, en México no hay un entendimiento extendido sobre su importancia, ni existen modelos efectivos para atender y dar seguimiento a este tema. A partir del 2012, la prevención del delito se activó en las agendas de desarrollo de los gobiernos federal, estatales y municipales, con énfasis en encontrar soluciones lineales a problemáticas multicausales, bajo un planteamiento simple e ingenuo, algunos ejemplos son:

- a. *Falta de eficacia en la planeación*, por establecer un listado de factores de riesgo carentes de un análisis profundo, por ejemplo: i) Crear espacios públicos, sin tener una justificación para ser situados en ciertas zonas; y ii) Proporcionar educación dirigida a aumentar los conocimientos, pero sin introspección o sin hacer una valoración certera del contexto, en su mayoría predominantemente violento, en lugar de propiciar la cohesión social y transferir habilidades para la convivencia pacífica.

- b. *Ejecución atropellada*, por movilizar acciones o programas que nadie necesitaba; que no hicieron sentido alguno a la población objetivo; y que se asociaron con la prevención sin tener un fundamento teórico, ni pragmático.
  
- c. *Evaluación incierta*, por falta de mecanismos reales para analizar y medir el impacto de las acciones emprendidas; carencia de líneas base para hacer mediciones comparativas, antes y después de entregar la política; e intentos nulos de realizar mediciones longitudinales en sectores poblacionales específicos, desperdiciando así la posibilidad de recuperar las mejores prácticas y extenderlas a otros núcleos humanos.

Como resultado, México transita por una época difícil colmada por el desorden, violencia y delincuencia. Hasta ahora, la respuesta ha sido la contención y la supresión, con el empleo de la fuerza del Estado. Han transcurrido 10 años desde que se inició esta estrategia y los resultados no son alentadores. La violencia y la delincuencia no han disminuido y ahora se percibe una mayor impunidad. Esto señala la necesidad de replantear el paradigma de seguridad y justicia. El presente documento propone un camino probado: regresar al origen de las causas.

## 2 ANTECEDENTES

*Las medidas tradicionales que asocian el desorden, la violencia y la delincuencia con el castigo, tales como, disminuir la edad penal y regulaciones de mano dura, que quizá fueron útiles en otros tiempos y en sociedades pequeñas, modestas y sensibles a la intimidación, hoy resultan obsoletas ante la conciencia creciente sobre los derechos humanos y la globalización que muestra el contraste entre políticas totalitarias, represoras y punitivas; y políticas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto, orientadas a la prevención y con la participación social.*

Este apartado presenta los nichos de oportunidad más relevantes que tiene el Gobierno del Estado de Quintana Roo en el tema de prevención del desorden, la violencia y la delincuencia. Estos retos son la respuesta a influencias conceptuales de orden nacional y que se han extendido a los estados y municipios; paradigmas que ya no son vigentes, pero que han prevalecido durante mucho tiempo; instituciones debilitadas a causa de administraciones incapaces de responder a las necesidades de las y los quintanarroenses; y fallas estructurales que la administración 2016-2022 deberá corregir. Estos retos se presentan a continuación.

### **a. Conceptualización de la prevención del delito**

Tradicionalmente se conceptualiza la prevención del delito como una función inherente y exclusiva de la seguridad pública, por lo que se vincula la reducción de la delincuencia y la prevención del delito con el trabajo policial. A su vez, la política pública sobre seguridad se asocia con la criminalidad. En consecuencia, se responde a fenómenos humanos con medidas punitivas y judiciales que frustran la posibilidad de que la política de prevención impacte favorablemente en el bienestar de la ciudadanía y, sobre todo, que reduzca la probabilidad de daño hacia las personas y el Estado.

La vinculación entre la prevención y la seguridad pública niega en su esencia el origen multicausal de la violencia y la delincuencia, lo que deriva en una concepción pobre y en un abordaje que desvincula estos fenómenos con factores estructurales sociales, económicos y situacionales. La evidencia científica y la realidad nos señalan que, para que una política de prevención sea efectiva, es necesario una visión y un abordaje transdisciplinario con la participación de diversas dependencias del estado.

El Gobierno de la República intentó transversalizar el abordaje del tema de prevención e instruyó a diversas dependencias federales a focalizar sus esfuerzos en polígonos específicos, territorios perfectamente delimitados y aislados, que no responden a una dinámica humana caracterizada por el cambio constante. Por ejemplo, los polígonos establecidos en el 2013 en Quintana Roo, actualmente actúan como una camisa de fuerza ante la dinámica poblacional acelerada del estado.

Durante los últimos años se hicieron inversiones cuantiosas en infraestructura y se desplegaron programas que se asociaron mediáticamente con la prevención de la violencia y la delincuencia<sup>3</sup>, pero que no tuvieron impactos significativos en su reducción. Si bien la infraestructura urbana y los servicios aumentan la posibilidad de desarrollo humano, y la asociación entre éste y la prevención es indiscutible, las inversiones por sí mismas, son incapaces de reducir la violencia, ni la delincuencia. Es necesario insertarlas dentro de una política pública ecosistémica, conceptualizada y diseñada bajo criterios científicos; que responda a la cultura, a los problemas locales y a las necesidades de las personas; y que atienda factores estructurales y de riesgo.

---

<sup>3</sup> A través del programa federal PRONAPRED se invirtieron 10 mil millones de pesos en prevención.

### Ejemplo

Instalaciones deportivas sin programas institucionales que ofrezcan actividades supervisadas, pueden derivar en riesgos para adolescentes y jóvenes cuando los espacios son tomados por pandillas.

**Cuadro 1. Ejemplo de conceptualización errada de política de prevención.**

#### **b. Marco legal**

El modelo de seguridad que impera en México es persecutorio, por lo tanto, las policías justifican su razón de ser, cuando aprehenden a infractores de la ley; y no cuando previenen la violencia y la delincuencia, a pesar de ser concebidas como *policías preventivas*. Esta distorsión incide en su formación, operación del servicio, definición del presupuesto y en la estructura administrativa de las corporaciones policiales, y se refleja en el marco legal de seguridad y justicia.

Las leyes de seguridad y prevención del delito del Estado de Quintana Roo, no obedecen a un estado moderno de derecho y conciben a la seguridad pública bajo un paradigma reduccionista, centrado en el delincuente y no en la ciudadanía. El mandato legal de prevención recae exclusivamente en el sistema de seguridad y justicia, por lo que no promueven la asociación, ni la coordinación entre niveles de gobierno, dependencias y sociedad para abordar estos temas de manera transversal. Tampoco confieren a la prevención la importancia que amerita, lo que limita la acción de las instituciones de gobierno en temas complejos y de evolución rápida como son la violencia y la delincuencia.

### Ejemplo

Las causas de participación de jóvenes en delincuencia son pobreza, condiciones familiares y nivel educativo bajo, indicadores que no pueden ser atendidos por las fuerzas de seguridad. Sin embargo, únicamente se hace responsable a las policías de abatir la violencia y la delincuencia.

**Cuadro 2. Ejemplo de necesidad de abordar la política de prevención con una perspectiva transdisciplinaria.**

En México, a las personas que cometen infracciones o delitos se les asignan sanciones pecuniarias, arresto y/o privación de la libertad. Las infracciones o multas son parte de un sistema de recaudación que favorece el ingreso de dinero público a las arcas de las tesorerías. Sin embargo, dichos aprovechamientos tienen un impacto modesto en la reincidencia delictiva, contribuyen débilmente a construir una cultura de la legalidad y crear una ciudadanía socialmente responsable.

Con el nuevo sistema penal acusatorio, se ha establecido el mandato jurídico que propicia una mayor regulación social, a través de sanciones que obligan a ciudadanos a realizar trabajo comunitario, a obtener herramientas e información que les permitan cambiar su comportamiento delictivo y actitudes poco cívicas. En México, los fiscales y los jueces tienen a su disposición recursos limitados para cumplir con este nuevo mandato.

#### **c. Debilidad social**

En diversos sectores de la sociedad mexicana, se refuerza la capacidad violenta de dirimir conflictos; y se considera un atributo aplaudible perjudicar a los demás, mentir y ser ilegal. En diversos escenarios, la violencia ha permeado las estructuras que deberían favorecer el desarrollo del individuo, como la familia y las escuelas. El

contexto es tan agresivo que obliga al individuo a ser violento, como mecanismo para sobrevivir. El Estado de Quintana Roo está influenciado por esta cultura nacional.

Las estrategias de prevención orientadas a fortalecer a la ciudadanía con información, transferencia de herramientas y desarrollo de habilidades para hacer frente a la violencia y la delincuencia han sido endebles y/o no sostenidas; en especial aquellas orientadas a reducir la probabilidad de que las personas se conviertan en víctimas, que sean violentas, ilegales y participen en la comisión de delitos. La ciudadanía se encuentra en una posición de debilidad y temor ante la violencia y la delincuencia; se ve a sí misma como una víctima; sin control sobre lo que sucede; y sin capacidad de participar colectivamente para contribuir a su propia seguridad.

Es necesario que la política pública se oriente a la autorregulación del individuo y a crear las condiciones para que la ciudadanía se empodere y sea capaz de ejercer una regulación social, es decir, hacer algo con respecto a la violencia y la delincuencia; descubra sus recursos propios y colectivos; y pase de ser una víctima a un actor con voz propia, con la fuerza social necesaria para actuar colectivamente en favor del bien común.

El esfuerzo que las organizaciones de la sociedad civil y grupos sociales realizan en torno a prevenir la violencia y la delincuencia tienen una vinculación incipiente con el trabajo que realizan los tres niveles de gobierno en el mismo sentido. Gobierno y sociedad se ven a sí mismos como entidades antagónicas, en lugar de ser el binomio con el que el Estado se conforma y se fortalece. En tiempos, cuando se enfrentan retos comunes o amenazas que afectan a la sociedad y a su gobierno, el esfuerzo colaborativo es necesario para beneficio de la sociedad y la gobernabilidad del Estado. Quintana Roo enfrentó administraciones que provocaron una gran desconfianza en la ciudadanía. Como resultado, incidentes que en otros momentos se considerarían como



menores, escalan de manera desproporcionada; la ciudadanía tiene desconfianza en su gobierno y aspira a resultados rápidos, que dan tranquilidad inmediata, pero que no necesariamente mejorarán las condiciones de seguridad.

#### **d. Política de prevención**

##### ***Política asistencialista.***

Generalmente en México, las y los ciudadanos son vistos como un objeto de la política pública, como receptores pasivos o para contribuir con tiempo, trabajo o recursos económicos; y no como sujetos con capacidad para participar activamente, organizarse para enfrentar amenazas y contribuir a su propio desarrollo. Esta visión refuerza el asistencialismo, fomenta la pasividad y el conformismo, inhibe la posibilidad de participación de la ciudadanía; y, sobre todo, derrocha la riqueza enorme que ofrece la diversidad humana y que puede canalizarse para resolver retos comunes.

##### ***Política basada en el índice delictivo.***

En México, la política de seguridad se ha basado tradicionalmente en el índice del delito, lo que representa las siguientes desventajas:

- No todo el índice delictivo refleja la realidad ya que se integra a partir de la denuncia ciudadana. Se estima que en México se denuncia menos del 10% de los delitos cometidos, generalmente delitos de alto impacto, como el secuestro; y aquellos que deben reportarse como, por ejemplo, extravío de pasaporte, para hacer efectiva su reposición, y robo de vehículo, para que los seguros puedan aplicarse. Por lo tanto, el índice delictivo no es significativo para algunos delitos y no debería de utilizarse como base para la toma de decisión.

- El índice delictivo puede convertirse en un distractor en el diseño de la política pública, enfocada en disminuir el 10% de los delitos que se denuncian. Mientras que los delitos no denunciados pueden recibir menos atención y una asignación menor de recursos, a pesar de que minan la calidad de vida de la ciudadanía y deterioran la percepción ciudadana de seguridad.
- El índice delictivo incluye incidentes no relacionados con la seguridad, pero que impactan en el índice delictivo institucional, por ejemplo, un accidente de tránsito ocasionado por la lluvia. Asimismo, refleja faltas administrativas imputables a la ciudadanía, por ejemplo, persona ebria en la vía pública.
- Por último, cuando un gobierno facilita la denuncia, da resultados y protege al denunciante, la ciudadanía empieza a denunciar. Como resultado de la confianza ciudadana, el índice delictivo aumenta en correlación con la denuncia. Cuando esto sucede, la ciudadanía y los medios descalifican a los gobiernos.

En síntesis, las acciones de seguridad y prevención se focalizan en reducir el índice delictivo, un indicador que puede ser confiable para algunos delitos y poco confiable para otros. Como resultado, los esfuerzos institucionales de prevención no se focalizan en identificar y reducir los factores de riesgo, fortalecer los factores protectores, ni reforzar los mecanismos de resiliencia. Esta tendencia se observa a nivel nacional.

### Ejemplo

La Policía Federal señala que los jóvenes que terminan preparatoria tienen menos probabilidad de participar en actividades delictivas.

Factor de riesgo: Deserción escolar.

Factor protector: Terminar la preparatoria.

Análisis preventivo: Determinar causas de deserción escolar

¿Los padres no dan importancia a la educación?

¿Expulsión del sistema educativo?

¿Problemas de aprendizaje?

¿Pobreza?

¿Violencia escolar?

**Cuadro 3. Ejemplo de factor de riesgo y protección; y análisis preventivo.**

Al diseñar la política pública es necesario tomar decisiones con base en los factores que dan origen a la violencia y la delincuencia; y utilizar el índice delictivo en aquellos casos en donde sea significativo.

### ***Toma de decisión subjetiva y no informada.***

La política de prevención debe proteger a las personas; ejercer eficazmente los recursos públicos; y lograr un impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía. Para llegar a estos objetivos, la política debe estar inmersa en un proceso de decisión sistemática y científica. Esto implica profesionalizar a los servidores públicos; contar con fuentes confiables de información y formación de conocimiento; sistemas para facilitar la toma de decisión y evaluar la eficacia de la política pública. En Quintana Roo la toma de decisión en materia de prevención ha sido subjetiva y no informada.

### Ejemplo

#### **Criterios que no se toman en cuenta para diseñar la política pública de prevención:**

- Identificar a las víctimas.
- Determinar los factores de riesgo que las llevaron a la victimización.
- Describir a los infractores.
- Determinar las condiciones estructurales que los llevaron a delinquir.
- Identificar los modos de operación de los infractores.
- Definir estrategias para proteger y fortalecer a la ciudadanía; desalentar a nuevos infractores y aumentar la probabilidad de aprehensión y reinserción social de los sentenciados.

**Cuadro 4. Criterios para diseñar la política de prevención**

#### ***Coordinación endeble del esfuerzo institucional.***

Diversas dependencias al interior del Gobierno del Estado de Quintana Roo llevan a cabo acciones asociadas con la prevención. Sin embargo, son esfuerzos aislados que obedecen a objetivos y abordajes metodológicos diferentes; que tienen poca probabilidad de éxito a gran escala y que, incluso, pueden resultar en mensajes contradictorios para la población. Además, la política de prevención a nivel estatal y municipal está desvinculada, no obedece a una misma misión, metas estratégicas y objetivos comunes lo que resulta en una vinculación endeble y en un esfuerzo institucional disperso.

#### ***Atención en el nivel de prevención secundario.***

Al igual que en México, en Quintana Roo la política de prevención se concentra en un nivel de atención secundario, cuando ya existen manifestaciones de violencia o delitos. Se actúa poco en un *nivel de atención primario*, cuando estos fenómenos son incipientes o no se han manifestado. También se actúa débilmente en un *nivel de atención terciario*, para garantizar la reconversión cívica y la reinserción de infractores,

durante el proceso de internamiento y después de su liberación. En este sentido, la política pública refleja inmediatez. Debido a que las policías contribuyen débilmente en el nivel de atención primaria, las orienta a una función únicamente punitiva, que ahonda la brecha policía-comunidad, asociación esencial en toda política de prevención.

### ***Falta de focalización de la política de prevención en temas prioritarios.***

El Gobierno de la República estableció temas nacionales para su atención prioritaria que no corresponden con las necesidades de estados y municipios. Esto focalizó los recursos públicos en temas que no eran sentidos o que no reflejaban la complejidad de los problemas locales de inseguridad. Por ejemplo, en Quintana Roo la incidencia de delitos sexuales no se abordó durante años, dando como resultado una incidencia desbordada.

En Quintana Roo, al igual que en otros estados de la República Mexicana, no se ha respondido con la urgencia necesaria ante el incremento de consumo de drogas; ni en atender a uno de los sectores más apremiantes que es el de infantes, adolescentes y jóvenes. En consecuencia, los delitos cometidos por y en contra de jóvenes rebasan la capacidad de persecución del Estado; sobrecarga el sistema de impartición de justicia; satura los centros de reclusión y dificulta su reinserción; fortalece una cultura de impunidad; y reduce la probabilidad de que las personas jóvenes contribuyan a la sociedad en el futuro. La falta de focalización de la política pública en este sector tendrá un impacto adverso y extendido en la calidad de vida y en el futuro de todos, ya que la viabilidad de subsistencia de los adultos mayores depende del trabajo de las personas jóvenes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Naciones Unidas. *La proyección de crecimiento de personas de 60 años o más a nivel global: Actualmente son 901 millones; en 2030 serán 1.4 billones; y en 2050 serán 2.1 billones.*

### ***Falta de evaluación de la política de prevención.***

A pesar de que la naturaleza nos ha mostrado el valor de evaluar y corregir, en términos de sobrevivencia humana, en México todavía se asocia la evaluación con el riesgo a ser descalificados y con un preámbulo al castigo, cultura propiciada por visiones y liderazgos arcaicos.

En el Estado de Quintana Roo no se han documentado las políticas de prevención realizadas; ni se ha evaluado su efectividad. Es necesario transitar hacia un modelo de evaluación concebido como un elemento indispensable para la mejora continua de la política de prevención y la inversión eficaz de los recursos públicos. Contar con mecanismos que orienten y faciliten la evaluación, permitirá corregir el rumbo de manera ágil, en un escenario social complejo, que cambia a pasos acelerados y que está influenciado por la globalización.

### ***Falta de visión a largo plazo.***

Mientras que las condiciones sociales, económicas y políticas que abonaron al problema de inseguridad se generaron durante muchos años, la política pública en México se limita al periodo de las administraciones; por lo que carece de continuidad y sostenibilidad en el largo plazo. Esto ha generado una visión cortoplacista en la política de prevención y ha implicado cambios de rumbo continuos e insostenibles; inversiones cuantiosas de recursos públicos sin resultados; y esfuerzos institucionales y civiles que han quedado trancos. Es necesario sostener el esfuerzo institucional y colectivo de prevención del desorden, violencia y delincuencia mediante la inmersión de la política pública en una visión a largo plazo.



A partir del análisis de las consideraciones anteriores surge el Modelo de Prevención Quintana Roo, que plantea un nuevo paradigma de prevención y atiende el desorden, violencia y delincuencia, de manera ecosistémica, transdisciplinaria y centrada en las necesidades de la ciudadanía. Este modelo se orienta a migrar de un modelo punitivo a uno que construye la paz y contribuye al desarrollo humano. Fortalece a las personas, además de protegerlas, para reducir la debilidad social asociada con la falta de información, herramientas y habilidades para hacer frente a la violencia y la delincuencia. Evoluciona de una política asistencialista, a una que reconoce la capacidad de la ciudadanía para participar activamente, organizarse para enfrentar amenazas y contribuir a su propio desarrollo; de una política sustentada en el índice delictivo, a una que además, atiende los factores de riesgo; de una política basada en decisiones subjetivas y no informadas, a una que utiliza herramientas científicas y tecnológicas para diseñar, ejecutar y evaluar los resultados; de una coordinación desarticulada, a una que alinea el esfuerzo del gobierno del estado, los gobiernos municipales y la ciudadanía bajo una agenda común; y que traslada una visión cortoplacista a una de largo plazo y sostenida. Pero, sobre todo, una política de prevención que abona al bienestar y que mejora la calidad de vida de las y los quintanarroenses. En las siguientes páginas se describe el *Modelo de Prevención Quintana Roo*.



## MODELO DE PREVENCIÓN QUINTANA ROO

### 3 MISIÓN, VISIÓN Y VALORES

#### Misión

Lograr un impacto a gran escala, sostenible en el tiempo y que contribuya a mejorar la seguridad humana en el Estado de Quintana Roo.

#### Visión

Unidos en el espíritu que inspira el esfuerzo colectivo de prevención, hacer de Quintana Roo un lugar más seguro.

#### Valores

Los valores que inspiran a todos los actores asociados con la prevención del desorden, violencia y delincuencia en el Estado de Quintana Roo son:

*Integridad • Responsabilidad • Respeto • Excelencia • Servicio • Compasión*



#### 4 OBJETIVOS GENERALES

- 1º Promover la consolidación de un estado de derecho, de legalidad y de respeto a los derechos humanos.
- 2º Reducir las expresiones de desorden, violencia y delincuencia; y mejorar la percepción de seguridad de la ciudadanía, con base en una toma de decisión informada y el conocimiento científico.
- 3º Atender las causas estructurales y coyunturales del desorden, violencia y delincuencia, y vincular su prevención con las políticas de desarrollo social, económico y el entorno habitable.
- 4º Propiciar la cooperación, corresponsabilidad y la suma de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, el sector empresarial, la sociedad civil organizada y la comunidad, para prevenir el desorden, violencia y delincuencia; y sostener el esfuerzo colectivo de prevención en el largo plazo.

#### 5 SLOGAN

El slogan para las campañas de prevención es:

***Prevenir, es protegernos***

## 6 CONCEPTOS CENTRALES

El *Modelo de Prevención Quintana Roo* se sustenta en 5 conceptos básicos, estos son:

### 6.1 Prevención ecosistémica

El Modelo de Prevención Quintana Roo se construyó a partir de una visión ecosistémica, con las siguientes características: diversidad, complejidad, interrelación e interdependencia. Por ejemplo, el sistema de seguridad y justicia está integrado por tres plataformas: Seguridad, justicia y justicia restaurativa. A medida que las personas ingresan y escalan dentro del sistema de seguridad, justicia y justicia restaurativa:

**Para la víctima, el infractor de la ley y sus familias:** Aumentan los costos económicos, sociales, físicos, psicológicos y emocionales; y disminuye su capacidad de resiliencia, es decir, la posibilidad de retornar al estado inicial antes de que el desorden, violencia o delincuencia se manifestaran.

**Para el Estado:** Aumenta el costo social, económico, de gobernabilidad y político.

En el *Modelo de Prevención Quintana Roo*, la prevención se concibe como redes de contención colocadas de manera estratégica y transversal en todo el edificio de seguridad y justicia, con el objetivo de evitar que el impacto negativo escale. En primer lugar, para evitar que las personas se conviertan en víctimas o infractores de la ley; y en el escenario de manifestaciones de desorden, violencia y la comisión de

delitos, para reducir la probabilidad de que las consecuencias adversen aumenten en nivel de gravedad. Ver ilustración abajo.



**Ilustración 1. Edificio de seguridad-justicia-justicia restaurativa.**

## 6.2 Seguridad humana

“La criminalidad en una comunidad particular no es primariamente o sólo el resultado de las acciones de un pequeño número de individuos dispuestos criminológicamente, sino el resultado de una serie de determinantes estructurales presentes en una comunidad particular, por ejemplo, acceso a vivienda, empleo, educación y servicios de salud...” (Bennet, 1998; Welsh & Hoshi, 2006)<sup>5</sup>, pobreza, desigualdad, corrupción y ausencia de un estado de derecho.

El *Modelo de Prevención Quintana Roo* propone conceptualizar la prevención como un componente inseparable de la seguridad humana, lo que implica la necesidad de establecer mecanismos institucionales que asocien la seguridad pública con el desarrollo humano y la transformación social del Estado de Quintana Roo.

Seguridad humana “...en su expresión más simple, se refiere a todas esas cosas que los hombres y las mujeres en todo el mundo aprecian más: suficiente comida para la familia; vivienda adecuada; buena salud; escuela para los niños y niñas; protección contra la violencia, ya sea causada por el hombre o por la naturaleza; y un Estado que no oprima a sus ciudadanos y que se rija bajo su consentimiento.” (Frechette, L.)<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Australian Government, Australian Institute of Criminology, *Crime prevention approaches, theory and mechanisms*. Documento en línea recuperado en junio 2017 de:

[http://aic.gov.au/publications/current%20series/rpp/100-120/rpp120/07\\_approaches.html](http://aic.gov.au/publications/current%20series/rpp/100-120/rpp120/07_approaches.html)

<sup>6</sup> Declaración de Louise Frechette, Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas, a un panel de discusión de alto nivel con motivo del XX aniversario del Centro Internacional de Viena (VIC), octubre 9, 1999. Documento en línea recuperado en mayo 2017 de:

<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991012.dsgsm70.doc.html>

### **Sobre la seguridad Humana (Naciones Unidas)<sup>7</sup>**

*“En los dos decenios últimos, la comunidad internacional se ha ocupado de promover una comprensión más amplia de la seguridad. Con aportaciones de los gobiernos, los académicos, los grupos de la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales, el concepto conocido como seguridad humana reorienta la atención de los Estados y de la comunidad internacional hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas como la base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano.*

*“Si bien la seguridad nacional sigue siendo un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas amenazas — desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de las personas, las pandemias y las crisis económicas y financieras— revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales. Debido a que tales riesgos se pueden propagar rápidamente en los países y a través de ellos, y desembocar en una crisis de más difícil resolución, la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención.”*

---

<sup>7</sup> Referencia: La seguridad humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. Nueva York, 2015.

### 6.3 Proteger & Fortalecer

El *Modelo de Prevención Quintana Roo* propone que, además de proteger a las personas, es necesario que la política de prevención desarrolle capacidades individuales y comunitarias, por medio de información y herramientas para desarrollar hábitos seguros, desalentar conductas de riesgo y aumentar su resistencia a involucrarse en actos violentos e ilegales.



***Ilustración 2. Acciones de la política de prevención: Proteger y Fortalecer.***

## 6.4 Autorregulación & Eficacia colectiva

La *autorregulación* es la habilidad individual de controlar la conducta y las emociones. Las familias y los gobiernos autoritarios inhiben el desarrollo de la autorregulación de las personas, debido a que la conducta es regulada por una figura de poder. El Modelo de Prevención Quintana Roo propone fortalecer la autorregulación como estrategia para propiciar y arraigar una cultura de legalidad

La *eficacia colectiva* se refiere a la “capacidad de los miembros de una comunidad para ejercer control sobre el comportamiento de los individuos y grupos en la comunidad” con el fin de crear un ambiente seguro y ordenado (Sampson, 1997)<sup>8</sup>. Se asocia con la regulación social y se mide en términos de impunidad social. La teoría de eficacia colectiva reafirma la importancia de crear respuestas sociales para resolver problemas sociales. Depende de los valores compartidos y la confianza entre sus miembros, los acuerdos tomados por las personas y la capacidad de organización de la comunidad. Comunidades con niveles altos de eficacia colectiva reportan una mayor sensación de seguridad; y menores niveles de violencia, homicidio, deterioro urbano e incidencia delictiva dentro de los hogares y en la comunidad (Sampson, 1999)<sup>9</sup>.

El *Modelo de Prevención Quintana Roo* propone desarrollar iniciativas para fortalecer los lazos de confianza y solidaridad entre las personas; alentar la construcción de metas colectivas y propiciar la organización social para alcanzarlas, como estrategia para aumentar la eficacia colectiva.

---

<sup>8</sup> Sampson, R., Stephen, J., Raudenbush, W., y Earls, F. (1997). *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*. *Science* 277 (5328): 918-924.

<sup>9</sup> Sampson, R., Stephen, J., Raudenbush, W. (1999). *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*. *American Journal of Sociology* 105 (3): 603.

### Ejemplo

#### Eficacia colectiva

Miembros de la calle supervisan los espacios públicos; la comunidad forma grupos de vigilancia a los que los vecinos reportan actos de violencia; la comunidad se organiza y trabaja con la policía para vigilar y reportar delitos; las manzanas organizan jornadas de mejora del espacio público.

***Cuadro 5. Ejemplo de eficacia colectiva.***

## 6.5 Abordaje transdisciplinario

Debido a que el desorden, la violencia y la delincuencia tienen un origen diverso, complejo y están influenciados por factores sociales, económicos y situacionales, el *Modelo de Prevención Quintana Roo* propone abordar estos temas desde un enfoque transdisciplinario. Esto implica la necesidad de transversalizar los esfuerzos de seguridad ciudadana y prevención en las estructuras administrativas del Gobierno del Estado y de los municipios; abrir espacios para que las organizaciones de la sociedad civil, con misiones diversas, se sumen al esfuerzo colectivo de prevención; y ciudadanos participen a nivel individual.

El abordaje transdisciplinario favorecerá el diálogo entre actores claves de diversos ámbitos; enriquecerá el diseño de la política pública debido a que los retos se abordarán desde perspectivas distintas; y promoverá la coherencia y la coordinación de los esfuerzos institucionales y civiles.



## 7 EJES ESTRATEGICOS

Los ejes que rigen los esfuerzos institucionales en torno a la prevención del desorden, violencia y delincuencia en el Estado de Quintana Roo son cuatro y se describen a continuación con sus objetivos generales.

### **1º Fortalecimiento institucional**

Fortalecer a las instituciones del Gobierno del Estado y Municipios del Estado de Quintana Roo, con el fin de aumentar su capacidad para incidir en la reducción del desorden, violencia y delincuencia.

### **2º Toma de decisión científica e informada**

Diseñar, ejecutar y evaluar la política de prevención basada en información científica, orientada a identificar y atender los factores de riesgo, aumentar y reforzar los factores protectores y los mecanismos de resiliencia; y evaluar la eficacia de la política pública y el esfuerzo colectivo.

### **3º Protección y fortalecimiento social**

Proteger y fortalecer la capacidad individual, familiar y comunitaria para reducir su vulnerabilidad a través de transferir información, herramientas y habilidades para remediar el desorden y la violencia; y aumentar su resistencia a participar en la ilegalidad y la delincuencia.

### **4º Construcción de ciudadanía activa**

Alentar el bien común como objetivo social y ofrecer oportunidades para que el altruismo y el civismo se expresen en la sociedad quintanarroense; y aumentar el capital social,

concepto que describe las relaciones y los contactos sociales entre personas que ayudan a promover sociedades más sanas<sup>10</sup> y más seguras.

Los ejes estratégicos tienen dos elementos de transversalidad, estos se describen a continuación:

### **Cultura de legalidad**

“La cultura de la legalidad se refiere a ideas, actitudes, expectativas y opiniones acerca de la ley, mantenida por las personas en una sociedad dada. Es la red de valores y actitudes que determinan cuando, por qué y dónde la gente apela a la ley o al gobierno o se aparta de él” (Suárez, 2009)<sup>11</sup>. Es uno de los elementos centrales de la convivencia en las sociedades modernas. La política de prevención promueve la construcción de una cultura de legalidad dirigida a fortalecer la credibilidad y la confianza en las instituciones, y propiciar que la ciudadanía actúe dentro del marco de la ley.

### **Derechos humanos**

La política de prevención se enmarca en un respeto pleno a los derechos humanos, en hacer valer derechos y obligaciones, con énfasis en la inclusión. Asimismo, fortalece el conocimiento y el desarrollo de habilidades en la ciudadanía y la población residente en el Estado de Quintana Roo para la observancia de los derechos humanos.

---

<sup>10</sup> Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, no. 1, pag. 1 a 7.

<sup>11</sup> Suárez L. M. (2009). *Hacia La Socialización Jurídica*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT – Argentina. Documento en línea recuperado en septiembre 2017 de: <http://www.monografias.com/trabajos76/formacion-cultura-legalidad/formacion-cultura-legalidad2.shtml#ixzz4sVdGi7SA>

## 8 POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN

Formular políticas públicas es el proceso de estructurar una agenda de trabajo, definir un problema específico y adoptar acciones o inacciones específicas para resolver un problema de interés público. La formulación de la política pública se realiza en 3 etapas: Diseño, ejecución y evaluación. A continuación, se presentan las etapas que deberán regir la política de prevención del desorden, violencia y delincuencia en el estado de Quintana Roo.

### 8.1 Diseño de políticas de prevención

Este apartado presenta los principios, entornos, niveles de atención y ámbitos de acción a considerar en el proceso de diseño de la política de prevención; y su proceso de planeación.

#### 8.1.1 Principios para diseñar las políticas públicas de prevención

- Contar con un liderazgo político y ejecutivo.
- Centrarse en las personas, a fin de satisfacer las necesidades, preferencias, tradiciones culturales y valores de la ciudadanía.
- Servir a la justicia, contribuir a establecer un estado de derecho, una cultura de legalidad y de derechos humanos.
- Encuadrarse en los límites legales establecidos o proponer cambios que permitan alcanzar una mayor eficacia institucional y colectiva en materia de prevención.
- Basarse en el conocimiento y en evidencia científica.
- Impulsar la democracia, celebrar la diversidad humana y respetar las diferencias.

- Resolver los problemas públicos de manera eficaz y eficiente.
- Ser participativa, incluyente, promover la colaboración, propiciar el apropiamiento por parte de las personas y construir ciudadanía.
- Ser abierta y transparente.

| <b>Ejemplo</b>   |  |
|--|--|
| <b>Política pública centrada en la persona</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrir la participación de las comunidades en el proceso de recopilar información sobre sus necesidades y problemas.</li> <li>• Brindar soporte para que las personas identifiquen sus fortalezas y habilidades, personales y colectivas.</li> <li>• Garantizar que la política pública trate con dignidad, respeto y compasión a todos los miembros de la comunidad.</li> </ul> |  |

**Cuadro 6. Ejemplo de política pública centrada en la persona.**

### **8.1.2 Variables para diseñar la política de prevención**

Debido a que el Modelo de Prevención Quintana Roo es ecosistémico, se consideran 9 variables interrelacionadas al diseñar la política de prevención, estas se muestran en el siguiente cuadro y se explican en las páginas subsecuentes.

| <b>Ámbitos de acción</b> | <b>Entornos</b> | <b>Niveles de Atención</b> |
|--------------------------|-----------------|----------------------------|
| Individual               | Social          | Primario                   |
| Familiar                 | Económico       | Secundario                 |
| Comunitario              | Situacional     | Terciario                  |

**Cuadro 7. Ámbitos de acción de la política de prevención**

La política de prevención se focaliza en tres ámbitos de acción:

- Individual
- Familiar
- Comunitario

Estos ámbitos se abordan de manera integrada y transversal.

#### Ejemplo

Un programa de convivencia escolar deberá asociarse con un programa de convivencia en el hogar, con el fin de que aquello que se aprenda en la escuela pueda reforzarse en el hogar, en vez de desalentarse.

***Cuadro 8. Ejemplo de una política de prevención con ámbitos de acción integrados.***

#### ***a. Entornos de la política de prevención***

La política pública se focaliza en tres entornos de prevención: económico, social y situacional. A continuación, se describen y se ofrecen ejemplos de riesgos y metas de las políticas públicas para su atención.

**Entorno económico.**

Implica las aspiraciones de orden material de los individuos, las familias y las comunidades para mejorar su calidad de vida a partir de ampliar sus posibilidades de empleo, sus relaciones laborales y su accesibilidad a la oferta del mercado.

| <b>Ejemplo</b>   |  |
|--|--|
| <b>Riesgo económico</b>  | <b>Meta de la política de prevención</b>   |
| Nivel bajo o nulo de educación   | Acceder a niveles educativos subsecuentes.<br>Acceder a becas y estímulos económicos.  |
| Falta de seguridad laboral   | Diversificar las habilidades personales.<br>Proporcionar experiencia laboral.<br>Lograr el empleo definitivo.<br>Desarrollar la capacidad de auto emplearse.<br>Acceder a microcréditos. |
| Manejo pobre de finanzas personales  | Aprender a manejar las finanzas personales.<br>Acceder al sistema bancario: cuenta, ahorros, créditos, préstamos, inversiones.   |
| Economía ilegal o informal: piratería, evasión de impuestos, otros.  | Trasladar la actividad económica a la formalidad.<br>Adquirir competencias para realizar actividades productivas y/o comerciales formales.   |
| Actividades delictivas o riesgo con fines económicos: narcomenudeo, robo de autopartes, prostitución y otras.                | Brindar capacitación para el autoempleo.   |
| Al salir del internamiento: Imposibilidad de reinserirse, emplearse y regresar a actividades delictivas con fines económicos | Proveer documentos de identidad.<br>Capacitar para el trabajo.<br>Proveer empleo temporal al salir del internamiento.  |

**Cuadro 9. Ejemplo de riesgos económicos y metas de una política de prevención.**

### **Entorno social.**

El ser humano es gregario por naturaleza, por lo que la asociación social es una necesidad biológica. El individuo debe poseer lazos sociales sólidos y relaciones positivas. La política se orienta a: mejorar las relaciones en la familia y en la comunidad; reducir los factores que impulsan a las personas a recurrir al delito como oportunidad de carrera viable; cambiar las condiciones de vida en las comunidades que padecen privaciones, tienen bajos niveles de cohesión social, un riesgo alto de participar en actividades delictivas o que se conviertan en víctimas.

| <b>Ejemplo</b>  |  |
|---|--|
| <b>Riesgo social</b>  | <b>Meta de la política de prevención</b>   |
| Falta de seguridad alimentaria.   | Garantizar la seguridad alimentaria, gasto mínimo.   |
| Deterioro individual  | Autocuidado, higiene personal, peluquería.<br>Salud física, emocional, mental y sexual.  |
| Deterioro y violencia familiar  | Mejorar habilidades individuales y familiares: Dirimir conflictos y negociar; celebrar las diferencias; construir proyectos familiares.<br>Crianza positiva (diálogo, valores, dimensión de legalidad e ilegalidad, etc.)<br>Educar para la paz.                                   |
| Asociaciones familiares y filiales negativas                            | Desarrollar la autoestima.<br>Fortalecer la capacidad de auto soporte.<br>Ayudar a definir la identidad individual.<br>Desarrollar un plan de vida.  |
| Adicciones: alcoholismo, drogadicción, alimentación                     | Acceso al sistema de salud.  |
| Problemas vecinales: discusiones, amenazas, riñas y peleas.             | Favorecer la cohesión social.<br>Mejorar habilidades vecinales y comunitarias: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solucionar conflictos, negociación y mediación.</li> <li>- Celebrar las diferencias.</li> <li>- Construir proyectos vecinales y/o comunitarios.</li> </ul> |
| Asociación delictuosa y participación múltiple: bandas, pandillas, etc. | Identificar y trabajar con individuos.<br>Administrar el tiempo libre.<br>Propiciar actividades recreativas.<br>Crear una identidad social y cultural positiva.  |

**Cuadro 10. Ejemplos de riesgos sociales y metas de políticas de prevención.**

**Entorno situacional.**

Para los individuos, familias y comunidades es importante disponer de instalaciones de esparcimiento, servicios eficaces de transporte y pertenecer a comunidades cohesionadas y seguras. La política pública en el entorno habitable se orienta a crear una identidad en la población con respecto a su espacio comunitario; atender manifestaciones visibles de desorden urbano; y reducir las oportunidades e incentivos para posibles infractores.

| <b>Ejemplo</b>   |  |
|--|--|
| <b>Riesgo en el entorno</b>                                      | <b>Meta de la política de prevención</b>   |
| Falta de propiedad de la tierra.                                 | Regularizar la tierra.   |
| Deterioro de la vivienda o negocio.                              | Realizar mantenimiento por cooperación   |
| Falta de seguridad en la vivienda o negocio.                     | Brindar asesoría y/o proporcionar insumos a precios consolidados: chapas, alambre de púas, cemento, etc.   |
| Percepción de inseguridad e ingobernabilidad.                    | Mejorar la vigilancia policial del espacio público; movilidad segura, etc.   |
| Deterioro del espacio público.                                   | Mejorar los servicios públicos: iluminación, recolección de residuos sólidos, jardinería, barrido de calles, mantenimiento del espacio público, desalentar el grafiti.   |
| Falta de espacio para socializar.                                | Mantener y construir espacios comunitarios.  |
| Espacios que propician la comisión de delitos o la reincidencia. | Atender inmuebles abandonados.<br>Bordear terrenos baldíos.<br>Remover obstáculos en la vía pública, como vehículos abandonados, materiales de construcción, barreras y otros.<br>Iluminar o mejorar la iluminación. |
| Uso restrictivo del espacio público por grupos violentos.        | Propiciar la diversidad social en el uso del espacio público: mobiliario urbano; actividades educativas y/o recreativas para grupos variados; programas culturales y deportivos.                                     |

**Cuadro 11. Ejemplos de riesgos en el entorno habitables y políticas de prevención.**



## **b. Niveles de atención de la política de prevención**

La política de prevención se focaliza en tres niveles de atención:

### ***Prevención primaria.***

Prevención primaria se refiere a la atención brindada a la población general o específica antes de que el desorden, violencia o delincuencia se manifiesten. Tiene como fin proteger y fortalecer al individuo, familias y a la comunidad para reducir la probabilidad de que se conviertan en víctimas; prevenir su exposición a riesgos; desalentar sus conductas de riesgo e ilegales; fortalecer sus factores protectores; y aumentar su resistencia a participar en actos violentos y delictivos.

### ***Prevención secundaria.***

Prevención secundaria se refiere a la atención brindada a personas en riesgo de verse implicados en actos de violencia y/o delictivos, debido a las circunstancias de desorden, violencia y/o delincuencia en que están inmersos.

### ***Prevención terciaria.***

Prevención terciaria se refiere a la atención brindada a: i) Personas que han sido víctimas de la violencia y la delincuencia, con el fin de fortalecer sus mecanismos de resiliencia y reducir la probabilidad de que aumente su grado de victimización; y ii) Infractores con sanciones en libertad o en internamiento, con el fin de favorecer su reinserción social y prevenir la reincidencia.

### **8.1.3 Planeación de la política de prevención**

La planeación de la política de prevención del desorden, violencia y delincuencia se basa en el siguiente proceso:

- 1º Determinar suficiencia presupuestaria para fundear la política de prevención, en contraposición a la remediación.
- 2º Definir el objetivo general, los objetivos específicos y la población objetivo de la política pública.
- 3º Colectar y analizar información científica y confiable para fortalecer la toma de decisión.
- 4º Establecer las acciones a emprender para alcanzar los objetivos, el ámbito de acción, los niveles de atención y los entornos de la política pública.
- 5º Definir la colaboración transdisciplinaria, institucional y civil necesaria para alinear el esfuerzo colectivo.
- 6º Definir las estrategias para entregar la política pública a la población objetivo.
- 7º Definir el sistema para evaluar la política pública: tipo, metodología e indicadores, con base en su nivel de penetración y eficacia en términos de impacto.
- 8º Establecer el lapso en el que la política pública deberá terminarse y/o reforzarse.

## 8.2 Ejecución de la política de prevención

La ejecución de la política pública se desarrolla en cuatros momentos:

### a. Inicio

Incluye definir una estrategia para iniciar las actividades (en la familia, colonia, manzana, comunidad, etc.). Por ejemplo, identificar y apoyarse en líderes locales; realizar acciones de limpieza en la comunidad para ganar confianza; sumarse a iniciativas ciudadanas existentes y otras.

### b. Operación

Incluye ejecutar las acciones con base en el proceso de planeación previamente establecido.

### c. Terminación

Incluye planear el proceso para terminar una intervención. Por ejemplo, referir a la familia a otras instancias de gobierno; identificar liderazgos que puedan dar continuidad a la política pública en la colonia; realizar un alejamiento paulatino de la comunidad, con supervisiones más distanciadas; realizar actos públicos de despedida, y otros.

### d. Mantenimiento

Incluye planear o no acciones para que la política pública se refuerce o se sostenga en el tiempo.

### **8.3 Evaluación de la política de prevención**

El objetivo de la evaluación de la política de prevención es determinar su eficacia para prevenir y aplicar los recursos públicos. La evaluación de las políticas públicas mejora la gestión del gobierno, ayuda a justificar programas e inversiones de recursos públicos y privados, y atrae la donación de fondos. La evaluación permite:

- Proporcionar retroalimentación al equipo que diseña y ejecuta las políticas públicas de prevención.
- Enriquecer la toma de decisión, identificar nichos de oportunidad, tendencias, áreas que requieren mayor atención y detectar problemas potenciales.
- Medir el impacto y progreso resultante de los planes y acciones, con el fin de sostener el esfuerzo o cambiar el rumbo.
- Comunicar los resultados y rendir cuentas a la sociedad de una manera concisa, simplificada y transparente.

A continuación, se presentan tipos de evaluación, metodologías, métodos, herramientas y retos para evaluar la política de prevención.

#### **8.3.1 Tipos de evaluación**

##### **a. Evaluación de la información**

Consiste en analizar la información con el fin de entender mejor el fenómeno de desorden, violencia y delincuencia; y enriquecer la toma de decisión.

### Ejemplo

¿Qué debemos saber para que la política pública dé mejores resultados?

- Analizar los delitos cometidos: tipo de víctima, modo de operación, distribución territorial, fecha de aparición, naturaleza de las lesiones infligidas, pérdidas económicas asociadas.
- Integrar informes sobre las características de las personas en detención provisional: antecedentes penales, relación con la víctima, escolaridad y otros.

**Cuadro 12. Ejemplo de información requerida para evaluar una política de prevención.**

### b. Evaluación de impacto

Consiste en determinar los efectos que la política pública ha tenido en reducir el desorden, violencia y delincuencia; determinar si los resultados obtenidos responden a las metas y expectativas establecidas.

### Ejemplo

¿La política pública disminuyó el desorden, violencia delincuencia?

- El número de llamadas de emergencia se redujo.
- Se disminuyó la tasa de delitos violentos y robos.
- Hay una mayor percepción de seguridad en la comunidad.
- Se mide lo que hubiera ocurrido en ausencia de la política pública.

**Cuadro 13. Ejemplo de evaluación del impacto de una política de prevención.**

### c. Evaluación del proceso

Consiste en determinar si la política pública se cumplió tal y como se había planeado.

#### Ejemplo

¿La política pública se ejecutó de manera planeada?

- Se cubrieron todas las colonias programadas.
- Se comisionó al número de servidores públicos establecidos.
- La comunidad asistió a las capacitaciones brindadas.
- Se realizó el número de visitas previstas.

**Cuadro 14. Ejemplo de evaluación del proceso de ejecución de una política pública.**

### d. Evaluación del cambio

Consiste en determinar el progreso a partir de comparar el antes con el después de la ejecución de la política pública.

#### Ejemplo

¿Está la ciudadanía mejor que antes de ejecutar la política pública?

- Antes había jóvenes en la calle, ahora las calles están vacías.
- Antes había 100 delitos por cada 100,000 habitantes; ahora hay 80.
- La ciudadanía se siente más segura hoy que hace 10 años.

**Cuadro 15. Ejemplo de evaluación del cambio provocado por una política de prevención.**

### **8.3.2 Metodología de evaluación**

La metodología propuesta para realizar la evaluación consta de 5 pasos, éstos son:

- 1º Definir elementos de la política pública a evaluar.
- 2º Definir tipos de evaluación, sistema de medición, variables e indicadores.
- 3º Establecer información requerida y herramientas para coleccionar la información.
- 4º Establecer métodos para analizar, revisar y comunicar los resultados.
- 5º Determinar acciones para sostener, mejorar o innovar la política pública.

### **8.3.3 Métodos para evaluar**

#### **a. Método cuantitativo**

Es aquel cuyos resultados pueden expresarse en cifras y analizarse con métodos numéricos, como estadísticas y probabilidades. Parte de una hipótesis e implica recolectar, analizar, interpretar y presentar conglomerados de información numérica.

#### **Ejemplo de instrumentos cuantitativos**

- Aplicar cuestionarios cerrados.
- Hacer listados de personas que participaron.

#### **Ejemplo de aplicación**

- Cuantificar el tiempo de espera para acceder al programa.
- Establecer la correlación entre los efectos directos, indirectos y las consecuencias resultantes de la política pública y la incidencia o factores de riesgo en un sitio y tiempo determinado.

**Cuadro 16. Ejemplos de instrumentos cualitativos para evaluar políticas de prevención su aplicación.**

y

## b. Método cualitativo

Proporciona información de calidad, como profundidad, lenguaje, contexto, relaciones, ideas, procesos y otros. No se parte de una hipótesis, sino de la construcción de categorías de análisis a partir de la información colectada.

### Ejemplo de instrumentos cualitativos

- Grupos focales.
- Foros.
- Grupo de discusión.
- Entrevistas a profundidad.
- Estudios de caso.
- Observación en campo.
- Preguntas abiertas en cuestionarios sobre emociones, experiencias, opiniones y percepciones.

### Ejemplo de aplicación

- Hacer entrevistas para obtener opiniones de jóvenes que no utilizaban un parque después de que el gobierno colocó mesas para jugar ajedrez.
- Realizar observaciones sobre el efecto de una acción de prevención y la incidencia delictiva en un periodo de tiempo determinado.

**Cuadro 17. Ejemplo de instrumentos cualitativos para evaluar políticas de prevención y su aplicación.**

Los métodos mixtos incluyen el empleo del método cuantitativo y cualitativo en el mismo proceso de evaluación.



### 8.3.4 Líneas base y testigos

Al evaluar las políticas de prevención es recomendable establecer i) *Líneas base*, que consiste en recolectar información antes de ejecutar las políticas públicas, con el fin de estar en posibilidad de evaluar el cambio después de ejecutarlas; o ii) *Testigos*, que consiste en hacer comparaciones sobre los efectos de la política pública en algún grupo, colonia o comunidades; con otros en condiciones similares, en los que todavía no se ejecuta la política pública. Establecer líneas base y testigos permite evaluar las políticas públicas; hacer cambios, con el fin de elevar su nivel de impacto; y extenderlas.

#### Ejemplo de línea base

Obtener información sobre las incidencias de violencia que derivan en reportes de auxilio en el número de emergencia 911; y volver a evaluar después de un año de ejecutar la política pública.

#### Ejemplo de testigo

Comparar una colonia en donde se puso a disposición de la comunidad una política pública sobre alcoholismo; y otras colonias similares en donde todavía no se ejecuta.

**Cuadro 18. Ejemplo de una línea base y un testigo para evaluar una política de prevención.**

### 8.3.5 Características de los indicadores

Las características que tienen los indicadores para evaluar las políticas de prevención son:

- Sencillos, entendibles, fácilmente medibles y aplicados.
- Pueden detectar el cambio resultante de la política pública.

- Utilizan información disponible, una escala apropiada para situaciones específicas y su número es tan reducido como sea posible.
- Son comparables y pueden repetirse.
- Pueden justificarse en lugar y tiempo, con base en evidencias.

### 8.3.6 Retos en la evaluación

Evaluar las políticas de prevención puede representar diversos retos, algunas reflexiones se presentan a continuación:

| Reto                            | Ejemplo  |
|---------------------------------|--|
| Conceptualización               | ¿El delito da origen a la política pública o la política pública visibiliza al delito?   |
| Variabilidad                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad social presente que resulta en comunidades con factores de riesgo diferentes.</li> <li>• Falta de control de variables debido a factores multicausales del desorden, violencia y delincuencia, que podrían influenciar los resultados.</li> <li>• Factores externos o paso del tiempo que pueden haber contribuido a reducir la incidencia en lugar de ser el resultado de la política pública.</li> </ul> |
| Transformación social           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en las modalidades delictuales.</li> <li>• Transformaciones administrativas como, por ejemplo, cambios en el marco regulatorio y redefinición de conceptos.</li> </ul>  |
| Fallas en sistema de evaluación | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad para realizar las mediciones, por ejemplo, sujetos no dispuestos a cooperar, cambio de vivienda frecuente.</li> <li>• Evaluar el fenómeno de desorden, violencia y delincuencia a gran escala (validación externa) en lugar de evaluar la política pública en el lugar en donde se ejecutó (validación interna).</li> </ul>  |

**Cuadro 19. Retos en la evaluación de política de prevención.**

### 8.3.7 Documentación y seguimiento a la política de prevención

Con el fin de documentar y dar seguimiento a la política de prevención del desorden, violencia y delincuencia ejecutada en el territorio estatal, el Centro Estatal de Prevención registra toda política pública ejecutada, incluyendo su ubicación en mapas georreferenciados, para lo cual se capacita a servidores públicos estatales y municipales. El registro se realiza en el siguiente formato:

| Indicador          | Descripción  |
|--------------------|--|
| Nivel de gobierno  | Estatal o municipal, incluye nombres de municipio  |
| Dependencia        | Nombre de dependencia.   |
| Área ejecutora     | Área responsable de ejecutar la política pública   |
| Fechas             | Inicio de la ejecución de la política pública<br>Término de la ejecución de la política pública                              |
| Descripción        | Descripción de la política pública. Incluye ámbitos de acción, niveles de atención y entornos.                               |
| Objetivos          | General de la política pública   |
|                    | Específicos de la política pública   |
| Población objetivo | Descripción de quienes recibieron los beneficios de la política pública  |
| Lugar              | En lugar en donde se ejecutó la política pública   |
| Estrategias        | Para alcanzar el objetivo general  |
|                    | Para entregar la política pública a la población objetivo  |
|                    | Participación ciudadana  |
| Acciones           | Enumeración de acciones que se llevaron a cabo para alcanzar los objetivos específicos                                       |
| Montos ejecutados  | Presupuesto público  |
|                    | Aportaciones civiles   |
| Evaluación         | Tipo y método de evaluación  |
|                    | Indicadores utilizados   |
| Resultados         | Resultados que emanaron del método de evaluación   |
| Fortalezas         | Lo que debe repetirse y extenderse   |
| Oportunidades      | Lo que debe mejorarse  |
| Evidencias         | Enumeración de evidencias con las que se cuentan: formatos de encuestas, fotografías, testimonios, resultados de foros, etc. |

**Cuadro 20. Ficha general para el registro de la política de prevención del desorden, violencia y delincuencia.**

## 9 PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es el principio fundamental de la democracia. Se basa en el derecho que tiene la ciudadanía de participar en el proceso de planeación, ejecución y/o evaluación de las políticas públicas. A continuación, se presentan los principios, beneficios, consideraciones para la participación incluyente y para organizar procesos de participación social.

### 9.1.1 Principios de la participación ciudadana

Los principios que rigen los procesos de participación ciudadana <sup>12</sup> en el ámbito de la prevención del desorden, violencia y delincuencia son:

| Principio     | Objetivo   |
|---------------|--|
| Claridad      | Asegurar que participantes identifiquen claramente los objetivos del proceso de participación y que exista un entendimiento mutuo sobre el propósito y el proceso de participación.  |
| Pertinencia   | Asegurar que participen aquellos grupos e individuos que pudieran ser afectados por la agenda institucional.   |
| Transparencia | Asegurar que la ciudadanía pueda acceder a la información generada en el proceso de participación.   |
| Inclusión     | Asegurar la participación de sectores menos favorecidos, marginados, vulnerables, poco visibles o tradicionalmente excluidos de la vida pública, a causa de su lengua, religión, discapacidad, origen étnico, cultural y/o socioeconómico. |
| Respeto       | Asegurar que se establezcan y se respeten líneas abiertas de comunicación y relaciones de trabajo; con el fin de garantizar el respeto y la legitimidad de los puntos de vista de personas participantes.                                  |
| Buena fe      | Asegurar que el gobierno y la ciudadanía compartan la responsabilidad de cerciorarse que el proceso de participación se realice de buena fe, que se destinen recursos y tiempo suficiente para su ejecución.                               |

**Cuadro 21. Principios que rigen los procesos de participación ciudadana.**

<sup>12</sup> Chrétien, J. (2000) *Speech before the Progressive Governance for the 21st Century Conference. Adaptado del discurso de Jean Chrétien, Primer Ministro de Canadá en junio de 2000, con relación al mandato de Justice Canada. Berlín.*

### **9.1.2 Beneficios de la participación ciudadana**

La participación ciudadana aporta beneficios diversos para el gobierno y para la ciudadanía, entre los que destacan:

- Las necesidades de la ciudadanía se clarifican; se advierten los temas de mayor visibilidad social y se detectan las amenazas sistémicas potenciales. Esto aumenta la probabilidad de que las iniciativas respondan a las prioridades y necesidades de la ciudadanía.
- Se acumula información alrededor de la política pública, lo que las enriquece, y los retos se abordan desde una perspectiva ecosistémica.
- Se crea una plataforma de conocimientos que sustenta la toma de decisión, por lo que la política se emprende de manera más informada y democrática.
- Disminuye la probabilidad de decisiones erróneas, que surjan inconformidades e incorpora la visión de personas opositoras.
- La ciudadanía adquiere un mayor entendimiento sobre los temas públicos, la estructura, organización, capacidades, limitaciones y el trabajo que realiza el gobierno.
- Aumenta la probabilidad de que la ciudadanía se apropie de la política pública, lo que incrementa la probabilidad de su sostenibilidad en el tiempo.
- Aumenta la eficacia de la política pública y la transparencia en la inversión de los recursos públicos, lo que aumenta la satisfacción y la confianza en el gobierno.

### 9.1.3 Consideraciones para la participación incluyente

Los procesos de participación ciudadana abren espacios para que todas las personas puedan participar, para lo cual se eliminan barreras físicas, sociales, económicas, culturales, educativas, étnicas, de lenguaje, género, edad, religión y orientación sexual, entre otras. A continuación, se presentan los factores a considerar para asegurar la participación incluyente de la ciudadanía<sup>13</sup>.

| Considerar            | Ejemplo   |
|-----------------------|---|
| Día y hora            | Personas que trabajan o estudian. Días de descanso. Hora de salida de niños de las escuelas, para que las madres participen. Hora de alimentos. Hora pico.                                    |
| Época del año         | Días festivos, puentes y vacaciones. Encuentros sociales o deportivos. Eventos políticos.   |
| Transporte            | Existencia de transporte público. Lejanía de paradas de transporte público. Estacionamiento. Horarios.  |
| Seguridad             | Zona, día, hora, iluminación pública  |
| Lugar                 | Valores, estereotipos, barreras culturales (iglesias, cantinas, zonas rojas, etc.)  |
| Ambiente              | Posibilidad de asoleamiento, lluvia, viento, ruido  |
| Barreras físicas      | Escaleras, pasillos o banquetas angostas, sanitarios, puentes peatonales, falta de elevadores, zonas sin pavimentación, lejanía de zonas de estacionamiento o transporte público, obstáculos. |
| Barreras Económicas   | No tienen dinero para pagar el transporte para asistir.   |
| Barreras Psicológicas | No creen que son capaces de participar.   |
| Barreras Sociales     | Consideran que no van a ser aceptadas o que el ejercicio de participación es para "los otros".  |
| Barreras informativas | Nunca se enteran, porque no tienen radio, ni televisión, son analfabetas, no hablan español, no pueden oír, no pueden leer por el tamaño de letras o porque son ciegos.                       |

**Cuadro 22. Ejemplo de consideraciones para una participación incluyente.**

<sup>13</sup> SEDESOL-PNUD (2002) Solís, G., en *Guía de diseño del espacio público seguro, incluyente y sustentable*.

### 9.1.4 Consideraciones para organizar procesos de participación ciudadana

| Considerar           | Descripción / Ejemplo  |
|----------------------|--|
| Objetivo             | Lo que pretende alcanzarse a través de la participación de la ciudadanía.  |
| Participantes        | Personas que participan en el proceso: población en general, mujeres, jóvenes, expertos universitarios, usuarios, personas afectadas por la iniciativa y otros.  |
| Comunicación         | Mecanismos para comunicarse entre el gobierno y la ciudadanía.   |
| Marco temporal       | Tiempo destinado al ejercicio de participación: planeación, organización y desarrollo del proceso de participación, tiempo de duración de las intervenciones, si los eventos van a repetirse en el futuro, si va a ser un proceso continuo.                          |
| Temas que tratar     | Temas centrales del proceso de participación: servicios públicos, problemas de la comunidad, proporcionar información, invitar a la cooperación, recibir propuestas de la ciudadanía.  |
| Conocimiento previo  | Lo que se sabe alrededor del tema a tratar: Historia de la colonia, visitas a la comunidad, reseña fotográfica, pláticas con líderes naturales, encuestas aplicadas, consulta con expertos.  |
| Herramientas         | Herramientas del proceso de participación: Foro, consulta pública, mesas de trabajo y otras.<br>Herramientas para intercambiar información:<br>Medios presenciales, cartas ciudadanas, entrevistas, encuestas, página de internet, correo electrónico, foros, chats. |
| Agenda de trabajo    | Planeación del evento: por día, por reunión, durante todo el año.  |
| Recursos necesarios  | Lo que se requiere: espacio, materiales de trabajo, insumos (agua, café), transporte para personas con necesidades especiales, impresión de agradecimientos, contratación de expositores.  |
| Recursos disponibles | Recursos con los que se cuenta para realizar el proceso de participación.  |
| Medios de difusión   | Forma en que va a convocarse a la ciudadanía: invitación a través de líderes naturales, desplegados en el periódico, colocación de letreros en postes, información en lugares de reunión como iglesias y parques.  |
| Resultados           | Del proceso de participación: Decisiones tomadas, presentación de resultados, conclusiones.  |
| Evidencias           | Evidencia del proceso de participación ciudadana: fotografía, video, grabaciones, formas de evaluación, lista de asistencia, levantamiento de minuta.  |
| Evaluación           | Forma en que se va a evaluar el proceso de participación: formato, voto secreto, expresión pública de opiniones.   |

**Cuadro 23. Consideraciones para organizar procesos de participación ciudadana.**

## 10 COORDINACIÓN DEL ESFUERZO COLECTIVO

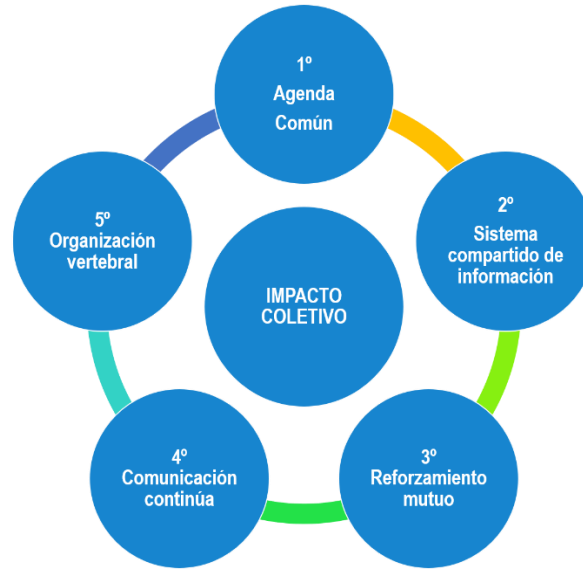
Lograr un cambio positivo y sostenible en el tiempo en materia de seguridad pública, exige que el gobierno del estado, los gobiernos municipales y la sociedad civil trabajen de manera coordinada, para lo que se propone como metodología la denominada *Impacto Colectivo*<sup>14</sup>.

Esta metodología señala que los problemas humanos representan tal complejidad que un sólo programa u organización son incapaces de crear un cambio duradero a gran escala, independientemente de su eficacia administrativa y financiera; y propone que, para crear soluciones duraderas a problemas sociales de gran escala, los actores de diferentes sectores deben coordinar sus esfuerzos alrededor de una agenda común para así lograr un impacto colectivo. A continuación, se describen los componentes que la integran.

---

<sup>14</sup> John Kania, J., Kramer, Mark (2012). *Collective Impact*. *Stanford Social Innovation Review*, Winter.





**Ilustración 3. Componentes de la metodología “Impacto Colectivo”**  
John Kania, J., Kramer, Mark (2012).

## 10.1 Agenda común

Todos los organismos participantes: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía, tienen una visión compartida sobre el cambio deseado que incluye:

- a. Entendimiento común del problema.
- b. Acuerdo sobre las acciones a emprender.
- c. Esfuerzo colectivo orientado a resolver el problema.

Esto permite alinear el esfuerzo colectivo.

## 10.2 Comunicación continua y frecuente

La comunicación continua y frecuente entre los actores involucrados es un elemento clave para construir confianza, conocimiento y aprendizaje; así como compartir experiencias y mejores prácticas, brindar soporte mutuo y coordinar acciones de manera transversal. Esto requiere:

- a. Mantener reuniones habituales para construir suficiente experiencia mutua, poder reconocer y apreciar la motivación común detrás de los diferentes esfuerzos.
- b. Invertir tiempo para apreciar que los intereses diversos son tratados de manera equitativa y que las decisiones se basan en evidencia objetiva y en las mejores soluciones.

## 10.3 Sistema compartido de medición

Consiste en recolectar información y medir los resultados de manera consistente con una lista corta de indicadores sencillos, a nivel comunitario y compartidos entre todos los organismos participantes, a fin de asegurar que:

- Los esfuerzos individuales se mantengan alineados.
- Se incorpore una rendición de cuentas.
- Se capitalice y extiendan los éxitos.
- Se detecten nichos de oportunidad y se corrija el rumbo.

#### **10.4 Reforzamiento mutuo**

Las iniciativas dependen de organismos con intereses diversos que trabajan juntos, no para que todos hagan lo mismo, sino para que cada uno lleve a cabo actividades específicas. Consiste en:

- a. Coordinar acciones de manera transversal con base en el plan acordado.
- b. Brindar soporte mutuo.
- c. Elaborar un plan para reforzar mutuamente las acciones emprendidas y mantener el entusiasmo de participantes.

#### **10.5 Organización vertebral**

Crear y administrar el impacto colectivo requiere de una organización que sirva como columna vertebral para el esfuerzo colectivo de prevención, con las siguientes encomiendas:

- Guiar la visión y la estrategia de prevención del desorden, violencia y delincuencia.
- Brindar soporte a las actividades alineadas.
- Compartir prácticas de medición establecidas.
- Avanzar el trabajo.
- Construir la voluntad pública.
- Movilizar el financiamiento.

La coordinación requiere tiempo suficiente. La expectativa de que la colaboración pueda ocurrir, sin una infraestructura de soporte es una de las razones más frecuentes de los fracasos de proyecto.