

LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS DESDE SU IMPLEMENTACIÓN EN ZONAS URBANAS

The violence prevention policy in Mexico and its implementation in urban areas

Edgar Eugenio Ramírez de la Cruz
Manlio Felipe Castillo Salas

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la política de prevención de la violencia en México a la luz de la literatura y experiencias internacionales en la materia. Con el fin de explorar algunos rasgos de la implementación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, se examina su operación en zonas urbanas, a través de la implementación de la Vertiente de Intervenciones Preventivas del Programa Hábitat. El análisis muestra que los problemas de diseño del Programa Nacional de Prevención tienen consecuencias negativas en su implementación. Los resultados también sugieren que los problemas de implementación de los programas subordinados al Programa Nacional de Prevención podrían amplificarse a través de éste, fragmentando la implementación de la política y minando su eficacia.

Palabras clave: Diseño de políticas, implementación de políticas, políticas de prevención, prevención de la violencia.

Abstract:

The purpose of this article is to analyze the violence prevention policy in Mexico through the lenses of international literature and experiences in this issue. In order to explore some qualities of the National Program for Social Prevention of Violence and Crime (NPP), its operation in urban areas is examined through the implementation of the Habitat's Preventive Interventions Subprogram. The analysis shows that the design problems of the NPP have negative consequences in its implementation. The results also suggest that the implementation failures of those programs or subprograms linked with violence prevention could be amplified through the NPP, pulverizing the implementation and effectiveness of violence prevention policy.

Keywords: Policy design, policy implementation, prevention policies, violence prevention.

INTRODUCCIÓN

Cada año, más de 1.6 millones de personas en el mundo pierden la vida por causas asociadas con la violencia de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) (OMS,

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 28 de mayo de 2017

2002). La violencia es una de las principales causas de muerte en individuos entre los 14 y 44 años de edad. Aunque la violencia tiene múltiples manifestaciones, en México sobresale el dramático crecimiento de la violencia asociada con el crimen y el narcotráfico en los últimos años (Human Rights Watch, 2011). La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015, muestra un incremento sostenido de las tasas de victimización entre 2010 y 2014 en todo el país. El mismo instrumento revela que el 73.2% de la población mayor de edad se siente insegura (INEGI, 2015).

Debido, sobre todo, al incremento en los delitos violentos (Human Rights Watch, 2011; INEGI, 2015) y a una mayor percepción de violencia social, el gobierno de México ha impulsado una política de prevención al respecto. La principal y más reciente medida adoptada fue la publicación del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en 2014. A través de este programa se intentó definir el problema de la violencia en México, y articular los esfuerzos de diversas dependencias y entidades del gobierno federal, los estados y los municipios para su prevención. Sin embargo, algunas acciones de prevención que se llevan a cabo por los distintos programas involucrados se basan en supuestos no necesariamente respaldados por evidencia empírica, y su efectividad es cuestionable. Aunque podría ser demasiado pronto para esperar resultados importantes en la disminución de la violencia a través de esta política, es crucial que las intervenciones estén fundamentadas adecuadamente, tanto en su diseño, como en su correcta implementación.

Partiendo de estos antecedentes, en el artículo se analiza la política de prevención de la violencia en México. Para ello se toma como referencia al Programa Nacional de Prevención, que define los alcances de dicha política. Con el fin de explorar algunos de los rasgos de la implementación del Programa Nacional de Prevención y de la política, en general, se examina la implementación de la Vertiente de Intervenciones Preventivas (VIP) del Programa Hábitat. La información para este análisis provino de entrevistas realizadas a los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, encargados de la vertiente en cuestión, que tiene como objetivo reducir la violencia urbana.

El análisis que se presenta aquí muestra que el Programa Nacional de Prevención es poco claro en la definición del problema de la violencia y en establecer las formas de intervención que deberían llevarse a cabo con fines preventivos. Estas insuficiencias tienen consecuencias negativas en la implementación del Programa, la cual se realiza a través de otros programas vinculados, como Hábitat. Por otra parte, con base en el análisis de la Vertiente de Intervenciones Preventivas, se observa que los problemas de implementación de los programas involucrados en la ejecución del Programa Nacional de Prevención podrían amplificarse hacia éste, fragmentando la implementación de la política y minando su eficacia.

La primera sección del artículo presenta la literatura y las experiencias internacionales sobre la prevención de la violencia, clasificando estas experiencias en tres tipos de prevención: por desarrollo social, comunitaria y situacional. En esta misma sección se expone una reflexión sobre la eficacia de cada uno de estos tipos de intervención. En la sección siguiente, se analiza la política de prevención en México. En esta parte se mues-

tran los problemas en el diseño de la política, así como sus probables consecuencias en el proceso de implementación. Para ilustrar algunas de estas consecuencias, en la tercera sección se examina la implementación de la política en zonas urbanas, a través de la Vertiente de Intervenciones Preventivas de Hábitat, clasificando las acciones que lleva a cabo la vertiente, según el tipo de intervención ya mencionadas. A través del análisis de esta vertiente se aprecia la manera en que el diseño del Programa Nacional de Prevención y sus lineamientos se traducen en acciones concretas para la prevención de la violencia. Por último, se presentan algunas reflexiones finales, a modo de conclusiones.

LA LITERATURA Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

La intervención pública para prevenir la violencia abarca desde la corrección temprana de conductas hasta la imposición de sanciones o, incluso, la remisión del infractor a las autoridades correspondientes, dependiendo del caso. Las intervenciones preventivas se realizan en tres niveles. La prevención primaria consiste en intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes que ocurra; la prevención secundaria se realiza a través de acciones inmediatas y focalizadas a responder a los efectos más inmediatos de la violencia, es decir, son aquellas acciones que intentan mitigar los daños ocasionados por la violencia una vez que ya ocurrió; la prevención terciaria, por último, se enfoca en la atención a largo plazo después de ocurridos los actos violentos, y abarca la atención de traumatismos, rehabilitaciones e incluso reinserciones a la sociedad (Brantingham y Faust, 1976).

De acuerdo con la OMS (2002), existen tres tipos de violencia: la autoinfligida, la interpersonal y la colectiva. La primera se refiere a las acciones por las cuales un individuo atenta contra sí mismo. Por su parte, los otros dos tipos de violencia abarcan acciones del individuo en sociedad. La violencia interpersonal es el maltrato hacia personas conocidas, ya sea dentro de la familia o en la comunidad. La violencia colectiva se genera entre personas que se identifican a sí mismas como parte de un grupo y están explícitamente en contra de otro grupo con fines políticos, económicos o sociales. Los programas públicos relacionados con la atención a la violencia se han dirigido a prevenir los tres tipos de violencia a través de a) la *prevención basada en el desarrollo social* y b) la *prevención comunitaria*. Por otra parte, para la prevención de algunas formas de violencia colectiva como la asociada con ciertos grupos (p.e., pandillas) en el espacio urbano, o con la comisión de delitos en la vía pública, se ha enfatizado la perspectiva de c) la *prevención situacional*. A continuación, detallamos en qué consisten estas tres formas de intervención pública y su potencial efectividad.

Prevención basada en el desarrollo social (perspectiva individual)

La prevención basada en el desarrollo social se refiere a las intervenciones cuyo fin es evitar la formación de cursos de desarrollo personal que desemboquen (en la juventud o en la edad adulta) en comportamientos violentos, es decir, que están dirigidas a incrementar las capacidades de autocontrol. Para ello se orienta a disminuir los efec-

tos de los factores de riesgo y a incrementar los factores protectores que permitirían disminuir los comportamientos antisociales (Tonry y Farrington, 1995). Uno de los principales fundamentos de este enfoque de prevención es la teoría del autocontrol de Gottfredson y Hirschi (1990). Esta teoría sostiene que las personas con bajos niveles de autocontrol tienen comportamientos impulsivos, toman actitudes arriesgadas y poseen bajos niveles de responsabilidad (DeLisi y Vaughn, 2007). Todo ello los hace más propensos a incurrir en comportamientos sistemáticamente violentos.

Este tipo de intervenciones suelen ser las más exitosas en materia de prevención de la violencia y están enfocadas, principalmente (aunque no de manera exclusiva), en la población infantil, los adolescentes y los jóvenes porque, de acuerdo con la evidencia, los primeros años en la formación psicosocial de las personas son cruciales para su desarrollo posterior (Barlow *et al.*, 2011). El enfoque de desarrollo social es más cercano a una perspectiva de salud e incluye intervenciones educativas y psicológicas, tanto en el ámbito del hogar como en la escuela. Esta perspectiva de intervención puede tomar muchas formas, de acuerdo con los grupos en riesgo a los que se dirija. En el Cuadro 1 se resumen algunos de los principales ejemplos de este tipo de prevención y algunos hallazgos sobre la efectividad de los tipos de intervención que caen en esta categoría.

Prevención comunitaria

La prevención comunitaria de la violencia se propone modificar las relaciones y condiciones sociales al interior de la comunidad, bajo el supuesto de que, al introducir esas alteraciones, la conducta de las personas cambiará también (Tonry y Farrington, 1995). Supone que no sólo los factores estrictamente personales influyen en la conducta, sino que las relaciones sociales (con la familia, los vecinos, los amigos, etc.) también tienen un papel importante en que tal conducta tome cauces violentos o, incluso, criminales. Al considerar que el entorno social inmediato influye notablemente en el tipo de interacciones entre las personas, lo considera también un medio privilegiado para realizar intervenciones contextuales, con el fin de reducir las probabilidades de formación de patrones de violencia y de criminalidad (Homel y McGee, 2012).

Este enfoque de prevención se orienta a fortalecer el control social a través del involucramiento de los miembros de la comunidad en la resolución de problemas comunes, y a crear nuevos lazos e instituciones que contribuyan al desarrollo colectivo. Desde esta perspectiva, el empoderamiento de la comunidad contribuye a la vigilancia y el control sociales y, con ello, a la reducción de la violencia y el crimen. Así, la prevención comunitaria intenta evitar la desorganización social que, además de incentivar la violencia y el delito, produce desapego por el entorno en que se vive y estimula la carencia de lazos de solidaridad entre los pobladores de una localidad.

Detrás de esta forma de entender la formación de conductas violentas se encuentra una corriente de la Sociología denominada “ecología humana”. Esta disciplina comenzó en la década de 1920, y estudia la relación entre los asentamientos humanos y el ecosistema (Park y Burgess, 1921). A partir de ella, y del surgimiento de la llamada Escuela de Chicago (de Sociología), surgió la “ecología urbana”, dedicada al estudio

CUADRO I. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN BASADA EN EL DESARROLLO SOCIAL

Categoría de intervención	Experiencia	Objetivo	Acciones principales	Resultados	Fuente
Prevención enfocada en la crianza de los hijos	Capacitación a los padres, o "escuelas para padres"	<ul style="list-style-type: none"> Ayudar a los padres en la crianza y educación de niños y adolescentes. Fortalecer la salud psicosocial de los padres. 	<p>Visitas domiciliarias por parte de especialistas en salud y educación, visitas a guarderías, atención múltiple (visitas domiciliarias, capacitación a padres, servicios públicos de atención médica y social), sesiones en las escuelas o en las clínicas, etc. para el aprendizaje sobre control de conductas impulsivas y agresivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los niños de las familias que recibieron el tratamiento presentaron menos problemas de conducta. Grado de reincidencia menor en familias con tratamiento. Padres más sensibles y con mejor capacidad de respuesta a las necesidades de los hijos. Mejoras de corto plazo en la depresión, la ansiedad, la ira, la culpa, el estrés y la confianza de los padres. Mejor interacción global entre padres e hijos. 	Barlow <i>et al.</i> , 2011; Barlow, Smailagic, Hubbard, Roloff, y Bennett, 2012; Piquero, Farrington, Welsh, Tremblay, y Jennings, 2008).
Prevención en la escuela	Prevención de la violencia sexual	Prevenir el abuso sexual en los niños.	<ul style="list-style-type: none"> Incluir contenidos sobre el tema en los programas escolares. Instruir a los niños en formas de autoprotección. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejora del conocimiento sobre violencia sexual. Adopción de actitudes autoprotectoras en los niños. Algunos niños presentan patrones de ansiedad. 	Zwi <i>et al.</i> , 2007.
	Intervenciones contra el acoso escolar (bullying)	Prevenir y contrarrestar el acoso escolar.	Sensibilización de los niños, de sus padres y de la comunidad en general mediante: trabajo con videos (p. e., sobre violencia doméstica) y discusión sobre los mismos con profesionales, obras de teatro con títeres, talleres para el desarrollo de habilidades sociales, sesiones con profesores y padres de familia, etc.	Reducción importante en la violencia escolar y la victimización.	Farrington y Trofi, 2009.

CUADRO I. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN BASADA EN EL DESARROLLO SOCIAL (Continúa)

Categoría de intervención	Experiencia	Objetivo	Acciones principales	Resultados	Fuente
Prevención en la escuela (Continúa)	Terapia	Tratar a las familias de jóvenes con problemas de conducta.	Actividades para alterar el entorno familiar y comunitario, y mejorar la comunicación entre padres e hijos.	<ul style="list-style-type: none"> Alto costo de la intervención. Resultados positivos en la conducta. 	Littell, Popa, y Forsythe, 2005.
	Tutorías	Prevenir y combatir la conducta violenta entre adolescentes y jóvenes.	Asignación de tutores a estudiantes y reuniones periódicas entre ellos.	<ul style="list-style-type: none"> La intensidad de las reuniones es muy relevante. No tienen efecto si no están vinculadas a compromisos personales sobre la formación de ciertas conductas, y a la vinculación del tutelado con el campo laboral o educativo. 	Tolan, Schoeny y Bass, 2008.
Prevención mediante actividades artísticas y deportivas	Prevención de violencia en el noviazgo	Prevenir y combatir la violencia durante el noviazgo cambiando las creencias de los jóvenes acerca de la misma.	<ul style="list-style-type: none"> Conferencias, apoyo psicológico y campañas de difusión a través de carteles y otros tipos de propaganda. Tutorías, grupales o individuales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor conocimiento de los adolescentes y jóvenes sobre el tema. Menor aprobación de actitudes violentas. Los actos violentos no disminuyen significativamente. 	De La Rue, Polanin, Espelage, y Pigott, 2014; Fellmeth, Heffernan, Nurse, Habibula, y Sethi, 2013.
	Implementación de actividades artísticas y deportivas	Encauzar positivamente la energía de jóvenes y menores, para formar conexiones sociales sanas y constructivas.	<ul style="list-style-type: none"> Talleres de creación artísticas. Encuentros deportivos. Incentivos a la creatividad artística y a la competencia deportiva. 	<ul style="list-style-type: none"> Resultados ambiguos, aunque algunos son prometedores si se diseñan correctamente. La competencia deportiva puede incentivar la violencia. El deporte puede estar asociado con subculturas que promueven el alcoholismo. 	Eucpn, 2012.

CUADRO I. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN BASADA EN EL DESARROLLO SOCIAL (Continúa)

Categoría de intervención	Experiencia	Objetivo	Acciones principales	Resultados	Fuente
Prevención de violencia de género	Atención a mujeres víctimas de violencia	Ayudar a las mujeres que sufren violencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar información a las mujeres. • Facilitar el acceso a los servicios comunitarios, como la atención psicológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La intensidad en el seguimiento de los casos es crucial. • Es importante el apoyo intensivo en espacios de protección adecuados. • El apoyo intensivo menor a un año no suele ser efectivo. • No hay evidencia de que las intervenciones menos intensivas sean efectivas. 	Ramsay <i>et al.</i> , 2009.
	Atención a agresores	Cambiar la conducta de los agresores y su manera de pensar respecto a la violencia y su uso.	Terapia cognitivo-conductual.	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos pequeños e inciertos. • No hay información concluyente. 	Smedslund, Dalsbø, Steiro, Winsvold, y Clench-Aas, 2011.

Fuente: elaboración propia.

de la relación entre la población urbana y el ambiente, y su influencia recíproca (Park, Burgess, y McKenzie, 1925). Desde los argumentos de esta corriente de pensamiento, se planteó que debían idearse intervenciones que tuvieran por objeto, no sólo el entorno urbano físico, sino también las redes sociales formadas por las comunidades urbanas.

Los métodos y conclusiones de la ecología urbana sufrieron numerosas críticas. Sin embargo, el enfoque comunitario de prevención no se abandonó del todo. La correlación simple entre entorno y violencia o delito se enriqueció con un enfoque sistémico, en el que sobresale el concepto de “eficacia colectiva”.

De acuerdo con Sampson (2004), la eficacia colectiva es la cohesión social entre los miembros de la comunidad, lo que incluye su voluntad de intervenir conjuntamente en el logro de un bien común. Un elemento clave del concepto es la confianza: la teoría de la eficacia colectiva sostiene que es posible alcanzar control social cuando hay confianza social. La confianza social no se refiere a relaciones amistosas (o de otro tipo) a nivel personal entre los residentes comunitarios (si existen o no es irrelevante), sino a las expectativas compartidas en torno a la comunidad, y en relación con las actitudes de los demás ante ciertas circunstancias o eventos. El sentido de confianza y las creencias compartidas posibilitan el compromiso mutuo y la capacidad de acción a nivel comunitario, con fines de control social.

A pesar de las dificultades en torno a la construcción de comunidad y a su capacidad de acción en favor del control social local, la eficacia colectiva ha mostrado tener algún efecto en la prevención de conductas violentas. En un análisis multinivel, Sampson, Raudenbush y Earls (1997) encuentran que mayor eficacia colectiva genera un alto nivel de confianza entre vecinos, y se asocia negativamente con la violencia. Odgers *et al.* (2009) observan que la eficacia colectiva predice razonablemente la conducta antisocial de los niños en edad de ingresar a la escuela, y sugieren que la eficacia colectiva del vecindario puede tener un efecto protector en niños que viven en condiciones de pobreza y privación. Finalmente, Sabol, Coulton y Korbin (2004) señalan que no solamente son valiosos los vínculos interpersonales (fuertes), sino también los lazos débiles, incluidos aquellos que están fuera de la comunidad, lo mismo que los vínculos organizacionales.

De las experiencias de prevención documentadas en la literatura, sobresalen tres aspectos relevantes: 1) que el diseño de estrategias comunitarias esté orientado a tener efectos individuales o a solucionar problemas específicos; 2) es muy importante recuperar o construir lazos de confianza y de coordinación, tanto entre vecinos como con las autoridades; y 3) es necesario procurar que la prevención se integre a las prácticas culturales de la comunidad para incrementar sus probabilidades de éxito (véase el Cuadro 2).

La primera característica de las intervenciones exitosas es la más importante. Se refiere al hecho de diseñar las intervenciones comunitarias de modo que el efecto que se espera de ellas se refleje en cambios concretos de conducta de ciertos grupos de personas, es decir, que requiere una combinación de las intervenciones a nivel comunitario con las intervenciones individuales o de desarrollo social (Weissberg y Greenberg, 1998). Por otro lado, también es importante que las intervenciones comunitarias estén dirigidas a resolver problemas concretos que se detecten como los responsables del deterioro de las relaciones

CUADRO 2. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN COMUNITARIA

Categoría de intervención	Experiencia	Objetivo	Acciones principales	Resultados	Fuente
Estrategias comunitarias con efectos individuales	<i>Communities that Care</i>	Reducir los niveles de delincuencia y abusos de sustancias entre adolescentes.	<ul style="list-style-type: none"> Empoderamiento de la comunidad, movilización de líderes comunitarios y formación de coaliciones de prevención. Identificación de factores de riesgo y de protección para los niños y jóvenes. 	Los estudiantes dentro del programa tuvieron menores probabilidades de iniciar conductas delictivas entre el quinto y séptimo grado escolar.	Hawkins <i>et al.</i> , 2008.
	<i>Circles of Care</i>	Fortalecer los vínculos entre escuelas, familias y comunidad y armonizar los escenarios de desarrollo de los niños.	Proporcionar a cada niño un grupo de soporte integrado por adultos; para que vigilen su conducta y le ayuden a resolver sus inquietudes y problemas.	Efectos positivos en el comportamiento de los menores.	Branch, Homel, y Freiberg, 2013.
Resolución de problemas puntuales	Centros de Mediación Vecinal y Comunitarios, Chile	Resolver pugnas entre vecinos por la ocupación ilegal de territorios.	Instalación de un Centro de Mediación para dirimir las controversias de propiedad entre vecinos y otorgarles certeza jurídica.	Disminución de la tensión social provocada por las luchas por el territorio.	CESC, BID, y OSF, 2014a.
	Programa Justicia en Equidad, Santander, Colombia	Eliminar las prácticas violentas y el deterioro de las redes de convivencia en Santander.	Provisión de un sistema de justicia comunitario donde no existía.	Disminución de la tensión social en Santander, Colombia.	CESC, BID, y OSF, 2014b).
Generación de confianza y coordinación entre residentes y con las autoridades	<ul style="list-style-type: none"> Serenazgo Comunitario, Perú Plan Integral de Barrios Seguros, Peñalolén, Chile 	Mejorar la percepción de seguridad de los vecinos.	Coordinación e integración de los residentes y las autoridades policíacas en la vigilancia de sus propios vecindarios.	<ul style="list-style-type: none"> Mejora del sentimiento de seguridad de los vecinos en su propio barrio. Recuperación de la identidad barrial. 	CESC, BID, y OSF, 2014c, 2014d).
Cultura de prevención	Vacunación conductual	Lograr que la prevención de la violencia se asimile en las prácticas culturales de la comunidad.	Medidas para disminuir los factores de riesgo e incrementar los factores protectores en la población infantil y juvenil.	Indicios positivos de disminución de factores de riesgo de violencia.	Embry, 2004.

Fuente: elaboración propia.

sociales. Un ejemplo, es el caso de los Centros de Mediación Vecinal y Comunitarios, en Chile, o el Programa Justicia en Equidad, en Colombia (Cuadro 2). Tanto en el caso chileno como en el colombiano la causa principal de la violencia en la comunidad eran problemas definidos y capaces de ser resueltos mediante una intervención pública eficaz.

El segundo punto que sobresale en los programas de prevención comunitaria es la necesidad de generar confianza y coordinación entre vecinos, lo mismo que entre los residentes y las autoridades. Shepherdson, Clancey, Lee y Crofts (2014) señalan que son necesarios los compromisos formales entre las autoridades encargadas de la prevención y los miembros de la comunidad. Ese tipo de compromisos puede contribuir a mejorar la confianza en las instituciones y la percepción de la seguridad de la comunidad. Este es el caso del Serenazgo Comunitario, en Perú, y del Plan de Barrios Seguros, en Chile. Finalmente, hay que decir que una de las mayores dificultades de un programa de prevención es que logre permear en las prácticas culturales de la comunidad. Para alcanzar esta meta, Embry (2004) recomienda idear programas de “vacunación conductual”, integrados por medidas concretas —basadas en la evidencia empírica y en principios centrales de prevención— que permitan disminuir los factores de riesgo e incrementar los factores protectores, sobre todo en la población infantil y juvenil.

Prevención situacional

La violencia situacional puede ser prevenida mediante la reducción de oportunidades para realizar conductas criminales por medio de la manipulación del ambiente físico, ya sea en su diseño o en su administración (Cornish y Clarke, 2003). El objetivo de la prevención de la violencia situacional es influir en la percepción del potencial perpetrador por medio del incremento de su apreciación de los posibles riesgos, esfuerzos, recompensas negativas y provocaciones asociadas al acto violento (Clarke, 2009).

Un supuesto relevante en este tipo de prevención es que la violencia no ocurre de la misma manera en el espacio de una ciudad. Así, los sitios donde ocurre más violencia son identificables. A estos sitios, más propensos a la ocurrencia de actos violentos, se les denomina *hot spots* (Sherman, Gartin, y Buerger, 1989). La identificación de *hot spots* hace posible focalizar la atención que debe brindarse a cada zona, de acuerdo con el grado de violencia que presente.

De acuerdo con Clarke (2009), algunos factores del ambiente que inciden en la propensión a la violencia son la poca o nula gestión territorial y el diseño inapropiado de edificios y construcciones. Dentro del primer factor, el autor señala aspectos como la falta de personal de seguridad en sitios de encuentro, tales como zonas de abordaje de transporte público, poco control sobre el uso de espacios públicos y, en general, falta de orden en los espacios públicos. Sobre el segundo factor, Clarke (2009) asegura que el diseño incide directamente en el aumento de la violencia, y como ejemplo menciona las construcciones habitacionales en zonas aisladas que propician espacios de violencia por falta de control, vigilancia y acceso a la ciudad, la existencia de callejones sin utilizar que se encuentran contiguos a calles, espacios de estacionamiento sin vigilancia, poca iluminación en las calles y espacios públicos aislados.

CUADRO 3. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN SITUACIONAL

Experiencia	Objetivo	Acciones principales	Resultados	Fuente
Diseño ambiental en Singapur	Reducir la propensión al crimen, la violencia y los actos vandálicos, así como aumentar la sensación de seguridad en los habitantes de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de un manual para el diseño urbano. Énfasis en la visibilidad, la iluminación y la mezcla de usos de suelo. 	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación de espacios públicos Establecimiento de una autoridad clara para la autorización de nuevos desarrollos. 	Chwee, 2013.
<i>Street Lighting Master Plan</i> en Santiago de Chile	Revitalizar el espacio público para el beneficio de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> Revitalización de espacios públicos a través de la iluminación. Reemplazo de la iluminación de acuerdo con el enfoque de diseño ambiental. 	Mejora generalizada en la seguridad en El Prado, Santiago de Chile.	International Centre for the Prevention of Crime, 2011.
Programa de acción integral en Bogotá, Colombia	Reducir las tasas de violencia y crimen en la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación de espacios urbanos decaídos. Campañas de promoción del desarme. Control del consumo de alcohol en ciertas áreas. 	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de las tasas de homicidio y de los accidentes. Aumento de capturas de delincuentes. Disminución de los niveles de violencia en 60%. 	Buvinic, Alda, y Lamas, 2005; UN-Habitat, 2011.
Prevención situacional en Mamelodi, Sudáfrica	Identificar los <i>hot spots</i> de violencia para propiciar su revitalización.	<ul style="list-style-type: none"> Mapeo de <i>hot spots</i> de violencia. Provisión de iluminación y conectividad a sitios estratégicos. 	Revitalización de sitios que conjuntaban elementos que permitían la comisión de actos violentos.	UN-Habitat, 2011.
Prevención situacional en el Gran Premio Australiano de Motociclismo	Evitar actos violentos en el Gran Premio Australiano de Motociclismo	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar la organización del evento con el uso de las instalaciones. Corrección las situaciones que podrían generar violencia (p. e., venta de explosivos). Restauración de las instalaciones deterioradas. 	Provisión de un servicio de mayor calidad, que da a los espectadores una mayor sensación de control y seguridad por parte de los organizadores, disminuyendo el riesgo de violencia.	Veno y Veno, 1993.

Fuente: elaboración propia.

Las zonas más vulnerables a la violencia son aquellas que se encuentran desconectadas o débilmente enlazadas al resto de la urbe. En estos sitios alejados, el transporte que los conecta y la falta de servicios intermedios generan espacios idóneos para la comisión de actos violentos. Así, los principios de prevención mediante la intervención del espacio urbano son: 1) vigilancia natural; 2) acceso a la gestión y acceso a los recursos; 3) manutención del territorio; 4) identificación de focos de violencia; y 5) minimización del desorden y establecimiento de usos adecuados del espacio público (UN-Habitat, 2011). El Cuadro 3 resume algunas experiencias de este tipo de prevención en diversas partes del mundo.

Clarke (2009) resume cuatro supuestos que justifican las intervenciones para contra la violencia situacional:

1. La violencia es resultado de una interacción entre disposición y situación, lo que significa que, independientemente de las disposiciones naturales o inherentes de los individuos a ser violentos, estos actos no ocurren por mera predisposición. Por el contrario, esta propensión a la violencia se convierte en acto una vez que se tiene una situación y un entorno aptos para ello.
2. El comportamiento violento es una decisión, lo que significa que quien lo comete hace un cálculo entre los satisfactores que obtendrá, el costo de la violencia y la facilidad para ejercer coacción.
3. La oportunidad es una causa muy importante para cometer violencia, esto significa que gran parte de la motivación de tener un comportamiento violento es que existen condiciones para ello. Es importante resaltar que incluso individuos que naturalmente no tienen propensión a la violencia pueden elegir este accionar si se desarrollan en un entorno que lo promueva.
4. Los factores situacionales inciden en la comisión de actos violentos. Este factor argumenta que el ambiente ciudadano puede influir en la propensión a la violencia, empero su análisis va más encaminado a que la violencia puede prevenirse si se adecua el entorno.

Consideraciones en torno a la literatura y las prácticas de prevención de la violencia

La evidencia revisada a través de la literatura apoya, en general, el argumento de que los tres tipos de prevención abordados pueden tener algún efecto en la reducción de comportamientos violentos. Sin embargo, las acciones concretas diseñadas con ese fin deberían tomar en cuenta algunas consideraciones.

En primer lugar, la prevención situacional es la que parece tener los efectos más limitados, en relación con las otras dos formas de prevención. No obstante, para procurar su máxima eficacia debe enfocarse no sólo en el equipamiento urbano y el embellecimiento del espacio público, sino en la reducción de las oportunidades de comisión de actos violentos a través de un diseño urbano que incremente los costos de la violencia para el potencial infractor. Esto implica, además de un conocimiento extenso sobre

el contexto urbano y social del área intervenida, una clasificación concreta del tipo de violencia que se ejerce en ciertos lugares, de manera que sea posible diseñar una intervención adecuada en cada caso.

Por otra parte, la literatura y las prácticas revisadas sobre prevención comunitaria muestran que el éxito de este tipo de intervenciones depende de varios factores. En primer lugar, debe existir claridad en el propósito de las intervenciones. Esto significa que los programas de prevención deben diseñarse según los problemas concretos que generan o agudizan la violencia, o bien, para involucrar a la comunidad en la resolución de situaciones específicas o individuales, como las conductas violentas en niños y adolescentes. Sobre este punto conviene enfatizar que el enfoque comunitario de prevención parece funcionar mejor cuando se vincula con la prevención basada en el desarrollo social, es decir, con la prevención a nivel individual.

En segundo lugar, debe considerarse a la confianza (o la recuperación de la misma) como un elemento central en las intervenciones para promover la eficacia colectiva. En esta tarea, la intervención de la autoridad debe ser cuidadosa, hay que recordar que la vida comunitaria puede tener un lado oscuro (Sampson, 2004) y que, por tanto, ciertos controles son necesarios, por ejemplo, para evitar la captura de los programas por ciertos grupos, o para no generar inequidad y mayores conflictos en la comunidad. En el mismo sentido, debe tomarse en cuenta que las comunidades no son homogéneas en términos de factores de riesgo de violencia ni de criminalidad, ni de factores protectores. No se debe asumir que la misma clase de intervenciones dará siempre el mismo resultado en distintos contextos comunitarios. Preferentemente, hay que adaptar las intervenciones al tipo de problemas de violencia prevalecientes en cada caso. Finalmente, las autoridades deben observar que las evaluaciones de este tipo de programas suelen ser complejas y costosas, y que se debe ser cuidadoso en las prácticas que pretenden imitarse de otros lugares.

Sobre la prevención de la violencia desde el enfoque de desarrollo social puede decirse, en primer término, que es el tipo de intervención que promete mayores efectos contra el desarrollo de conductas violentas. Una amplia experiencia internacional en este enfoque preventivo respalda esta afirmación, aunque su evaluación no deja de ser compleja y costosa.

La prevención basada en el desarrollo social pone especial atención en los niños y adolescentes, así como en su contexto familiar. Del desarrollo adecuado en esas primeras etapas de la vida depende en buena medida la salud psicosocial que se pueda gozar en edades posteriores. Entre las intervenciones que, según la evidencia, contribuyen más a la prevención de la violencia se encuentran los programas dirigidos a capacitar a los padres en la crianza de sus hijos (entre ellos, los que se enfocan a los padres adolescentes) y los programas contra el acoso escolar.

Finalmente, las intervenciones que se consideran prometedoras, incluso sin haber evaluaciones sólidas son: los que se basan en la promoción de actividades artísticas para los jóvenes, las terapias y las tutorías. Sin embargo, para elevar su probabilidad de éxito, todas deben incluir un seguimiento constante, y estar asociadas a la inserción en el campo laboral o educativo. Es importante resaltar que el seguimiento y la intensidad

de las intervenciones son muy importantes, por ejemplo, en el caso de la atención a la violencia de género, en las terapias y en las tutorías. En el mismo sentido, se desconoce si las intervenciones de baja intensidad (p.e., cursos, talleres o terapias esporádicos) realmente contribuyen a disminuir la violencia.

El Cuadro 4 resume las observaciones realizadas a partir de la literatura y las experiencias revisadas. En ella se destaca la relevancia (alta, media o baja) de ciertos requisitos necesarios para el éxito de las intervenciones de prevención de la violencia, encontrados explícita o implícitamente en los documentos analizados. En las últimas columnas del cuadro se clasifica la efectividad final de los tres tipos de intervención, de acuerdo con los resultados que se han evaluado hasta ahora. A pesar de las experiencias exitosas, como las registradas en el Cuadro 2, la efectividad de la prevención comunitaria se califica como media principalmente debido a la escasez de evaluaciones confiables que permitan tener una idea clara sobre sus efectos.

CUADRO 4. REQUISITOS Y EFECTIVIDAD DE LAS INTERVENCIONES CONTRA LA VIOLENCIA

	Duración	Intensidad	Contexto espacial	Promoción / modificación de vínculos	Personal especializado	Resultados	Efectividad
Prev. por desarrollo social (individual)	A	A	A Privado	A Trabajo, escuela, comunidad	A En diseño e implementación	A <ul style="list-style-type: none"> • Ataca causas • Evidencia sólida 	A
Prev. comunitaria	A	A	A Público	M Dentro de la comunidad	M Poca información al respecto	M <ul style="list-style-type: none"> • Poca evidencia • Ataca algunas causas 	M
Prev. situacional	A	B	A Público	B	A En el diseño	M <ul style="list-style-type: none"> • Evidencia sólida • No ataca causas 	M

Relevancia: A, Alta; M, Media; B, Baja.

Fuente: elaboración propia.

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO

En 2014, el gobierno de México publicó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. De acuerdo con los fundamentos de este programa, que delinea la política de prevención de la violencia, la Secretaría de Gobernación es la dependencia encargada de coordinar su implementación, en la cual intervienen los tres niveles de gobierno. El objetivo del PNPSVD es prevenir la violencia y la delincuencia enfocándose en los factores de riesgo y de protección asociados con ambos fenómenos (Gobierno de la República, 2014a).

Sin embargo, hay elementos del programa que pueden ser cuestionables en su concepción y diseño. En primer lugar, se encuentra la confusión respecto a la forma en que se define el problema de la violencia. Por un lado, el PNPSVD adopta literalmente (aunque sin citarla) la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). De acuerdo con este organismo, la violencia es:

El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (OMS, 2002).

Desde esta perspectiva, la violencia se considera un problema de salud pública. La OMS lo estableció así en la 49a. Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en 1996. En esa reunión se acentuó, además, la necesidad de cambiar el enfoque de políticas y dejar de enfatizar los mecanismos de persecución de la violencia, para favorecer las prácticas que pudieran inhibirla antes de su ocurrencia.

A pesar de la aparente adopción de esta definición en el PNPSVD, el programa sostiene que su enfoque es de seguridad pública (Gobierno de la República, 2014a). Aunque se enumeran los factores de riesgo vinculados con la violencia y la delincuencia, el diagnóstico del que parte el programa aborda predominantemente el problema de la incidencia delictiva y de la violencia asociada con el crimen. Colocar la prevención de la violencia junto a la del crimen probablemente lleve a las autoridades a una definición de violencia que, en la práctica, se encuentra más cercana a la de crimen y, paradójicamente, más alejada de un enfoque preventivo. Una muestra más de esta confusión es que cuando se habla de las “deficiencias en las capacidades institucionales para la prevención social” (Gobierno de la República, 2014a) sólo se menciona la necesidad de mejorar las capacidades policíacas, a través de las tareas de reclutamiento y selección, el equipamiento, la construcción de instalaciones y la comunicación.

En segundo lugar, el programa enfatiza reiteradamente que busca promover la participación social, debido a que ésta es esencial para cumplir sus objetivos, principalmente el de reconstruir el tejido social. De acuerdo con este señalamiento, la comunidad es, a la vez, objeto de intervención e instrumento de implementación. Al conflicto sobre si el problema de la violencia es predominantemente un problema de salud pública o uno relacionado con la seguridad, se suma otra confusión relacionada con la forma en que deben realizarse las intervenciones para obtener el resultado deseado, si a nivel individual o colectivo, o de ambas maneras. El énfasis en la intervención comunitaria contradice parcialmente la teoría en la que dice sustentarse el programa, en la cual hay una visión epidemiológica, centrada en intervenciones individuales. La confusión parece residir en que se esperan resultados a nivel colectivo, es decir, en la convivencia cotidiana de las personas a nivel comunitario, más allá del ámbito estrictamente familiar. Sin embargo, esto no significa que la obtención de tales resultados pueda alcanzarse únicamente a través de intervenciones comunitarias, como se deduce de las líneas de acción del programa y de otras partes del documento fundamental del PNPSVD.

La contradicción entre el texto del programa, con su énfasis comunitario, y sus propias líneas de acción se vuelve patente cuando éstas se clasifican de acuerdo con el tipo de prevención al que refieren. Como se aprecia en el Cuadro 5 —formulado de acuerdo con la revisión de literatura—, la mayoría de las líneas de acción del PNPSVD (35.1%) están orientadas a la prevención por desarrollo social, mientras que la prevención comunitaria está definida en 20.6% de las líneas marcadas por el programa. El Cuadro 5 permite observar otro dato interesante: solamente 59.8% de las 97 líneas de acción del programa se pueden clasificar como asociadas con algún tipo y nivel de prevención; del 40.2% restante, 17.2% son actividades destinadas a ofrecer información, en general o a ciertos grupos, sobre los riesgos de la violencia, a veces asumiendo, indebidamente, que mayor información necesariamente equivale a menos actos violentos.

CUADRO 5. CLASIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNPSVD, SEGÚN TIPO Y NIVEL DE PREVENCIÓN (PORCENTAJE)

Nivel \ Tipo	Prevencción por desarrollo social	Prevencción comunitaria	Prevencción situacional	Total por nivel	Actividades informativas	Otras actividades*
Prev. primaria	22.7	17.5	4.1	44.3		
Prev. secundaria	2.1	3.1	NA	5.2	17.5	22.7
Prev. terciaria	10.3	NA	NA	10.3		
Total por tipo	35.1	20.6	4.1	59.8		

* Se refiere a las acciones de vinculación, medición y coordinación que deben realizar los organismos públicos involucrados en la implementación del programa.

NA: no aplica a este tipo de prevención.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el tercer elemento a resaltar es que el PNPSVD tiene vacíos e imprecisiones que —al igual que las ambigüedades en la definición del problema y en el papel de las intervenciones comunitarias— pueden dificultar la labor de los implementadores en los tres ámbitos de gobierno. Por ejemplo, no queda claro si cada tipo de violencia debería combatirse a través de un enfoque en particular, además de que no se menciona qué líneas de acción corresponden a cada nivel de prevención (primario, secundario o terciario). Por otra parte, la visión optimista sobre la participación social no advierte a los implementadores que la vida comunitaria puede tener un lado oscuro, difícil de tratar, y que la intervención de las autoridades, en ciertos casos, puede llegar a introducir más conflictos en las comunidades, en lugar de solucionarlos (Sampson, 2004). Finalmente, retomando los elementos de la literatura del Cuadro 4, nada se dice acerca de los requisitos de duración e intensidad que deben cumplir las intervenciones. Sólo se habla de la promoción de vínculos desde la perspectiva de la prevención comunitaria

y, cuando se menciona la necesidad de personal especializado, sólo se hace referencia a los elementos policiacos y no a otros servicios sociales del Estado que se supondrían vinculados con la prevención de la violencia, como los de atención a la infancia.

LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN EN ZONAS URBANAS: EL REFLEJO DEL PNPSVD EN LA VERTIENTE DE INTERVENCIONES PREVENTIVAS DE HÁBITAT

De acuerdo con las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2015, el programa Hábitat “contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación” (Gobierno de la República, 2014b). El programa opera con base en tres vertientes: la Vertiente General (VG), la de Centros Históricos (VCH) y la de Intervenciones Preventivas (VIP).

La VIP se creó en el año 2012 —en el marco de la lucha contra el crimen que encabezó el gobierno de la República (2006-2012)—, con el fin de que Hábitat contara con un instrumento que le permitiera realizar acciones de prevención en zonas urbanas identificadas como propensas a desarrollar problemas de violencia e, incluso, de delincuencia (Ramírez y Castillo, 2016). Debido a la existencia de esta vertiente, las reglas de operación de Hábitat para el ejercicio 2015 se vincularon con el PNPSVD, buscando contribuir con sus metas y objetivos (véase Gobierno de la República, 2014b).

No obstante, la VIP tiene sus propios problemas. Tomando como referencia el modelo de Matland (1995), Ramírez y Castillo (2016) señalan que la implementación de la Vertiente de Intervenciones Preventivas de Hábitat es de tipo experimental: por un lado, presenta una gran ambigüedad entre sus objetivos, lo mismo que en sus procedimientos de focalización; por otra parte, no se aprecia ningún conflicto importante entre quienes están encargados de las tareas de implementación de la vertiente (las autoridades federales, estatales y municipales), y gozan de un amplio margen de discrecionalidad para interpretar los propósitos y las reglas de operación del programa, así como para definir el destino de los recursos destinados a la prevención de la violencia (Ramírez y Castillo, 2016).

Estas características de la implementación de la VIP deben sumarse a los problemas de diseño del PNPSVD, mencionados en la sección anterior, porque juntos tienen consecuencias en la prevención de la violencia en zonas urbanas. Para explorar estas consecuencias, las subsecciones siguientes analizan las acciones llevadas a cabo por la VIP en el año 2015, después de la publicación del PNPSVD. Estas acciones se encuentran registradas en la Apertura Programática del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal de ese año y los subsecuentes. La información se complementa con las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Sedatu, encargados del programa. A través de las entrevistas se pudieron obtener datos más detallados sobre la forma en que se definen las acciones mencionadas y la forma en que se desarrollan en la práctica. Las acciones se clasifican de acuerdo con el tipo de prevención al que corresponden.

a. *Prevención basada en el desarrollo social (perspectiva individual)*

Los funcionarios encargados de la VIP parecen intuir que las medidas detalladas en el Cuadro 6 pueden contribuir a la prevención de la violencia. Sin embargo, no les dan la importancia debida, posiblemente porque no son expertos en los temas de violencia y prevención. Hay que recordar que la VIP se añadió a Hábitat por una coyuntura particular, y que, hasta entonces, Hábitat tenía propósitos totalmente diferentes a los de la prevención de la violencia.

CUADRO 6. CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE LA VIP EN MATERIA DE PREVENCIÓN POR DESARROLLO SOCIAL

Acción	Duración	Intensidad	Promoción / modificación de vínculos	Personal especializado
Curso para el desarrollo de capacidades y habilidades para el trabajo.*	Incierta: algunas semanas.	Baja: cursos esporádicos, sin continuidad en el tiempo y diferentes cada vez.	Baja: la VIP no se ocupa de la inserción de los beneficiarios en el campo laboral, depende de ellos mismos.	Los cursos son impartidos por personal especializado en el área en cuestión.
Talleres para la promoción de la equidad de género y los derechos ciudadanos.*	Incierta: uno o algunos días.	Baja: se trata predominantemente de actividades informativas, como pláticas y conferencias.	Incierta: No hay evidencia sobre modificaciones en la convivencia social debida a los talleres. La literatura sostiene que mayor información sobre violencia no equivale a menor ocurrencia de actos violentos.	Los talleres son impartidos por personal especializado.
Terapia y laboratorio para la prevención psicosocial de la violencia.	Incierta: uno o algunos días.	Baja: las terapias son esporádicas, y no se realiza un seguimiento sistemático de quienes acuden a ellas. No hay apoyo intensivo ni espacios de protección para casos graves.	Incierta: no hay evidencia sobre posibles modificaciones en el comportamiento y en las relaciones de los beneficiarios.	Las terapias son ofrecidas por personal especializado.

*De acuerdo con la Apertura Programática de Hábitat, estas actividades corresponden a la Vertiente General del programa. Sin embargo, los funcionarios entrevistados las mencionaron también como parte de las actividades de la VIP. Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Apertura Programática de Hábitat 2015 y del análisis de las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados del programa.

A pesar de que la intuición de los funcionarios no parece ser del todo incorrecta, la forma de implementar las acciones señaladas en el Cuadro 6 hacen que sus efectos se vuelvan inciertos. Las acciones efectuadas por la VIP fallan, principalmente, en dos de los elementos esenciales para la efectividad de esta clase de intervenciones: duración e intensidad. Como muestran las experiencias revisadas (las tutorías y actividades que tengan como fin la inserción o permanencia en el campo laboral o educativo: por ejemplo, de los adolescentes y jóvenes) deben ser continuas, además de comprometer a los beneficiarios a mantenerse

en cierta actividad laboral, o en la escuela, según el caso. Contrario a estas características, los cursos para el desarrollo de habilidades laborales de la VIP no tienen continuidad y su duración es incierta. En este sentido, los funcionarios entrevistados señalaron que podía darse un curso de carpintería, durante un mes o dos. Aunque lo deseable sería que hubiera una segunda etapa del curso para perfeccionar las habilidades adquiridas por los participantes, difícilmente esas segundas etapas se producían, porque el siguiente mes se abría un curso diferente (de costura, por ejemplo), dirigido a otros beneficiarios. Por otra parte, también resaltaron que la VIP no contaba con ningún mecanismo para vincular a los beneficiarios de estos cursos con otros agentes, dentro o fuera de la comunidad, que pudieran ofrecerles un empleo formal con base en sus nuevas habilidades.

Como se aprecia en el Cuadro 6, el problema de continuidad y seguimiento sistemático de los beneficiarios se repite en los talleres para la promoción de la equidad de género y los derechos ciudadanos, y en las terapias. De acuerdo con la información ofrecida por de los encargados de la VIP, estas acciones tampoco son sistemáticas ni se da un seguimiento individual a los beneficiarios. Además, los CDC no cuentan con equipo ni personal necesario para dar la atención que se requiere en ciertos casos, por ejemplo, violencia de género. Este tipo de violencia suele requerir intervenciones intensivas en términos médicos y psicológicos, además de aislamiento temporal o permanente de la víctima respecto de su agresor, pero los CDC no están diseñados para proporcionar este tipo de asistencia.

Dadas sus características, la efectividad de estas intervenciones resulta incierta. Hasta ahora, no hay evidencia sólida que permita afirmar que las acciones mencionadas estén contribuyendo a modificar los patrones de comportamiento individual de los beneficiarios de la VIP, o que estén mejorando la convivencia social al interior de los polígonos donde se implementan.

b. *Prevención comunitaria*

Como se mencionó anteriormente, las prácticas exitosas de prevención comunitaria generalmente están dirigidas a: involucrar a la comunidad en el desarrollo individual de niños y adolescentes; resolver problemas concretos que afecten gravemente la convivencia social en ciertas jurisdicciones; generar confianza y coordinación entre los miembros de la comunidad; y/o promover la asimilación colectiva de prácticas contrarias a la violencia. En el Cuadro 7 se puede observar que, salvo los talleres de prevención, las acciones de la VIP en materia de prevención comunitaria se encuentran lejos de estos propósitos.

Los comités comunitarios y de contraloría social son grupos de beneficiarios conformados de acuerdo con las reglas de operación del programa para que supervisen la ejecución de las obras y acciones que serán llevadas a cabo en su comunidad. La formación de este tipo de grupos no solamente se encuentra asociada con la VIP, sino con todas las vertientes del programa. Por otro lado, las reglas de operación de Hábitat no confieren a estos comités ninguna función específica entre las actividades programadas para prevenir la violencia.

CUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE LA VIP
EN MATERIA DE PREVENCIÓN COMUNITARIA

Acción	Duración	Intensidad	Promoción / modificación de vínculos	Personal especializado
Conformación, capacitación y operación de comités comunitarios y comités de contraloría social.	No relevante: la que se determina en manuales y guías para operación de Hábitat.	Baja: se capacita a algunos miembros de la comunidad en algunas funciones operativas y burocráticas requeridas por las reglas de operación del programa.	Incierta: no hay evidencia de que la conformación de estos comités promueva modificaciones importantes en la convivencia social de los beneficiarios.	Esta actividad es desempeñada por personal especializado de la Sedatu y de sus delegaciones estatales.
Estímulos a prestadores de servicio social y promotores comunitarios.	No relevante.	Baja: se otorgan estímulos económicos a prestadores de servicio y promotores que colaboran en las actividades de la VIP.	Incierta: no hay evidencia de que estos estímulos promuevan modificaciones importantes en la convivencia social de los beneficiarios.	Los prestadores de servicio y los promotores no son personal especializado en prevención de la violencia.
Nombramiento de enlace Hábitat en CDC.	No aplica.	Baja: se busca una persona con cierto liderazgo comunitario para designarlo como enlace.	Incierta: no hay evidencia de que el enlace promueva una mejor convivencia en las comunidades. Puede generar conflictos.	El enlace no es experto en materia de prevención de la violencia.
Taller de prevención de la violencia en el ámbito comunitario.	Incierta: uno o algunos días, de manera esporádica.	Baja: se trata predominantemente de una actividad informativa.	Incierta: no hay evidencia sobre modificaciones en la convivencia social debida a esta actividad. La literatura sostiene que mayor información sobre violencia no equivale a menor ocurrencia de actos violentos.	El taller es impartido por personal especializado.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Apertura Programática de Hábitat 2015 y del análisis de las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados del programa.

Algo similar ocurre con los prestadores de servicio social y promotores comunitarios. A estos se les otorga un apoyo económico para que ayuden en la realización de las acciones relacionadas con la VIP. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, estos agentes proporcionan información a los vecinos del polígono sobre las actividades que se realizarán y promueven su participación en ellas. Dado que sus tareas son estrictamente operativas, en el sentido referido, no se considera necesario que sea personal con algún tipo de especialización en el tema de violencia.

Un caso especial es el del enlace Hábitat en el CDC. De acuerdo con los entrevistados, se busca que el enlace (a quien también se le proporciona un estímulo económico) sea una persona comprometida con la comunidad y que posea ciertas capacidades de persuasión

y movilización. El programa pretende aprovechar estos liderazgos locales para involucrar al mayor número de personas en las actividades comunitarias que promueve, de modo que se asegure su éxito. No obstante, se omite que estos enlaces, si están vinculados a ciertos grupos dentro de la comunidad, pueden ser un potencial foco de conflicto, o bien, podrían provocar que los beneficios del programa solamente lleguen a ciertas personas.

Los talleres de prevención de violencia en el ámbito comunitario son las únicas acciones de la VIP que podrían enmarcarse en el objetivo de propiciar modificaciones en los patrones culturales de violencia comunitaria. Sin embargo, su eficacia puede quedar disminuida por el hecho de que son actividades predominantemente informativas, no secundadas por otras acciones tendientes a modificar patrones de conducta potencial o explícitamente violentos. Las actividades informativas son necesarias, pero no son suficientes; mayor información no equivale necesariamente a una menor incidencia de actos violentos (De La Rue, Polanin, Espelage y Pigott, 2014; Fellmeth, Heffernan, Nurse, Habibula y Sethi, 2013).

c. Prevención situacional

Como se indicó en la segunda sección, las acciones destinadas a prevenir la violencia a través de intervenciones situacionales deberían diseñarse de tal manera que modifiquen el espacio público para desincentivar que potenciales infractores puedan cometer algún disturbio o atentar contra la integridad de terceras personas. No obstante, como se aprecia en el Cuadro 8, las acciones definidas por la VIP en esta materia no necesariamente cumplen con estos propósitos.

De acuerdo con la Apertura Programática de Hábitat, las intervenciones situacionales de la VIP se basan principalmente en obra pública relacionada con la conectividad del polígono en cuestión, o la rehabilitación del mobiliario urbano y de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC). Aunque parte de estas obras (p. e., el alumbrado y los accesos) pueden asociarse con la adecuación de las áreas públicas con el fin de que se disminuya la probabilidad de ocurrencia de un hecho violento o delictivo dentro de ellos, de la información proporcionada por los funcionarios entrevistados se deduce que este tipo de intervenciones se definen de manera parcialmente intuitiva o con base en las opiniones de los vecinos. Es decir, no hay un análisis profundo de la relación entre el contexto social y el área espacial que será intervenida, ni clasificaciones del tipo de violencia que podría prevenirse en cada caso, dado que las intervenciones son genéricas: no hay un diseño particular para cada polígono tratado, salvo por razones estéticas o por las restricciones físicas propias del espacio público intervenido.

Los CDC, por su parte, son espacios comunitarios destinados a la realización de algunas de las actividades de Hábitat, por ejemplo, consultas médicas, reuniones, talleres, pláticas, instalación de centros de cómputo, etcétera. Sin embargo, más allá de la impartición de los talleres y de las reuniones grupales, su uso en la implementación de la VIP no es claro. Por ejemplo, los CDC no están concebidos para brindar albergue o atención inmediata a personas víctimas de violencia. El resultado es que las intervenciones situacionales de la VIP son de baja intensidad y, por tanto, de resultados inciertos. Además, a

CUADRO 8. CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE LA VIP
EN MATERIA DE PREVENCIÓN SITUACIONAL

Acción	Duración	Intensidad	Promoción / modificación de vínculos	Personal especializado
Obras para conectividad y accesibilidad: construcción y readecuación de calles, senderos peatonales, ciclovías, puentes vehiculares, paraderos de transporte, nomenclatura y señalización de calles.	Permanente	Baja: no hay evidencia de que el diseño de que estas intervenciones esté pensado para reducir las oportunidades de acciones violentas o delictivas en los espacios públicos.	Incierta: no hay evidencia sólida de reducciones de la violencia a partir de estas acciones.	El diseño de estas acciones las realiza personal especializado en construcción o rehabilitación de obra pública urbana.
Alumbrado público para la accesibilidad y para espacios comunitarios.	Permanente	Incierta: no hay evidencia de que la iluminación se diseñe con el propósito de desincentivar la comisión de actos violentos.	Incierta: no hay evidencia sólida de reducciones de la violencia a partir de estas acciones.	El diseño de estas acciones las realiza personal especializado en alumbrado público.
Construcción, habilitación, ampliación, equipamiento, sustentabilidad y adecuación de la imagen de los CDC.	Permanente	Baja: los CDC sirven para la realización de algunas de las actividades del programa, aunque no está claro el papel que juegan en la implementación de la VIP.	Incierta: no hay evidencia sólida de reducciones de la violencia a partir de estas acciones.	El diseño de estas acciones las realiza personal especializado en construcción o rehabilitación de obra pública.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Apertura Programática de Hábitat 2015 y del análisis de las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados del programa.

estas limitaciones hay que añadir que no existen evaluaciones suficientemente rigurosas, que permitan comprobar el efecto real de las intervenciones en el espacio público.

CONCLUSIONES

En función de la evidencia presentada en este documento, es poco probable que la política de prevención de la violencia en México rinda los resultados deseados. Además de sus defectos de diseño, el Programa Nacional de Prevención se implementa a través de una serie de programas ya existentes en diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.* Como se observó a través de Hábitat, al estar aso-

* Estas dependencias son: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Salud; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de Economía; la Procuraduría General de la República; la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; el Consejo Nacional para Prevenir la

ciada con el Programa Nacional de Prevención, la VIP y sus acciones se vuelven parte de la implementación del mismo. Sin embargo, la combinación de las insuficiencias de ambos hace que las acciones llevadas a cabo por la VIP para contribuir al PNPSVD se caractericen por: *a)* no adoptar ninguna definición clara del problema, ni la de salud pública ni la de seguridad; *b)* enfatizar las intervenciones situacionales a través de la obra pública, así como las intervenciones a nivel comunitario, en ambos casos sin fundamentos sólidos; y *c)* aprovechar los vacíos e imprecisiones del PNPSVD para interpretar libremente sus reglas y justificar el tipo de acciones que la VIP ya venía realizando, incluso antes de la puesta en marcha del Programa Nacional de Prevención.

Sobre el último punto, hay que enfatizar que las acciones que se exponen en la Apertura Programática de Hábitat-VIP 2015, son básicamente las mismas que la vertiente llevaba a cabo en años anteriores, es decir, que no hubo ningún cambio sustancial en las actividades promocionadas por la VIP después de la publicación del PNPSVD, aun cuando, supuestamente hubo una alineación entre ambos. Situaciones similares a estas podrían estar ocurriendo con los programas de las dependencias que se vincularon con el PNPSVD cuando éste se creó. El resultado final es que se generan acciones cuya efectividad en la prevención de la violencia es improbable o incierta.

Al parecer, los implementadores del PNPSVD tienden a ajustar los propósitos del programa con acciones que son muy similares o afines a las que ya realizaban antes de que el mismo existiera. Aparentemente, cuando las dependencias y sus programas reciben un nuevo mandato, como el de alinearse al Programa Nacional de Prevención, lo ejecutan reinterpretándolo de acuerdo con sus propios objetivos. Esto puede deberse, en parte, a que es difícil modificar la estructura organizacional de los programas ya existentes y, en ciertos casos como el de Hábitat-VIP, a que las dependencias involucradas no son expertas en el tema de prevención de la violencia: la intuición y la buena voluntad de los operadores del programa no son suficientes para asegurar buenos resultados.

En estas circunstancias, la implementación experimental que se advierte en la VIP (Ramírez y Castillo, 2016) se transfiere hacia el PNPSVD. Debido a que el Programa Nacional de Prevención utiliza a otros programas para ser implementado, los rasgos de la implementación de cada uno parecen transmitirse al programa rector. Sin embargo, cada programa involucrado puede tener sus propias combinaciones de conflicto y ambigüedad y, por tanto, un tipo propio de implementación (Matland, 1995). En tal caso, convendría explorar con mayor detalle cuál es el efecto final en la implementación del PNPSVD. Una hipótesis para explorar es que el Programa Nacional de Prevención acaba fragmentándose en distintos programas “menores”, y que, por tanto, su valor es únicamente simbólico, sin alcanzar a constituirse como un articulador eficaz de las intervenciones para la prevención de la violencia.

Discriminación; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda; y Nacional Financiera (Gobierno de la República, 2014a).

REFERENCIAS

- Barlow, J., N. Smailagic, C. Bennett, N. Huband, H. Jones & E. Coren, (2011), *Individual and Group Based Parenting for Improving Psychosocial Outcomes for Teenage Parents and Their Children*, The Campbell Collaboration.
- Barlow, J., N. Smailagic, N. Huband, V. Roloff, y C. Bennett, (2012), *Group-Based Parent Training Programmes for Improving Parental Psychosocial Health*, The Campbell Collaboration.
- Branch, S., R. Homel y K. Freiberg, (2013), "Making the Developmental System Work Better for Children: Lessons Learned Implementing an Innovative Programme", *Child and Family Social Work*, 18, 294-304.
- Brantingham, P.J. y F.L. Faust, (1976), "A Conceptual Model of Crime Prevention", *Crime and Delinquency*, 22(3), 284-296.
- Buvinic, M., Alda, E., y Lamas, J. (2005). *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Interamerican Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*. New York: UNICEF.
- CESC, BID, y OSF, (2014a), Centro de Mediación Vecinal y Comunitario, Online database, CESC, BID, OSF, recuperado de <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp.html>
- _____, (2014b), Programa Justicia en Equidad para Santander, Online database, CESC, BID, OSF, recuperado de <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp.html>
- _____, (2014c), Sistema de Alerta Temprana de la Deserción Escolar en Peñalolén, Chile, Online database, CESC, BID, OSF, recuperado de <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp.html>
- _____, (2014d), Sistematización del Serenazgo Comunitario, Red Informática Inalámbrica y Red Radial Comunitaria para Seguridad Ciudadana del Distrito de Paucarpata, Anual, Online database, CESC, BID, OSF, recuperado de <http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp.html>
- Chwee, T. K., (2013), *Three decades of community partnership in Crime Prevention: The Singapore National Prevention Council Story*. Singapore, NCPCC.
- Clarke, R., (2009), "Situational Crime Prevention: Theoretical background and current practice", en M. Krohn, A. Lizotte, y G. Penly Hall (eds.), *Handbook on crime and deviance*, (pp. 259-276, Londres, Handbooks of Sociology and Social Research.
- Cornish, D., y R. Clarke, (2003), "Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention", en M. Smith y D.

- Cornish (eds.), *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*, pp. 41-96, Monsey, NY. Criminal Justice Press.
- De La Rue, L., J. Polanin, D.L. Espelage y T.D. Pigott, (2014), School-Based Interventions to Reduce Dating and Sexual Violence: A Systematic Review, The Campbell Collaboration.
- DeLisi, M. y M. G. Vaughn, (2007), “The Gottfredson-Hirschi Critiques Revisited. Reconciling Self-Control Theory, Criminal Careers, and Career Criminals”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 20(10), 1-18.
- Embry, D. D., (2004), “Community-based Prevention Using Simple, Low-cost, Evidence-based Kernels and Behavior Vaccines”, *Journal of Community Psychology*, 32(5), 575-591.
- Eucpn, (2012), Sport, Science and Art in the Prevention of Crime among Children and Youth, Bruselas, Eucpn Thematic Paper No. 1, European Crime Prevention Network.
- Farrington, D. P. y M. M. Ttofi, (2009), School-Based Programs to Reduce Bullying and Victimization, The Campbell Collaboration.
- Fellmeth, G., C. Heffernan, J. Nurse, S. Habibula y D. Sethi, (2013), Educational and Skills-Based Interventions for Preventing Relationship and Dating Violence in Adolescents and Young Adults, The Campbell Collaboration.
- Gobierno de la República, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014), *DOF*, México.
- _____, Reglas de operación del programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes (2014), *DOF*, México.
- Gottfredson, M., y T. Hirschi, (1990), *A General Theory of Crime*, Book, Stanford, Stanford University Press.
- Hawkins, J. D., E. C. Brown, S. Oesterle, M. W. Arthur, R. D. Abbott y R. F. Catalano, (2008), “Early Effects of Communities That Care on Targeted Risks and Initiation of Delinquent Behavior and Substance Use”, *Journal of Adolescent Health*, 43, pp. 15-22.
- Homel, R. y T. R. McGee, (2012), “Community Approaches to Preventing Crime and Violence: The Challenge of Building Prevention Capacity”, en R. Loeber y B. Welsh (eds.), *The Future of Criminology*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 172-177
- Human Rights Watch, (2011), *Ni seguridad, ni derechos*, México, Human Rights Watch.

INEGI, (2015), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015, México.

International Centre for the Prevention of Crime, (2011), Public-Private Partnerships and Community Safety: A Guide to Action, Montreal, ICPC.

Littell, J. H., M. Popa y B. Forsythe, (2005), Multisystemic Therapy for Social, Emotional, and Behavioral Problems in Youth Aged 10-17, The Campbell Collaboration.

Matland, R. E., (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.

Odgers, C. L. *et al.*, (2009), "The Protective Effects of Neighborhood Collective Efficacy on British Children Growing Up in Deprivation: A Developmental Analysis", *Developmental Psychology*, 45(4), 942-957.

OMS, (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C.

Park, R. y E. Burgess, (1921), *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.

_____ y R. D. McKenzie, (1925), *The City*, Chicago, University of Chicago Press.

Piquero, A. R., D. P. Farrington, B. C. Welsh, R. Tremblay y W. G. Jennings, (2008), Effects of Early Family / Parent Training Programs on Antisocial Behavior & Delinquency, The Campbell Collaboration.

Ramírez, E. E. y M. F. Castillo, (2016), "La implementación del programa Hábitat y la Vertiente de Intervenciones Preventivas a través de sus instrumentos básicos", en M. Dussauge, G. Cejudo y M. del C. Pardo (eds.), *La implementación de políticas públicas en México*, Ciudad de México, CIDE (en prensa).

Ramsay, J. *et al.*, (2009), Advocacy Interventions to Reduce or Eliminate Violence and Promote the Physical and Psychosocial Well-Being of Women Who Experience Intimate Partner Abuse, The Campbell Collaboration.

Sabol, W. J., C. J. Coulton y J. E. Korbin, (2004), "Building Community Capacity for Violence Prevention", *Journal of Interpersonal Violence*, 19(3), 322-340.

Sampson, R., (2004), "Neighbourhood and Community. Collective Efficacy and Community Safety", *New Economy*, 106-113.

_____, S. W. Raudenbush y F. Earls, (1997), "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy", *Science*, 277(5328), 918-924.

Shepherdson, P., G. Clancey, M. Lee y T. Crofts, (2014), "Community Safety and Crime Prevention Partnerships: Challenges and Opportunities", *International Journal of Crime, Justice and Social Democracy*, 3(1), 107-120.

- Sherman, L. W., P. R. Gartin y M. E. Buerger, (1989), "Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place", *Criminology*, 27(1), 27-56.
- Smedslund, G., T. K. Dalsbø, A. K. Steiro, A. Winsvold y J. Clench-Aas, (2011), *Cognitive Behavioural Therapy for Men Who Physically Abuse Their Female Partner*, The Campbell Collaboration.
- Tolan, P., M. Schoeny y A. Bass, (2008), *Mentoring Interventions to Affect Juvenile Delinquency and Associated Problems*. The Campbell Colaboration.
- Tonry, M. y D. P. Farrington, (1995), "Strategic Approaches to Crime Prevention", *Crime and Justice*, 19, 1-20.
- UN-Habitat, (2011), *Introductory Handbook on Policing Urban Space*, Nueva York.
- Veno, A. y E. Veno, (1993), "Situational Prevention of the Public Disorder at the Australian Motorcycle Grand Prix", en R. Clarke (ed.), *Crime Prevention Studies*, Monsey, NY, Criminal Justice Press, pp. 157-175.
- Weissberg, R. P., y M. T. Greenberg, (1998), "Prevention Science and Collaborative Community Action Research: Combining the Best from Both Perspectives", *Journal of Mental Health*, 7(5), 479-492.
- Zwi, K. *et al.*, (2007), *School-Based Education Programmes for the Prevention of Child Sexual Abuse*. The Campbell Collaboration.

EDGAR EUGENIO RAMÍREZ DE LA CRUZ. Profesor Investigador Titular y director de la División de Administración Pública del CIDE. Miembro del SNI, nivel II. Doctor en Administración y Políticas Públicas por la Universidad Estatal de Florida. Su trabajo ha sido publicado en prestigeadas revistas académicas internacionales, como *Public Administration Review*, *The American Journal of Political Science*, y *Urban Affairs Review*, así como en diversos libros editados en México, China y Estados Unidos.

MANLIO FELIPE CASTILLO SALAS. Profesor Asociado en la División de Administración Pública del CIDE. Doctor en Políticas Públicas por el CIDE, Maestro en Gobierno y Desarrollo Regional, y Licenciado en Economía. Sus principales líneas de investigación son las políticas públicas, la gobernanza urbana y el desarrollo regional. Ha impartido cursos de Gestión Pública, Políticas Públicas, Economía Regional, Macroeconomía y Desarrollo Regional en licenciatura y posgrado.

