

Prevención del delito en la frontera norte a través de la administración pública deliberativa

Crime Prevention in Mexico's Northern Border through Deliberative Public Administration

José Andrés Sumano Rodríguez*

Resumen: El presente texto analiza los resultados obtenidos por las prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia implementadas por los gobiernos locales en la frontera norte de México con base en los supuestos de la administración pública deliberativa. Se utiliza el método de estudio de caso para analizar dos prácticas en Nogales y Mexicali, las cuales son contrastadas con el caso de control de Ciudad Juárez. El texto destaca la incapacidad de estas prácticas para dar respuesta al problema de la insuficiencia gubernamental en materia de seguridad ciudadana. El texto también destaca la resistencia burocrática a la implementación de modelos basados en la deliberación.

Palabras clave: administración pública deliberativa, prevención social, seguridad ciudadana, frontera norte, municipios.

Abstract: This text analyses the results obtained by social prevention policies on crime and violence implemented by local governments in México's northern border based on the premises of deliberative public administration. The case study methodology is used for analyzing two programs in Nogales and Mexicali, which are contrasted with the control case of Ciudad Juárez. The text highlights the incapacity of these programs to respond to the problem of government insufficiency regarding citizen security. The text also emphasizes the bureaucratic resistance to implement models based on deliberation.

Keywords: deliberative public administration, social prevention, citizen security, northern border, municipalities.

*José Andrés Sumano Rodríguez es catedrático Conacyt, profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Av. Fuentes de Verónica s/n, entre Av. Revolución y Av. Independencia, Ciudad Industrial, Matamoros, Tamaulipas, México. Tel: (868) 813 4559. Correo-e: jsumano@conacyt.mx. ORCID: 0000-0001-8030-8643.

Artículo recibido el 21 de diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 22 de septiembre de 2018.
doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i1.657>

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar los resultados de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia implementadas en la frontera norte de México y que fueron diseñadas con base en los supuestos de la administración pública deliberativa con el propósito de incrementar la seguridad ciudadana. Para lo anterior, se retoma la definición de seguridad ciudadana de José María Ramos (2005) en la cual menciona que es una concepción de la seguridad sustentada en el desarrollo humano, que le concede mayor atención a la vida y la dignidad humanas; es decir, una concepción ciudadano-céntrica en contraste con la concepción estado-céntrica de la seguridad pública. Tomando como referencia dicha concepción de la seguridad ciudadana, partimos del supuesto de que una política pública de seguridad ciudadana ideal es aquella que equilibra adecuadamente los enfoques punitivo y preventivo (Ramos, 2005). En materia preventiva, la política pública implementada por el gobierno de México ha tomado diferentes formas en los últimos años, desde su integración en el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (Subsemun) hasta el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Pronapred). Las prácticas locales en la frontera norte derivadas de dichos programas y diseñadas con base en los supuestos de la administración pública deliberativa son el objeto de estudio del presente artículo.

El análisis de los resultados de dichas prácticas de prevención social fundamentadas en los supuestos de la administración pública deliberativa es relevante puesto que, a través del Subsemun (ahora Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, Fortaseg) y del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el gobierno federal ha transferido recursos a los gobiernos locales para la implementación de programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia que en algunos casos han incluido componentes de administración pública deliberativa. En este sentido, se ha tratado de incentivar a los gobiernos municipales a involucrar a los ciudadanos en el diseño y ejecución de dichos programas y acciones, pero con resultados diversos, pues como ha señalado Brugué (2009), los gobiernos locales a menudo se han limitado a usar metodologías o seguir modas participativas. Sin embargo, lo anterior no deja de representar un avance desde la óptica de la administración pública deliberativa, pues dichas administraciones municipales están incorporando a sus procesos la idea de observar los asuntos públicos desde múltiples ópticas para incorporar toda su complejidad y poder ofrecer soluciones con base en la razón dialógica.

Una combinación de los supuestos de los modelos epidemiológico, ecológico y de eficacia colectiva para la prevención social de la violencia y la delincuencia, llevó al surgimiento de una serie de prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia en todo el país a nivel local en el marco del Subsemun (ahora Fortaseg) y el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Este texto se concentra en las prácticas implementadas en la frontera norte de México. En este sentido, el objetivo general de este artículo es analizar los resultados obtenidos por los municipios de la frontera norte al implementar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que incorporan aspectos de la administración pública deliberativa en contraste con aquellos que no lo hicieron así.

Para lograr lo anterior, se desarrollan dos estudios de caso de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia con componentes de administración pública deliberativa en municipios ubicados en entidades de la frontera norte de México. Los casos de estudio seleccionados fueron el Observatorio Urbano Local de Nogales en Sonora y el Programa Comunidades Seguras-Casa Digna de Mexicali en Baja California. Dichos casos fueron contrastados con la experiencia de implementación del Subsemun y Pronapred en el norponiente de Ciudad Juárez, que funciona como caso de control al no haber incorporado aspectos de administración pública deliberativa. Si bien existen limitaciones metodológicas respecto al proceso de selección del caso de control y su comparabilidad con las otras dos prácticas, se optó por usarlo dadas las lecciones que pueden extraerse de la comparación. De esta manera, en la investigación está presente la hipótesis sostenida por autores como Habermas (1981), Hajer y Wagenaar (2003) y Font (2003) respecto a que la solución de problemas complejos, como la violencia y la delincuencia, requiere diálogo e intercambio de recursos entre las diferentes partes de la administración pública y entre la administración y su entorno. La investigación también parte de los siguientes supuestos:

1. Los gobiernos que construyen soluciones a problemas complejos como la violencia y la delincuencia a través de la colaboración, la comunicación y el diálogo tienen mayores posibilidades de éxito (Agranoff y McGuire, 2003; Innes y Booher, 2003).
2. La generación de confianza entre las diferentes áreas del gobierno y entre éste y la ciudadanía debe ser un objetivo de la gestión a efectos de poder alcanzar gobiernos más eficaces (Child y Faulkner, 1998; Lane y Bachmann, 1998).
3. Los liderazgos que utilizan el diálogo y la negociación más que las instruccio-

nes y el control son más efectivos en la solución de problemas públicos complejos (Kooiman, 1993; Kickert *et al.*, 1997; Heifetz, 1997).

Para el cumplimiento de sus objetivos, la investigación utilizó la metodología de estudio de caso como ya se mencionó. Lo anterior dentro de lo expresado por Das (1999) en el sentido de que el método más apropiado depende del tipo de problema, la naturaleza de los datos y el objetivo del análisis. En este sentido, la presente investigación considera que una práctica exitosa de prevención social de la violencia y la delincuencia debe contar con al menos doce criterios fundamentales:

1. Enfoque de reducción de riesgo y de cohesión social comunitaria
2. Pertinencia
3. Focalización territorial
4. Focalización poblacional
5. Diseño metodológico integral y multinivel
6. Sistemática
7. Inclusión y participación
8. Formación de capacidades institucionales
9. Eficiencia en la implementación
10. Evaluabilidad
11. Evidencia de efectos o resultados
12. Sostenibilidad

Dichos criterios coinciden con los *Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana* (CNSP, 2011) que establecen que las políticas en materia de prevención social del delito deben ser: integrales, sociales y comunitarias; focalizadas y multidimensionales; articuladas y transversales; y además requerir una coordinación interinstitucional, estar institucionalizadas, tener efectos continuos y consistentes, contar con un compromiso con una cultura de la prevención y tener una dimensión territorial decisiva.

Se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con los funcionarios que operan cada programa y con beneficiarios de los mismos seleccionados al azar, grupos focales con funcionarios y beneficiarios por separado y observación participante durante las actividades de los programas.

El efecto que se pretende generar con la presente investigación es crear modelos replicables en otros municipios de la frontera norte y analizar la efectividad de la

administración pública deliberativa en la solución de problemas complejos de violencia y delincuencia.

El artículo se estructura de la siguiente manera: primero se describe el marco teórico que da sustento a la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México; después se describe la evolución de la administración pública desde la burocracia weberiana hasta la administración pública deliberativa; más adelante se desarrollan los dos casos de estudio; luego se desarrolla el caso de control y, por último, se establecen las conclusiones teóricas y prácticas de los hallazgos de la presente investigación.

La investigación en todo momento parte del supuesto de que las políticas públicas implementadas por el gobierno no son el único factor que incide en la violencia y la delincuencia en la frontera norte. En este sentido, una futura investigación podrá analizar la participación de otros actores, derivada de la insuficiencia del gobierno, en la prevención social de la violencia y la delincuencia.

EL MARCO TEÓRICO DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO

La política de prevención social de la violencia y la delincuencia implementada por el gobierno de México en los últimos años tiene su sustento en tres teorías: *a)* la teoría ecológica del delito, *b)* la teoría epidemiológica del delito y *c)* la teoría de la eficacia colectiva (Gobierno de la República, 2014). La teoría ecológica del delito brinda un modelo sistémico que permite orientar la política de prevención en todos sus ámbitos de desarrollo. La teoría epidemiológica del delito orienta la política pública a atender los factores de riesgo y factores de protección a través de un modelo extraído del ámbito de la salud. La teoría de la eficacia colectiva ofrece una visión colectiva que permite atender el problema de la violencia a través del contexto en el que se desarrollan las personas.

Estas tres teorías dan sustento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, eje rector de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México, que busca estructurar una respuesta gubernamental al problema de la violencia y la delincuencia a través de cinco objetivos: *a)* incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y los actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias, *b)* reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria, *c)* generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, *d)* fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales o delegacionales, estatales y

federal, y e) asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la implementación de programas de prevención social (Gobierno de la República, 2014). Estos cinco objetivos se enmarcan dentro de un proceso de prevención social de la violencia y la delincuencia orientado a lograr cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia (Gobierno de la República, 2014). Asimismo, se establecen tres niveles de intervención (primario, secundario y terciario) y cinco tipos de prevención (social, comunitaria, psicosocial, situacional y prevención orientada a la comunidad).

La política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en México entiende los factores de riesgo, en el contexto de la teoría epidemiológica, como aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas (Gobierno de la República, 2014). Lo anterior es relevante dado que el objetivo de la prevención social de la violencia y la delincuencia por parte de la autoridad en México es la reducción de dichos factores de riesgo. Cabe resaltar que desde la teoría epidemiológica la sola existencia de factores de riesgo no implica que las personas inmersas en dichas situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia, sino que simplemente están en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

Las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia en México también parten del supuesto de que una combinación de causas estructurales y factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) en conjunto pueden propiciar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia (Gobierno de la República, 2014). Es preciso señalar que se toma en cuenta que la probabilidad de que uno de estos factores por sí solo genere este tipo de problemas es remota, pero la combinación de diversos factores aumenta su probabilidad. En este sentido, los principales factores de riesgo que pretende atender la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México son los siguientes (Gobierno de la República, 2014):

- Individuales: adicciones, intolerancia, baja capacidad de resolución de conflictos, embarazo temprano y violencia en el noviazgo.
- Familiares: baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos, bajo nivel de ingreso familiar y participación de familiares en actividades ilegales.
- Grupales: participación en grupos de pares involucrados en actividades con violencia, drogas o delitos.

- Educativos: deserción escolar y violencia escolar.
- Comunitarios: deterioro del capital social, entornos deteriorados, fácil acceso a armas y cultura de la ilegalidad.
- Sociales y culturales: carencias esenciales para el desarrollo humano integral, falta de opciones laborales y falta de opciones de estudio.

La prevención social de la violencia y la delincuencia es entendida por las autoridades mexicanas como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia (H. Congreso de la Unión, 2012). Otra definición comúnmente utilizada para la prevención social de la violencia y la delincuencia por las autoridades en México hace referencia a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009). Dado lo anterior, es pertinente señalar que la prevención social de la violencia y la delincuencia debe ser definida no por sus intenciones, sino por sus consecuencias (Sherman *et al.*, 1998). Estas consecuencias pueden definirse de tres maneras: *a*) por el número de eventos criminales, *b*) por el número de criminales y *c*) por la cantidad de daño prevenido (Sherman *et al.*, 1998).

La eficacia de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, tomando en cuenta el marco legal en México y las aportaciones de autores como Sherman *et al.* (1998) depende entonces en gran medida de las instituciones y controles sociales presentes en una comunidad. Los programas de prevención de la violencia escolar no pueden ser exitosos si no se combinan con programas que fomenten estilos de crianza positiva. Los programas para la crianza positiva no pueden ser exitosos sin la presencia de oportunidades laborales para los jóvenes. Los programas de inserción laboral para jóvenes no pueden ser exitosos si no se complementan con calles adecuadamente vigiladas por la policía. En resumen, la prevención social de la violencia y la delincuencia sólo puede ser exitosa cuando existe un contexto institucional lo suficientemente fuerte en la comunidad que la sustente (Sherman *et al.*, 1998).

Un aspecto importante para la eficacia de la prevención social de la violencia y la delincuencia en este contexto es la masa crítica de apoyo institucional para disuadir informalmente las conductas violentas o delictivas. Sin esa masa crítica difícilmente los esfuerzos de prevención social de la violencia y la delincuencia

serán exitosos. Se requieren programas de prevención social que atiendan varios esquemas institucionales simultáneamente, a efecto de poder incrementar significativamente el capital social de la comunidad (Coleman, 1990).

La prevención social de la violencia y la delincuencia es, pues, una consecuencia de la interacción de varias instituciones en una comunidad. En este sentido, se retoma el argumento de que los esquemas de crianza positiva en una comunidad activa y que ofrece las redes de apoyo necesarias son altamente eficaces en la reducción de la violencia y el crimen. Asimismo, se retoma el argumento de que las escuelas, los trabajos e, incluso, el matrimonio pueden prevenir las conductas violentas y delictivas cuando logran generar un compromiso con un estilo de vida convencional que puede ser puesto en riesgo por dichas conductas. Los vínculos que una persona desarrolla con su familia, comunidad, escuela y trabajo crean mecanismos de control social que alejan a las personas de conductas violentas y delictivas más efectivos que el riesgo de ser castigado por el sistema de justicia. Lo anterior dado que dichos mecanismos informales de control sustentan el miedo a caer en vergüenza y desprecio a los ojos de las personas con las que existe algún tipo de dependencia (Tittle y Logan, 1973). Con base en lo anterior, la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México ha tratado de fortalecer dichos mecanismos de control social.

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE LA BUROCRACIA WEBERIANA HASTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA

La administración pública en México fue formada bajo las premisas de la burocracia establecidas por Max Weber. En este sentido, la administración pública estaba diseñada para cumplir con dos objetivos: maximizar la eficiencia de la actuación administrativa y garantizar la equidad en el trato a la ciudadanía. En este modelo de burocracia weberiana se recurre a la racionalidad para alcanzar la eficiencia administrativa. Los expertos emiten recomendaciones que se convierten en procesos administrativos. A la burocracia no le queda más remedio que actuar de manera eficiente. Asimismo, la impersonalidad propuesta por el modelo weberiano garantiza la equidad. Se eliminan todas las referencias personales y se busca que los ciudadanos sean vistos como expedientes administrativos. De esta manera, la burocracia weberiana es altamente eficiente en entornos previsibles y estables, puesto que es capaz de hacer lo que los procedimientos administrativos dictan, pero no tiene capacidad de respuesta ante contextos de incertidumbre y volatilidad como los del mundo actual. La principal crítica al modelo weberiano es que a la

administración pública no se le dota de habilidades comunicativas y que, por lo tanto, es incapaz de reflexionar y generar una razón dialógica (Brugué, 2009). La burocracia weberiana es un modelo que institucionaliza la especialización y la segmentación, lo cual también fomenta la desconfianza entre las diferentes áreas de la administración pública.

En la década de 1980, la nueva gestión pública (NGP) se planteó como una alternativa a la burocracia weberiana. La modernización administrativa con base en la nueva gestión pública surgió en textos como los de Osborne y Gaebler (1994), Barzelay (1992) y Hood (1994). Para la nueva gestión pública, el principal defecto de la administración burocrática weberiana se encuentra en su incapacidad para imponer premios y castigos. La nueva gestión pública propuso como respuesta la externalización de servicios, la gerencialización y la dirección por objetivos (Walsh, 1995; López *et al.*, 2003). La nueva gestión pública también propuso programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, círculos de calidad y procesos de descentralización administrativa como una respuesta a la segmentación de la administración burocrática (Peters y Waterman, 1982; Pollitt *et al.*, 1998; Sancho, 1999).

La principal crítica a la nueva gestión pública es que al tratar de adaptar modelos del sector privado al sector público no tomó en cuenta que en el sector público no está claro cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar. La complejidad de los problemas públicos hace que los objetivos de la administración pública sean variados, e incluso, contradictorios. En este sentido, pierde importancia identificar los objetivos frente a la necesidad de equilibrar los objetivos. Asimismo, el énfasis competitivo de la nueva gestión pública ha favorecido la aparición de una administración contractual, donde las relaciones ya no dependen de la subjetividad de los vínculos entre un superior y su subordinado, sino de la objetividad de un contrato. La creciente contractualización de la administración genera rigidez en un contexto actual que tiende a la flexibilidad. La nueva gestión pública propuso una administración más económica y eficiente, pero no más flexible (Donahue, 1991).

La nueva gestión pública no ha transformado la administración, sino que ha mantenido la rigidez y la falta de diálogo como rasgos distintivos de su funcionamiento. En este sentido, la nueva gestión pública mantiene los supuestos racionalizadores y eficientistas de la burocracia weberiana. Para dar respuesta al problema que presenta tener una administración eficiente pero rígida en una sociedad que crece en complejidad, se planteó la administración pública deliberativa.

La administración pública deliberativa tiene como supuesto elemental el predominio del equilibrio y la generación de consensos sobre la razón técnica. En la administración pública deliberativa el debate no se limita a un intercambio pasivo, sino que se transforma en una construcción activa. Al incorporar el diálogo, la administración se politiza. Lo anterior es contrario a la esencia tecnocrática de la burocracia weberiana, puesto que lograr un equilibrio no es una cuestión de eficiencia sino de eficacia, la cual se presupone se logra a través del diálogo y del compromiso. El eje de la administración pública tradicional son sus estructuras y procesos, mientras que el eje de la administración pública deliberativa son los contenidos sustantivos.

La construcción de una administración pública deliberativa requiere una organización más horizontal que la administración tradicional, puesto que se busca que las partes se integren a través de la colaboración, la comunicación y el diálogo (Agranoff y McGuire, 2003; Innes y Booher, 2003). Para lograr lo anterior es necesario que exista confianza entre los diferentes actores. En este sentido, la administración pública deliberativa contempla la confianza como factor de gestión (Child y Faulkner, 1998, Lane y Bachmann, 1998).

La administración pública deliberativa implica también transitar de un modelo de dirección (vertical) hacia la mediación (horizontal). El diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y el control (Kooiman, 1993; Heifetz, 1997). En la administración pública deliberativa surge un liderazgo de tipo relacional. Mientras en la administración tradicional, el liderazgo se guía por un principio de eficiencia y se define a través de un perfil altamente competente; en la administración pública deliberativa el liderazgo se define por la capacidad para provocar la colaboración entre actores, destacando las habilidades de seducción y dinamización (Vallès y Brugué, 2003).

En el ámbito de la seguridad ciudadana en México, el modelo de administración pública deliberativa puede observarse a través de la implementación de prácticas como los observatorios ciudadanos en la materia y modelos de policía dentro del paradigma de policía ubicada en la comunidad (*Community Based Policing*), sobre todo en el nivel municipal de gobierno. La frontera norte de México no ha sido la excepción, ya que en los últimos años han surgido varias experiencias con base en este modelo en los municipios fronterizos de México. Estos modelos no alcanzan a abarcar el concepto íntegro de administración pública deliberativa, pero son los esfuerzos más cercanos que tenemos en México en el ámbito de la seguridad ciudadana.

PRÁCTICAS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO QUE FUERON DISEÑADAS SEGÚN EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA

Observatorio Urbano Local de Nogales

Descripción de la práctica

El Observatorio Urbano Local (UOL) de Nogales fue diseñado como un órgano del Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Nogales (una paramunicipal del gobierno de Nogales que ha operado desde el año 2007). De 2007 a 2010, el UOL Nogales se centró principalmente en coadyuvar al cumplimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, de acuerdo con lo expresado por Juan Baena, director del Observatorio Urbano Local de Nogales, a partir del año 2011 el Observatorio se abocó también a atender problemas sociales relacionados con la violencia, brindando apoyo como una institución de investigación y seguimiento que asesora al gobierno municipal de Nogales en la generación de lineamientos de políticas públicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia, focalizadas en las necesidades específicas de cada uno de los asentamientos urbanos de la ciudad (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012). A través de su Consejo, el Observatorio no sólo se transformó en un espacio de deliberación al interior para el asesoramiento a las autoridades en materia de seguridad ciudadana, sino que también se volvió un actor con el cual las autoridades de seguridad podían tener un diálogo y llegar a tomar decisiones en materia de seguridad ciudadana con base en la razón dialógica.

Con la idea de coadyuvar a la cohesión social y a través de un proceso de acción colectiva y un plan estratégico para la prevención social de la violencia y la delincuencia, se llevó a cabo un diagnóstico participativo con miembros de la sociedad civil y autoridades públicas municipales de donde se extrajeron las demandas más importantes de la población.

Posteriormente, el UOL inició un análisis de georreferenciación del delito y, considerando cinco ejes estratégicos (violencia intrafamiliar, migración y deportación, adolescentes y jóvenes en riesgo, espacios públicos y ciudad, y delitos patrimoniales), propuso las siguientes acciones (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012): *a)* rescate de espacios públicos, *b)* centros de desarrollo comunitario, *c)* preparatoria municipal, *d)* club de niños y niñas, *e)* centro cultural “Los Nogales”, *f)* cruzada por la seguridad, *g)* estrategia policial.

Una de las preocupaciones eran los jóvenes en riesgo a falta de espacios públicos. El OUL Nogales identificó que el municipio había crecido de manera irregular,

con nuevas colonias que se creaban como producto de invasiones o sin planeación. A través de los sistemas de referenciación geográfica, el OUL pudo identificar las zonas con mayor hacinamiento y carencia de espacios públicos. Tras este hallazgo, el observatorio propuso los predios donde podrían iniciarse obras para la creación de nuevos espacios públicos y la restauración de otros existentes (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Los análisis espaciales del OUL también identificaron la existencia de guetos que erosionaban la cohesión social y generaban desconfianza entre los habitantes. Para hacer frente a esto, se propuso la creación de una red de centros comunitarios para fomentar la convivencia entre vecinos de diferentes colonias en el municipio.

Además, el OUL identificó que muchos jóvenes no tenían la oportunidad de seguir estudiando en las instituciones formales de educación media superior, lo cual propiciaba un grupo de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. Para ello, se propuso la creación de una preparatoria municipal que pudiera hacerse cargo de la educación de los jóvenes en ciertas áreas geográficas (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Otra problemática identificada por el OUL era que ciertas colonias de Nogales estaban conformadas en su mayoría por familias de migrantes que trabajan en las maquiladoras. En consecuencia, los niños se quedaban en casa sin supervisión de los padres, ocasionando una problemática que se relacionaba con la corrupción y la violación de menores. Para ello se propuso la creación del Club de Niños y Niñas de Nogales, que tenía la finalidad de atender a los sectores que concentraban la mayor cantidad de niños sin supervisión familiar.

Otro proyecto impulsado mediante el análisis del OUL Nogales fue la creación de un espacio simbólico para el fortalecimiento de la cohesión social. Este espacio es el Centro Cultural “Los Nogales”, constituido como un ágora para la sociedad de Nogales y un espacio de identidad social (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

A través del análisis geográfico de la incidencia delictiva en la ciudad, el OUL identificó las zonas con mayor incidencia y propuso un plan piloto para combatir los efectos de la delincuencia. El piloto se denominó “Cruzada por la Seguridad” y se implementó en la colonia San Miguel. Primero, se realizó una sesión de planeación participativa con los habitantes del sector y las autoridades municipales, estatales y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Federal; esta reunión tenía la finalidad de conocer las percepciones de los distintos actores. Posteriormente, se llevaron a cabo estrategias para la restauración del sector, como combate al grafiti, limpieza de centros y parques, reposición de luminarias, colocación de

cámaras de vigilancia e instalación de contenedores de basura. El programa tuvo tres tipos de evaluaciones: la mensual, para medir el efecto social; la trimestral, para medir el nivel de cumplimiento de metas, y la anual, para medir la percepción de seguridad (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Por último, el OUL propuso la reingeniería del plan estratégico de seguridad. Con base en los análisis de georreferenciación, el OUL propuso la creación de cuatro delegaciones en la ciudad que estuvieran monitoreadas por la policía municipal. Cada delegación se dividió por cuadrantes según el número de habitantes y la incidencia delictiva. En cada cuadrante habría una unidad que se encargaría de su monitoreo y, además, se reforzaría con la instalación de cámaras y sistemas de GPS. De esta manera se buscaba establecer un sistema policiaco municipal fundamentado en actividades de inteligencia y en la generación de vínculos de confianza entre la ciudadanía y la policía municipal.

El OUL permitió establecer un diálogo constante con la autoridad en el cual se incorporó el análisis técnico que el OUL llevaba a cabo. Los análisis y estudios desarrollados por el OUL se convirtieron en un elemento más en la discusión para la toma de decisiones de políticas públicas de seguridad ciudadana. Independientemente de si las autoridades no adoptaban con la velocidad deseada las recomendaciones del OUL o si existía resistencia por parte de la burocracia a ser parte del proceso deliberativo que implicaba tener un diálogo con otro actor como el OUL, el hecho de que existiera este otro actor y participara en la discusión pública ya implicaba un avance en la incorporación de la administración pública deliberativa en el municipio de Nogales.

Diseño

Anteriormente, el OUL Nogales operaba bajo una visión urbanista y de obras públicas. El rediseño del observatorio nació como una preocupación sobre la falta de información respecto a temas sociales en el municipio de Nogales ante el crecimiento de la violencia, sobre todo en el año 2010. A través de análisis de datos cuantitativos mediante sistemas de referenciación geográfica, en conjunto con la obtención de datos cualitativos en grupos focales, entrevistas y sesiones de planeación participativa, se reestructuró el alcance del Observatorio Urbano Local de Nogales (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Evaluación

La evaluación del OUL Nogales se dio en dos formas: una evaluación interna y una evaluación externa. La primera la llevó a cabo el Instituto Municipal de

Investigación y Planeación de Nogales, cuya dirección tenía un control sistemático del desempeño del órgano, así como del cumplimiento en tiempo y forma de los entregables, de manera semanal y mensual. Por su parte, la evaluación externa fue realizada por el municipio. El Instituto rendía cuentas al municipio de manera anual acerca de los resultados de las investigaciones y la planeación del OUL Nogales (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Además, el OUL Nogales, como parte de la Red Nacional de Observatorios Urbanos, recibía de manera periódica recomendaciones sobre áreas de oportunidad a efecto de poder llevar a cabo procesos de mejora continua. El OUL Nogales también participaba en las reuniones anuales de la red.

Resultados

La labor estadística del OUL Nogales permitió que el municipio contara con una de las bases de datos de incidencia delictiva más actualizadas del país. En 2011 se levantaron encuestas a 2 000 hogares en Nogales, obteniendo con ello información estadística para la construcción de 103 indicadores de gobernanza urbana (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

En cuanto a las acciones estratégicas derivadas del trabajo del OUL Nogales, se obtuvieron los siguientes resultados: el número de homicidios se redujo en alrededor de 90 por ciento, el robo de vehículos en 28 por ciento y las lesiones en 58 por ciento. En el programa de recuperación de espacios públicos se rescataron 56 espacios existentes y se construyeron once parques nuevos. Además, se creó una red de 22 centros comunitarios que beneficiaban a 21 024 personas en más de 8 000 hogares (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

La preparatoria municipal comenzó con 300 alumnos y creció más de 400 por ciento para el ciclo 2012-2013, absorbiendo a la población que, por falta de oferta educativa, generaba problemas de pandillerismo y drogadicción (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

En la evaluación anual del piloto Cruzada por la Seguridad se registró una disminución en los niveles de percepción de inseguridad, que pasaron de 58.5 a 34 por ciento, entre 2011 y 2012 (J. Baena, comunicación personal, 13 de noviembre de 2012).

Resultado conforme a la incidencia delictiva de alto impacto

En el caso de Nogales, la implementación de esta práctica de prevención social de la violencia y la delincuencia diseñada con base en los supuestos de la administración pública deliberativa tuvo como efecto una disminución significativa

de los homicidios dolosos, los cuales presentaron una disminución de 50 por ciento entre 2011 y 2013. Asimismo, el delito de secuestro mostró una tendencia claramente descendente. La reducción llevó a que en 2013 no se reportara un sólo delito de secuestro. Por el contrario, el delito de extorsión es el único de los delitos de alto impacto que no presentó una disminución (Secretariado, 2017).

Recomendaciones sobre el contexto para replicar el modelo

Para replicar esta práctica es necesario el establecimiento de un observatorio urbano que funja como eje para la generación de lineamientos de políticas públicas para la prevención social de la violencia y la delincuencia, focalizadas en las necesidades particulares de cada uno de los asentamientos urbanos de la ciudad, pero con una visión general del bienestar de toda la ciudad. En consecuencia, las acciones estratégicas que el gobierno municipal emprenda tendrán un cimiento metodológico sólido que permitirá desplegar de manera eficiente los recursos limitados con los que cuenta el gobierno local.

En cuanto a los recursos necesarios, el establecimiento de un observatorio urbano no requiere grandes niveles de inversión. El observatorio básicamente necesita de entre tres y cinco miembros para su operación; alrededor de cinco computadoras con la potencia para correr el *software* necesario, equipo de oficina básico, una impresora de plotter, capacitación y las licencias de los programas empleados. La inversión inicial rondaría entre 350 000.00 y 500 000.00 pesos, y el gasto corriente mensual sería de máximo 150 000.00 pesos, según las estimaciones.

ÁREAS DE OPORTUNIDAD

El modelo implementado en Nogales era uno de los más avanzados en lo que se refiere a observatorios urbanos locales. Al estar localizado en el Instituto Municipal de Planeación se aseguró la independencia del mismo y la profesionalización de las tareas desempeñadas. Sin embargo, sí se detectaron áreas que requerían mejoras para poder explotar al máximo el potencial del observatorio.

Aunque existían mecanismos planteados para el intercambio de información entre el observatorio, el gobierno municipal y la policía; era necesario acelerar el proceso mediante el cual la información generada por el observatorio era puesta a disposición de las instituciones de seguridad y se transformaba en acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia. El objetivo en cierta medida del observatorio era que las instituciones de seguridad pudieran operar con base en un modelo sustentado en evidencia. Sin embargo, el proceso era lento derivado de procedimientos burocráticos y, en ocasiones, falta de voluntad, dificultando

que la información generada por el observatorio se transformara en políticas públicas. En este sentido, es necesario fortalecer los mecanismos mediante los cuales las autoridades están obligadas a incorporar la participación de este tipo de actores a la discusión sobre la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas respecto a cómo se toman las decisiones en materia de seguridad ciudadana. De esta manera se logrará un intercambio más efectivo y sustantivo entre diferentes actores sobre los temas relevantes de seguridad ciudadana, permitiendo que la incorporación de mecanismos de la administración pública deliberativa tenga mejores resultados.

Asimismo, es importante mencionar que el buen funcionamiento de un observatorio es altamente dependiente de la tecnología con la que se cuenta y el nivel de especialización del personal. Aunque el modelo planteado en Nogales aseguraba cierta cantidad de recursos, éstos eran insuficientes para incorporar el estado del arte en materia de tecnología, tales como los programas de mapeo predictivo, entre otros. Lo anterior está vinculado con la especialización del personal, aunque éste contaba con la capacitación básica para desempeñar las tareas de un observatorio, no contaba con capacitaciones especializadas que permitieran aprovechar las nuevas tecnologías y ampliar la gama de productos del observatorio. Mientras dichas carencias persistieran, el alcance del observatorio sería limitado.

Comunidades Seguras-Casa Digna Mexicali

Descripción de la práctica

El objetivo general del Programa Comunidades Seguras consistía en el establecimiento de estrategias de participación comunitaria de manera integral y proactiva que permitiera focalizar en las comunidades acciones para la disminución de conductas antisociales y violentas que alteraran la tranquilidad y seguridad de la comunidad. Se pretendía alinear los esfuerzos de la institución policial y la comunidad, compartiendo responsabilidades y metas, incrementando la confianza entre policía y comunidad, y reduciendo la percepción de inseguridad así como los índices delictivos. El componente básico, conforme a lo señalado por Víctor Vega, responsable del Programa Comunidades Seguras de la Dirección de Seguridad Pública de Mexicali, era la generación de confianza entre comunidad y policía que derivara en el intercambio de información (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012). En este sentido, el Programa Comunidades Seguras buscaba generar un esquema de administración pública deliberativa en el cual, a través del diálogo entre policía y comunidad, se tomaran las decisiones respecto a las acciones de seguridad ciudadana en su colonia.

El programa se enfocaba en aproximadamente 90 colonias, de las 500 que conforman el municipio, y en las cuales se registraban los mayores índices delictivos. En las mismas se llevaron a cabo diagnósticos sobre la situación de seguridad por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública a efecto de determinar los factores de riesgo y las inquietudes de cada colonia en particular, para crear con ello un sistema documental que capturara las necesidades focalizadas de cada asentamiento urbano.

El programa contaba con tres componentes (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012): *a*) policía de proximidad, *b*) asesores ciudadanos de seguridad comunitaria y *c*) comité vecinal. Cada uno de los componentes señalados se ejecutaba de acuerdo con un plan de intervención policial y las rutas de patrullaje se diseñaron en conjunto con asesores de seguridad comunitaria por medio de un sistema de intercambio de información policía-comunidad. Una de las colonias beneficiadas por este programa fue Casa Digna.

La meta del municipio para el año 2013 era prevenir, por medio de estrategias y programas, en 10 por ciento los siguientes delitos: el robo en todas sus modalidades, las lesiones a mujeres y niños, la corrupción de menores; las violaciones, lesiones y asesinatos en general; los daños intencionales en propiedad ajena, entre otros (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

Diseño

El programa Comunidades Seguras contaba con once etapas de implementación (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012): detección de la comunidad (colonia, fraccionamiento, ejido), convocar a una reunión informativa, formación de una red ciudadana de seguridad pública, generación de acuerdos con la policía, designación de cargos comunitarios, evaluación de acciones policiacas, cumplimiento de acuerdos, voto de confianza, atención a indicadores de violencia social, gestión ciudadana, ratificación del voto de confianza y certificación de comunidades seguras.

Las diferentes etapas buscaban establecer estrategias de participación comunitaria de manera integral y proactiva que permitieran focalizar, con base en el diálogo con la ciudadanía, la intervención policial en las comunidades. Lo anterior a través de la participación de actores sociales y liderazgos formales e informales de la comunidad organizada. Esto con la finalidad de reducir las conductas antisociales y violentas que alteran la tranquilidad y seguridad de la comunidad. Además, las etapas tenían como objetivo alinear los esfuerzos de la institución policial del municipio con las comunidades, para generar así un programa de corresponsabilidad y metas compartidas.

Por otro lado, el programa fue realizado con base en un diagnóstico, el cual contempló como fuentes de información las estadísticas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM). Dicho diagnóstico se basó en la siguiente estructura (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012): *a)* análisis delictivo, *b)* encuesta de entrada, *c)* capacidad operativa, *d)* programas institucionales, *e)* censo de actores sociales, *f)* indicadores, *g)* presupuestos, *h)* evaluación e *i)* reconocimiento.

Evaluación

La práctica fue evaluada durante la implementación debido a que en distintas etapas se requería el cumplimiento de los siguientes objetivos: la generación de confianza a través de las reuniones informativas, las redes ciudadanas, los acuerdos con la policía y la conformación de cargos comunitarios; la evaluación de las acciones policiales, que derivaban o no en la asignación de un voto de confianza para los policías, y la atención a la manera como se habían comportado los indicadores de violencia que se quería reducir. De esta forma, la ciudadanía tenía un papel de gestión que ratificaba o retiraba el voto de confianza a las instituciones policiales del municipio. Este proceso, que requería tiempo y trabajo conjunto, derivaba en la Certificación de una Comunidad Segura, proceso que podía tomar alrededor de cinco años (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

Otra forma de evaluar y dar seguimiento a la práctica eran las reuniones semanales con los vecinos y la implementación de actividades complementarias como capacitaciones y talleres dirigidos a los habitantes de la comunidad. De estas reuniones también se canalizaban otro tipo de demandas a las diferentes dependencias del municipio.

Resultados

Se realizaron diagnósticos situacionales en diferentes recorridos exploratorios por las colonias detectadas como vulnerables (90 de un total de 500). Se ofrecieron charlas y se firmaron acuerdos para poder trabajar en conjunto policías y ciudadanos (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

En el caso de Casa Digna se empezó a trabajar, a partir de marzo de 2011, en la recuperación del parque de la colonia, la limpieza de los picaderos y la visita a las escuelas aledañas. El trabajo consistió en proporcionar mayor vigilancia y brindar una mejor atención a los centros escolares; así como en conformar una red ciudadana con miembros de la comunidad, siendo el objetivo del programa la

recuperación del entorno comunitario desde la concepción de la participación ciudadana (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

Con base en la revisión documental y el trabajo de campo, la práctica Comunidades Seguras-Casa Digna en el municipio de Mexicali, a lo largo de casi dos años, logró recuperar la tranquilidad entre los habitantes del fraccionamiento. Los índices de robo se habían reducido mediante el apoyo comunal y el trabajo de la policía y se había dado seguimiento a las acciones en conjunto con la comunidad.

La conformación de redes ciudadanas de seguridad pública y prevención social del delito se llevó a cabo en Casa Digna y en otras 178 colonias del municipio. En el municipio se recuperaron quince espacios públicos. Se realizaron mejoras de limpieza y restauración en los espacios públicos de las colonias que solicitaron el apoyo, en las cuales se integró a grupos de jóvenes para realizar las jornadas en coordinación con la Unidad de Atención al Menor (Uame). Un ejemplo en Casa Digna fue la recuperación del parque del fraccionamiento (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

Se estableció un seguimiento a las 33 patrullas que realizaban recorridos por las colonias. Asimismo, se reforzó la vigilancia en las zonas habitacionales del municipio con el apoyo de los residentes, quienes se organizaban para adquirir un vehículo habilitado por la DSPM y asignar a un oficial.

Además, se llevó a cabo un seguimiento mensual a 507 bitácoras, de las cuales 307 se ubicaban en establecimientos de la ciudad, 163 en redes ciudadanas de Mexicali y 37 en ejidos de la Zona Valle. También se implementó un sistema de control de asistencia de los oficiales de policía en los establecimientos que decidieron participar para disminuir el índice delictivo, brindando al ciudadano una percepción de seguridad (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

De la misma manera, se realizaron pláticas preventivas en centros educativos de nivel básico y medio superior con el objeto de detectar a jóvenes con conductas antisociales y violentas para ser atendidos por dependencias especializadas. Se impartieron pláticas a 20 000 personas en 36 planteles educativos con los temas: “Evolución de la violencia del preescolar a secundaria”, “Formas de reclutamiento en los mercados de consumo” y “Formas de manipulación en comunidades escolares” (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

Por otro lado, se salvaguardó el orden vial, la seguridad del alumnado y la vigilancia del perímetro escolar mediante la agilización del tráfico, la supervisión de la entrada y salida de alumnos y la vigilancia del ingreso de personas ajenas al plantel, así como de la prevención de accidentes de tránsito. En conjunto,

sumaban 27 escuelas de Mexicali donde se habían llevado a cabo estas acciones (V. Vega, comunicación personal, 15 de noviembre de 2012).

En las entrevistas realizadas, tanto a funcionarios como a beneficiarios, existía un ambiente de optimismo. Los compromisos se habían ido cumpliendo. La percepción de inseguridad en Casa Digna había disminuido. Los robos a casa-habitación y a negocios prácticamente se habían eliminado. El parque se convirtió en un punto de reunión vecinal. Un miembro de la directiva de vecinos fue comisionado para velar por la seguridad del parque y, en caso de detectar anomalías, informar vía telefónica a vecinos y policías.

Resultado conforme a incidencia delictiva de alto impacto

En el caso de Mexicali, la implementación de esta práctica de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en los supuestos de la administración pública deliberativa no tuvo como efecto una disminución significativa de los homicidios dolosos, aunque sí presentaron una ligera disminución con respecto al nivel inicial de 2011. Por el contrario, los delitos de secuestro y extorsión presentaron disminuciones de 70 y 63 por ciento respectivamente entre 2011 y 2013 (Secretariado, 2017).

Recomendaciones sobre el contexto para replicar el modelo

La práctica de prevención social de la violencia y la delincuencia generada mediante la cooperación entre policía y comunidad en el caso de Mexicali contaba con 157 antecedentes en aproximadamente diez años de trabajo en diferentes puntos de la ciudad. Implementado con nombres distintos a través de los años, el programa Comunidades Seguras se utilizaba como una herramienta efectiva para incrementar la confianza entre la policía y la comunidad que derivara en un intercambio de información y en la consecuente reducción de la percepción de inseguridad y de los índices delictivos. El enfoque de seguridad ciudadana implementado por la Secretaría de Seguridad y el Comité Ciudadano de Seguridad Pública se basó en la generación de confianza entre policías y vecinos y en la participación constante de la ciudadanía para vigilar sus espacios públicos, fomentando la convivencia entre habitantes de las colonias y el intercambio de información entre policía y comunidad. El rescate de espacios públicos (parques, canchas, entre otros) involucró la asignación de recursos económicos por parte del municipio. Se requirió un sistema de información sobre actos delictivos que contribuyera a la medición del impacto de las acciones de prevención de la violencia y la delincuencia.

Áreas de oportunidad

Un programa como el de Comunidades Seguras, que busca incorporar mecanismos de la administración pública deliberativa para incrementar la confianza entre policía y comunidad y generar decisiones de seguridad ciudadana en cada colonia conforme a una razón dialógica requiere la presencia de ciertos elementos para poder obtener los resultados planteados. Uno de esos elementos es una ciudadanía comprometida a colaborar en la construcción de una comunidad más segura. Esto implica que la ciudadanía esté dispuesta a donar su tiempo para participar en los espacios de diálogo sobre las acciones a implementar en su comunidad. Dicho compromiso está íntimamente ligado a la confianza existente entre la ciudadanía y los policías. En México, dicha confianza se encuentra en niveles históricamente bajos. El caso de Mexicali no era la excepción. A pesar de los avances logrados en dicho municipio mediante el programa Comunidades Seguras, los niveles de confianza entre policía y ciudadanos seguían siendo bajos en comparación con otros países donde las prácticas fundamentadas en la cooperación policía-comunidad habían dado mejores resultados. En este sentido, es necesario ampliar las acciones enfocadas a recuperar dicha confianza, tales como la capacitación para la interacción con la ciudadanía y la extensión de las tareas que realiza la policía a cuestiones más allá de la aplicación de la ley. Asimismo, mecanismos como el de Comunidades Seguras dependen de la voluntad del gobernante en turno y su equipo para darle la relevancia y continuidad a estos espacios de diálogo, por lo tanto es necesario fortalecer la institucionalización de estos mecanismos deliberativos para que no dependan de la voluntad política del gobierno en turno.

También es importante mencionar que el programa Comunidades Seguras operaba bajo un esquema de saturación. Lo anterior es contradictorio con la mayoría de las prácticas modernas de policía que buscan reducir el número de elementos desplegados en el terreno y reemplazarlos por tecnología. En este sentido, el programa enfrentaba dos retos que aún no ha podido subsanar, el alto costo económico en nómina que implica operar un programa fundamentado en el concepto de saturación policial y la insuficiencia en el proceso de reclutamiento al escasear recursos humanos aptos para desempeñar labores policiales. Dichos retos requieren acciones a mediano plazo para poder ser superados. La insuficiencia de recursos humanos requiere mejorar las condiciones laborales de los policías de proximidad y aumentar las actividades de capacitación. La escasez de recursos para sostener una nómina amplia requiere una mayor recaudación por parte del gobierno municipal.

Caso de control: Implementación del Subsemun y Pronapred en el norponiente de Ciudad Juárez

Descripción de la práctica

Tomando como punto de partida el año 2011, por ser el año en que se generan los primeros diagnósticos enfocados en prevención de la violencia dentro del subsidio Subsemun, en el norponiente de Ciudad Juárez se implementan diversas acciones de prevención social de la violencia dentro del marco de dicho subsidio y, desde el año 2013, se añadieron acciones financiadas con el subsidio Pronapred. Ambos subsidios, a través de sus lineamientos, parten de una concepción epidemiológica para la prevención social de la violencia, ya descrita, que enfoca las acciones de prevención social a la disminución de factores de riesgo y el fortalecimiento de factores de protección. En este sentido, las acciones de dichos subsidios se estructuran a través de los cinco objetivos que fueron previamente mencionados en el apartado de marco teórico de la prevención social de la violencia en México. Bajo esa estructura y de conformidad con los resultados del diagnóstico elaborado, se llevaron a cabo las siguientes acciones en el norponiente de Ciudad Juárez: rehabilitación y construcción de parques y áreas verdes, actividades de prevención en torno al deporte (clases de fútbol, clases de zumba, entre otras), campañas de educación sexual, actividades de prevención en torno al arte (murales con técnica de graffiti) y talleres de oficios o habilidades para la vida para fortalecer la empleabilidad o autoempleo de grupos vulnerables, como mujeres y jóvenes.

Diseño

La intervención fue diseñada en la forma de un subsidio federal, a través del cual se aplica un esquema de arriba hacia abajo (*top-down*) en el cual los recursos nunca pierden su carácter federal y, por lo tanto, las autoridades locales están obligadas a implementar acciones contenidas en un catálogo. En este sentido, las autoridades locales presentan a la federación una propuesta de acciones que se ajusten a los lineamientos de operación del subsidio, la cual debe ser autorizada por el gobierno federal. Posteriormente, el gobierno federal transfiere los recursos a la entidad federativa en un periodo que puede variar entre abril y julio del año en cuestión. El gobierno local debe iniciar procesos de contratación de empresas consultoras y organizaciones de la sociedad civil para la implementación de las acciones planteadas en una especie de tercerización de la actividad de prevención social de la violencia y la delincuencia por parte de la autoridad. En este sentido, las empresas u organizaciones contratadas generalmente cuentan con un periodo

que puede variar de tres a seis meses para la implementación de las actividades en los polígonos de violencia previamente definidos, en este caso el polígono norponiente de Ciudad Juárez. Dichas limitantes de tiempo (entregar resultados antes del 30 de diciembre) se deben al carácter de subsidio de los recursos, pues aplica un criterio de anualidad (DOF, 2014).

Evaluación

Las acciones implementadas no contaban, hasta el año 2016, con mecanismos claros de evaluación de los productos e impactos considerados originalmente. La evaluación se limitaba a la entrega del reporte final de actividades que presentaba la empresa consultora o la organización civil a la autoridad, la cual revisaba que se hubiera cumplido con las metas de personas atendidas, apoyos brindados y número de actividades; así como que hubiera evidencia del cumplimiento de dichas metas (listas de asistencia, fotografías, videos), las cuales se limitaban a productos, pero no se acercaban a la evaluación de impacto (Acuerdo, 2014). A partir del año 2016, en los lineamientos se incluyó una evaluación de impacto de las actividades, para la cual debía contratarse a una empresa consultora, organización de la sociedad civil o universidad que llevara a cabo la evaluación de algunas (una selección no aleatoria) de las actividades implementadas. Las guías para la evaluación estaban diseñadas por el gobierno federal y los evaluadores debían registrarse por las mismas. En general, las evaluaciones se apoyaban en el instrumento de encuestas de entrada y salida (DOF, 2016).

Resultados

Al recorrer la zona norponiente de Ciudad Juárez es fácil identificar que los resultados de las acciones financiadas por dichos subsidios no fueron los esperados debido a un problema de diseño. El nivel de homicidios en la zona se ha incrementado en el año 2018 derivado de un conflicto que prevalece entre los grupos criminales de la Línea y Los Aztecas, que se disputan el control de dicho territorio conforme a testimonios de vecinos y de una funcionaria¹ del Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana (comunicación personal, 5 de junio de 2018). Tampoco hubo resultados alentadores en materia de prevención de la violencia intrafamiliar, según un coordinador del Oratorio Don Bosco, organización que implementa programas de prevención de la violencia en la zona, “aquí

¹ Los nombres de las personas entrevistadas en este caso se reservan a solicitud de los entrevistados por cuestiones de seguridad.

es muy común la violencia intrafamiliar, es lo que más se da, sobre todo los fines de semana o en la noche, se debe sobre todo a la adicción al alcohol” (comunicación personal, 5 de junio de 2018). Según datos de la Dirección General de Información en Salud, cuatro de cada cinco violaciones atendidas médicamente por el Sistema Estatal de Salud ocurrieron en el norponiente de la ciudad (Aguilar, 2018). En materia de deserción escolar, los resultados tampoco fueron favorables, el promedio de escolaridad en la zona es de 7.9 años, dos años menos que en el resto de la ciudad (DOF, 2016). En materia de adicciones, según la directora del Centro Asesoría y Promoción Juvenil A.C., organización que implementa diversos programas sociales en la zona, “aproximadamente cuatro de cada diez jóvenes que llegan con nosotros tienen problemas de adicciones” (comunicación personal, 5 de junio de 2018).

Sin embargo, la evidencia más clara de la falta de un diálogo con la comunidad y las fallas que derivaron de la implementación con base en un esquema *top-down*, contrario a las premisas de la administración pública deliberativa, es el estado de los parques que se rehabilitaron o construyeron con dichos recursos. El parque que los vecinos denominan Parque del Callejón en la colonia 16 de Septiembre prácticamente no está en uso. A pesar de que cuenta con canchas de fútbol y basquetbol en buen estado, así como un gimnasio urbano, las condiciones climáticas de Ciudad Juárez hacen muy difícil su uso durante el día y dicho parque no cuenta con luminarias que permitan su uso nocturno, convirtiéndolo en una zona de riesgo por la oscuridad del área y la lejanía de los vecinos. Otro de los parques de la zona, al que los vecinos denominan La Presa, tiene el mismo problema de diseño que el parque anterior con un agravante, fue construido en un dique, por lo cual se inunda constantemente. Caso contrario, el centro comunitario ubicado en la Colonia Fronteriza tiene una buena afluencia de vecinos, pero esto se debe a que se instaló a un lado de una tienda S-Mart, por lo que la zona tiene vigilancia y buena iluminación.

Áreas de oportunidad

La primera área de oportunidad que es posible detectar es el diseño en base a un subsidio. Dicho esquema impone un criterio de anualidad que obliga a las empresas u organizaciones contratadas a implementar acciones de prevención en periodos de entre tres y seis meses, afectando negativamente los resultados de las mismas y fomentando la simulación. En palabras del coordinador de uno de los proyectos de prevención en torno al deporte en el polígono, “yo me decepcioné mucho cuando le pidieron a un niño que posara para unas fotos como que estaba dando

una plática a los demás niños de la clínica deportiva para cumplir con la evidencia”. Lo anterior también genera que durante los primeros seis meses del año se suspendan las actividades de prevención social de la violencia en el polígono.

La segunda área de oportunidad detectada tiene que ver con la toma de decisiones y el tipo de acciones de prevención social que se implementan. En particular, la crítica se enfoca en que la teoría del cambio detrás de las acciones implementadas no es sólida. En otras palabras, no queda claro cómo las clases de zumba o los talleres de manualidades, por mencionar algunos ejemplos, contribuyen a reducir la violencia y el delito (Chapa y Ley, 2015). Aunado a lo anterior, desde 2011 a la fecha se han seguido implementado acciones de prevención que no han demostrado tener ningún efecto en la disminución de la violencia (Chapa y Ley, 2015). En otras palabras, en el diseño del programa con subsidio no se han establecido mecanismos que garanticen un espacio de aprendizaje sistemático.

Por último, la tercera área de oportunidad consiste en una crítica al modelo teórico que sustenta las acciones de prevención implementadas. El modelo epidemiológico que ha predominado en la prevención social de la violencia en México atiende los factores de riesgo y protección. Sin embargo, al atender las causas, el efecto en los niveles de violencia y delincuencia es lento y no necesariamente se focaliza en aquellos aspectos que presentan una mayor situación de riesgo. En este sentido, se ha planteado que la teoría de la acción situacional podría ofrecer un modelo más efectivo para reducir los niveles de violencia y delincuencia en el corto plazo (Camacho, 2018).

CONCLUSIONES. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Con los resultados de la presente investigación es posible llegar a ciertas conclusiones respecto a la implementación de prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia sustentadas en los supuestos de la administración pública deliberativa en la frontera norte de México. Lo anterior es de particular relevancia dada la cantidad de recursos destinados por el gobierno de México, a través de Pronapred y Fortaseg, a la implementación de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia en el norte de México y contra el crecimiento de la incidencia delictiva en los últimos años en la zona norte del país. La primera conclusión a la que podríamos llegar es que, a pesar de este tipo de primeros esfuerzos para la construcción conjunta de políticas públicas con base en la razón dialógica, siguen existiendo deficiencias en la teoría del cambio que sustenta algunas de las acciones y programas de prevención social; aunque éstas son menores que las reportadas por México Evalúa (Chapa y Ley, 2015) respecto a programas de

prevención social de la violencia y la delincuencia que fueron implementados con base en modelos burocráticos weberianos o de la nueva gestión pública. Lo anterior podría deberse a la resistencia que presentan las burocracias al cambio en los modelos de decisión, en particular del modelo vertical a un modelo más horizontal, y que es evidente en los problemas existentes en el intercambio de información entre autoridades y otros actores y en la lentitud para adoptar decisiones derivadas de los espacios de diálogo. En este sentido, para aumentar la eficacia de los mecanismos derivados de la administración pública deliberativa en lo que respecta a las políticas de prevención social, es necesario fortalecer los mecanismos institucionales para que la aplicación de los mismos no dependa de la voluntad política del gobierno en turno. Lo anterior nos lleva a la segunda conclusión, la implementación de estos primeros esfuerzos (limitados) de administración pública deliberativa en el área de prevención social de la violencia y la delincuencia no fue capaz de dar una respuesta eficaz al problema de la insuficiencia del gobierno en los temas de seguridad ciudadana. A pesar de la generación de espacios de diálogo y construcción conjunta de políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, los actores no gubernamentales (sociedad civil e iniciativa privada) no incrementaron su participación de una manera significativa, que permitiera compensar las carencias de la acción gubernamental. Lo anterior podría deberse a la desconfianza que persiste por parte de los actores no gubernamentales respecto de este tipo de espacios de diálogo y a la falta de voluntad de ciertos sectores de la administración pública por incorporar plenamente dichos espacios a sus procesos de toma de decisiones. Esta segunda conclusión probablemente encuentre solución en la ya mencionada institucionalización de dichos mecanismos y en la generación de incentivos para la participación activa en dichos espacios de deliberación. La tercera conclusión es que los resultados de la presente investigación parecen apoyar la idea de que el éxito de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en los supuestos de la administración pública deliberativa dependen en gran medida de los niveles de confianza existentes entre las diferentes áreas del gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos. Asimismo, se constata la importancia del marco institucional y cultural a nivel local para el éxito de dichas prácticas.

En resumen, es necesario profundizar en la implementación de modelos derivados de la administración pública deliberativa en el ámbito de la prevención social de la violencia y la delincuencia mediante el desarrollo de marcos normativos que les den sustento y la generación de mecanismos de rendición de

cuentas que permitan monitorear la implementación de soluciones derivadas de dichos diálogos por parte de las autoridades. Lo anterior permitirá construir soluciones que incorporen toda la complejidad de los problemas de violencia y delincuencia.

En cuanto a las implicaciones teóricas y empíricas para la política pública en México, la investigación parece indicar que las políticas diseñadas conforme al modelo de la administración pública deliberativa tienen mejores resultados que aquellas que siguen los modelos burocráticos weberianos. En materia de prevención, los primeros esfuerzos por implementar políticas basadas en la razón dialógica han sido insuficientes, pero la solución no está en regresar a los viejos modelos verticales que han demostrado ser incapaces para dar respuesta a la complejidad de los problemas contemporáneos. Ante esa complejidad, las respuestas derivadas de procesos de negociación y consenso parecen ser más efectivas que aquellas diseñadas por los expertos con base en la razón técnica. El ejercicio en materia de prevención parece ir en concordancia con las ideas que sugieren que estamos ante un cambio de época en los procesos de dirección de las sociedades. Los gobiernos no sólo enfrentan una crisis de legitimidad, sino también una creciente incapacidad para dar respuesta a las demandas sociales. Lo anterior da sustento a la idea de que es necesario generar procesos de coproducción de las políticas públicas, no sólo en el ámbito de la prevención, sino como un nuevo modo de dirección social.

Una de las principales preguntas que esta investigación deja para estudios futuros es si la implementación a escala local de prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia sustentadas en la administración pública deliberativa se vio afectada, en concordancia con el modelo planteado por Warren E. Walker (2001), debido a factores tales como el nivel de urgencia (contexto de seguridad de la entidad) del gobierno local, la afiliación partidista del gobierno, las capacidades existentes y la disponibilidad de recursos.

Por último, cabe resaltar que la presente investigación concuerda con la hipótesis respecto a que una diversidad de elementos determina la capacidad de los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia para reducir los factores de riesgo y mejorar la seguridad ciudadana. Sin duda, la capacidad para desarrollar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en la razón dialógica es fundamental; sin embargo, no es suficiente sin la construcción de confianza entre policía y comunidad, la proximidad policial para resolver problemas de la comunidad y la mejora del sistema de justicia penal. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, Robert y Michael McGuire (2003), *Collaborative Public Management*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Aguilar, Fernando (2018), “Concentra el norponiente 80% de violaciones”, *El Diario de Juárez*, 12 de febrero, disponible en: http://diario.mx/Local/2018-02-11_eeb66cd0/concentra-el-norponiente-80-de-violaciones/ [fecha de consulta: 13 de febrero de 2018].
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley: University of California Press.
- Brugué, Quim (2009), “Una administración que habla es una administración que piensa: De la gestión pública a la administración deliberativa”, en Diputación General de Aragón (ed.), *Participación ciudadana para la administración deliberativa*, Aragón: Aragón Participa.
- Camacho, Pablo (2018), “Repensar la prevención de la violencia y el delito en México”, *Nexos*, 11 de junio, disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=757> [fecha de consulta: 12 de junio de 2018].
- Chapa, Lilian y Sandra Ley (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, Ciudad de México: México Evalúa.
- Child, John y David Faulkner (1998), *Strategies of Co-operation: Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*, Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, James (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- CNSP (Consejo Nacional de Seguridad Pública) (2011), *Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana*, 26 de enero, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011 [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017].
- Das, Abhiman (1999), *Socioeconomic Development in India: A Regional Analysis*, Nueva York: John Wiley and Sons.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2014), Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332783&fecha=14/02/2014 [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017].
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2016), Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016 [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017].
- Donahue, John (1991), *La decisión de privatizar: Fines públicos y medios privados*, Barcelona: Paidós/Ibéica.
- Font, Joan (2003), *Public Participation and Local Governance*, Barcelona: ICPS.
- Gobierno de la República (2014), Programa Nacional para la Prevención Social de la Vio-

- lencia y la Delincuencia 2014-2018, 30 de abril, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014 [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2017].
- H. Congreso de la Unión (2012), Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 24 de enero, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173127/Ley_gral_prevenccion_social_violencia_delincuencia.pdf [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2017].
- Habermas, Jürgen (1981), *The Theory of Communicative Action*, Boston: Beacon Press.
- Hajer, Maarten y Hendrik Wagenaar (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heifetz, Ronald (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles: Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*, Barcelona: Paidós.
- Hood, Christopher (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press.
- Innes, Judith E. y David Booher (2003), “Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue”, en Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres: Sage.
- Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage.
- Lane, Christel y Reinhard Bachmann (1998), *Trust Within and Between Organization*, Oxford: Oxford University Press.
- López, Guillem, Jaume Puig-Junoy, Ivan Planas y José Ganuza (2003), *Els nous instruments de la gestió pública*, Barcelona: La Caixa.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona: Paidós.
- Pasin, Julia (2009), “Complejo tutelar y prevención social del delito: Rupturas y continuidades”, ponencia presentada en la V Jornada de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE2/Infancia%20y%20control%20social/PASIN.pdf [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017].
- Peters, Thomas y Robert Waterman (1982), *In Search of the Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York: Harper & Row.
- Pollitt, Christopher, Johnston Birchall y Keith Putman (1998), *Decentralizing Public Service Management*, Londres: Macmillan.

- Ramos García, José María (2005), “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: Hacia un marco conceptual”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), pp. 33-52.
- Sancho, David (1999), *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Barcelona: Tecnos i UPE.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), *Datos de incidencia delictiva del fuero común-municipal (2011-2017)*, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [fecha de consulta: 12 de junio de 2018].
- Sherman, Lawrence W., Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter y Shawn D. Bushway (1998), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Tittle, Charles y Charles H. Logan (1973), “Sanctions and Deviance: Evidence and Remaining Questions”, *Law and Society Review*, 7(3): pp. 371-379.
- Vallès, Josep y Brugué, Quim (2003), *Polítics locals: preparant el futur*, Barcelona: Mediterrània.
- Walker, Warren (2001), “Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy Making”, *European Journal of Operational Research*, 128(2), pp. 282-289.
- Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Londres: Macmillan.

José Andrés Sumano Rodríguez. Es profesor-investigador del Colegio de la Frontera Norte A.C., catedrático Conacyt, secretario técnico de la Red Temática de Investigación en Prevención de Adicciones y Seguridad Ciudadana del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Tiene un doctorado en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey y dos programas de educación ejecutiva en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard en Innovación Gubernamental y Análisis de Políticas Públicas. En el sector público ha sido titular del Centro Estatal de Prevención del Delito en Nuevo León, asesor del Comisionado Nacional de Seguridad, asesor del Secretario de Seguridad Pública Federal, subdirector de Seguridad Internacional en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y Coordinador del Gabinete de Seguridad del Ayuntamiento de Torreón.