

MANUAL DE CAPACITACIÓN

PARA EL DISEÑO Y LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PREVENCIÓN DEL DELITO





2017 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Documento elaborado por Lila Petersen Charvel.

La autora agradece los comentarios de Jonathan Furszyfer, la edición de Laurence Pantin y Gerardo Piña y el diseño de Miguel Cedillo.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Agradecemos a la Delegación de la Unión Europea en México por su contribución a este proyecto.

CONTENIDO

2 Introducción

4 I. Marco teórico y legal

4 1. Principios teóricos y estrategias de prevención

5 A. Estrategia social de desarrollo

9 B. Prevención situacional

11 C. Eficacia colectiva: ámbito social comunitario

13 2. La Prevención Social del Delito en México

15 II. Metodología para el diseño y evaluación de políticas públicas de prevención del delito

15 1. Identificación del problema y evaluación de necesidades

18 Metodologías y ejemplos de instrumentos de recolección de datos

18 A. Observación sistemática

19 B. Entrevistas a profundidad

22 C. Encuestas y datos secundarios

24 D. Registros administrativos

24 2. Diseño de acciones

29 3. Evaluación del proceso

30 4. Evaluación de resultados y de impacto

30 A. Evaluación de resultados

32 B. Evaluación de impacto

33 Conclusión

34 Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Este manual tiene como fin apoyar a quienes diseñan, dirigen, evalúan y toman decisiones en el desarrollo de políticas públicas de prevención del delito. Es una guía práctica para diseñar, paso a paso, soluciones efectivas que ayuden a disminuir y eliminar factores de riesgo de comportamientos antisociales y que propicien la paz y el orden social en estados y municipios. El manual toma en cuenta las teorías más aceptadas sobre la delincuencia y la violencia y también aporta sugerencias basadas en buenas prácticas nacionales e internacionales. A lo largo de sus páginas, se toman como ejemplo algunos de los lineamientos y objetivos de los programas y subsidios actualmente vigentes en México, como es el caso del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Sin embargo, las teorías de prevención, las metodologías de diseño y los procesos de evaluación presentados sirven como base para instrumentar cualquier programa de prevención social del delito.

El aumento drástico de la violencia en México a partir de 2007 fomentó que algunas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y el Sistema Nacional de Seguridad Pública se pusieran de acuerdo para tomar medidas hacia la prevención social del delito. Este esfuerzo requiere que los municipios, las entidades federativas, los actores no estatales (ANE) y, en general, todos los encargados de implementar las acciones de prevención social, cuenten con las bases necesarias para prevenir los delitos en la sociedad. Para ello, es necesario identificar qué zonas se ven afectadas por la violencia y dónde las medidas tendrán repercusiones directas, cuáles son las poblaciones

vulnerables, cuáles son las medidas que se deben tomar para prevenir los delitos y cómo medir sus resultados.

El manual consta de cuatro partes. La primera resume tanto los objetivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (en adelante, PNPSVD), como sus ámbitos de aplicación. En la segunda, se exponen distintos enfoques teóricos vinculados a factores de riesgo y protección. La tercera desarrolla las tres grandes corrientes de prevención del delito sobre las que está basado el PNPSVD: (a) la *prevención social de desarrollo*, que analiza principalmente los factores sicosociales; (b) la *teoría del desorden* y situacional, que se enfoca particularmente en las calles, y (c) la *eficacia colectiva*, que trabaja de la mano con la comunidad.

La cuarta sección profundiza en los procesos para diseñar una política pública. La primera etapa describe la manera de identificar las necesidades dentro de la comunidad. Para ello, se sugieren distintos métodos para recolectar información y un sistema que permita analizar las necesidades de la comunidad y las posibles áreas en las que se debe actuar. Este diagnóstico servirá de punto de partida para evaluar los cambios que experimenta la comunidad después de la implementación de las acciones de prevención. La siguiente etapa ofrece herramientas que ayudan a establecer objetivos y soluciones para atender los problemas de una comunidad específica, es decir, que permitan diseñar acciones de prevención y monitorearlas. La tercera etapa consiste en ofrecer una metodología que facilite la evaluación del proceso de implementación de políticas preventivas. Finalmente, la cuarta etapa discute en qué consiste una evaluación de resultados de impacto y cuándo y en qué contexto es conveniente usarla.

¹ Al respecto, ver por ejemplo: Estrada Acero, Iván Jair, "El proceso constituyente para la Ciudad de México. Una crítica", en el blog Derecho en Acción, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), febrero 2016. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/el-proceso-constituyente-para-la-ciudad-de-mexico-una-critica/> Fecha de consulta: 11 de octubre 2016.

Esquema 1. *Estructura del Manual*²



² Basado en la Teoría del Cambio.

I. MARCO TEÓRICO Y LEGAL

1. PRINCIPIOS TEÓRICOS Y ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN

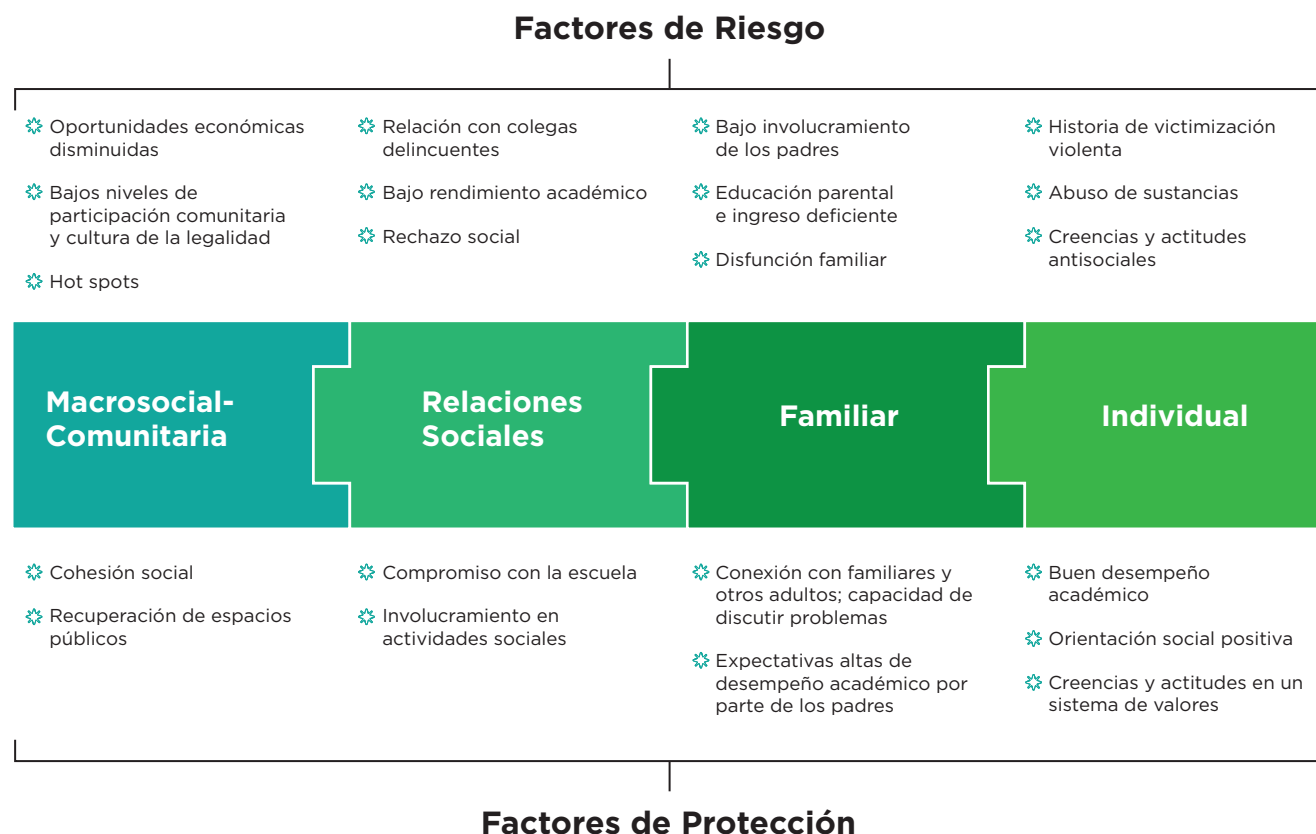
La prevención del delito tiene como principal objetivo incidir en los factores de riesgo vinculados a la violencia y a la delincuencia, así como de protección del orden social y la paz. Un factor de riesgo es un estímulo que aumenta la probabilidad de que una persona actúe con violencia, cometa delitos o realice actividades antisociales. Por el contrario, un factor de protección es un elemento que disminuye o atenúa el impacto de un factor de riesgo en un individuo o comunidad.

Por lo tanto, se deben disolver los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección.

En el siguiente esquema, se muestra un ejemplo de estos factores en las distintas esferas sociales: la comunitaria, la de las relaciones sociales, la familiar, y la individual.

Distintos marcos teóricos han sido probados en programas de prevención social del delito en distintos lugares del mundo. La presente sección plantea sus principales postulados.

Esquema 2: Factores de riesgo y de protección³



³ Basado en Williams et. al. 2007

La estrategia de prevención social durante las etapas del desarrollo se concentra en las trayectorias delincuenciales. En otras palabras, esquematiza los factores de riesgo que se presentan durante cada una de las etapas de la vida de un individuo para poder diseñar acciones preventivas que reduzcan su incidencia. En cambio, *la estrategia situacional* analiza las características urbanas y sociales de las comunidades para reducir la exposición de la población al delito, aumentar el costo de las acciones delincuenciales y aumentar la vigilancia. Finalmente, *la estrategia de la eficacia colectiva* incide sobre la relación entre la vida del “vecino” y la de un delincuente. Aquí el vecino es un actor social que sufre la delincuencia al tiempo que influye sobre la población en riesgo. A continuación se amplía la explicación de cada una de las estrategias.

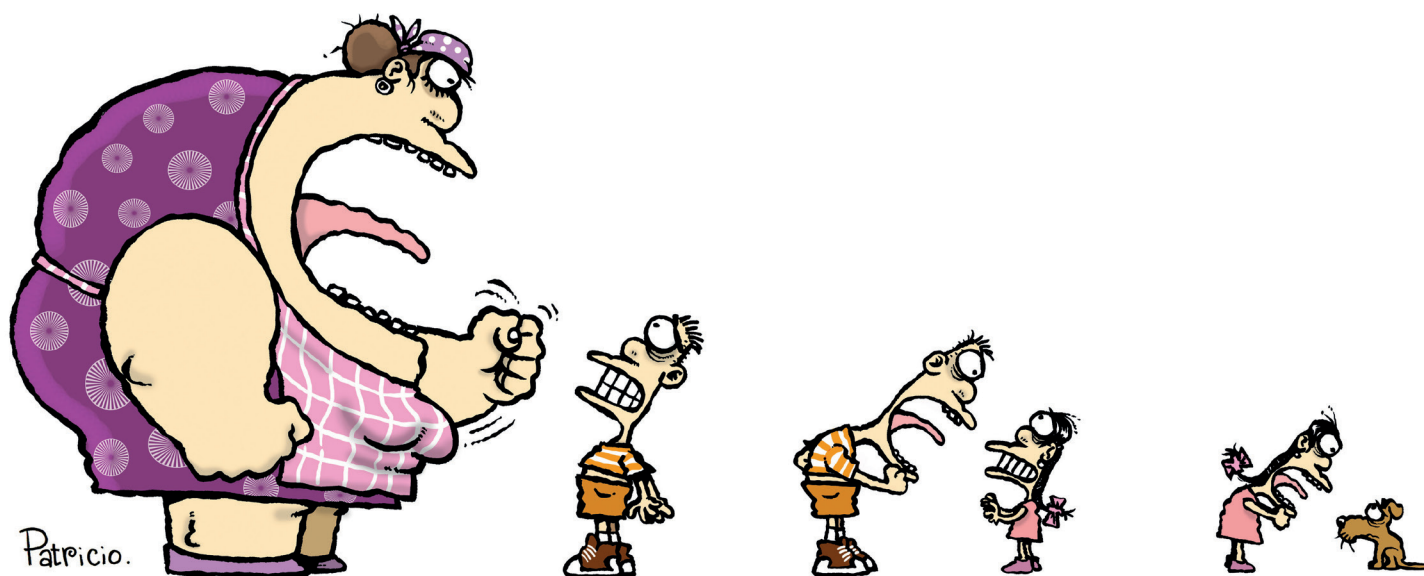
A- Estrategia social de desarrollo

La **prevención social de desarrollo** busca atender las causas de raíz de la delincuencia a nivel individual durante todas las etapas de la vida (AAVV, 2015). Se **busca incidir en variables psicosociales, principalmente en grupos que tienen mayor**

probabilidad de incurrir en prácticas delictivas. El objetivo es contrarrestar tempranamente los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección.

Se considera que la influencia de figuras familiares o sociales (como los maestros, padres o compañeros) en las etapas más tempranas son fundamentales para propiciar tanto las conductas antisociales como las alineadas a los valores comunitarios. En este sentido, la crianza de los padres puede determinar actitudes y comportamientos futuros de los niños. Por ejemplo, un niño que convive en un ambiente de violencia intrafamiliar cotidiana podría, al transitar a la adolescencia, considerar estos valores antisociales o violentos como algo natural y, por lo tanto, ejercer tales comportamientos en sus relaciones personales. De manera similar, **el tipo de educación familiar influye de manera importante en cómo será la adolescencia de un niño** (Farrington, 2011).

Para explicar los factores de riesgo y de protección psicosociales en los que se puede incidir, se presenta el siguiente diagrama que los detalla a lo largo de las etapas de la vida de un individuo.

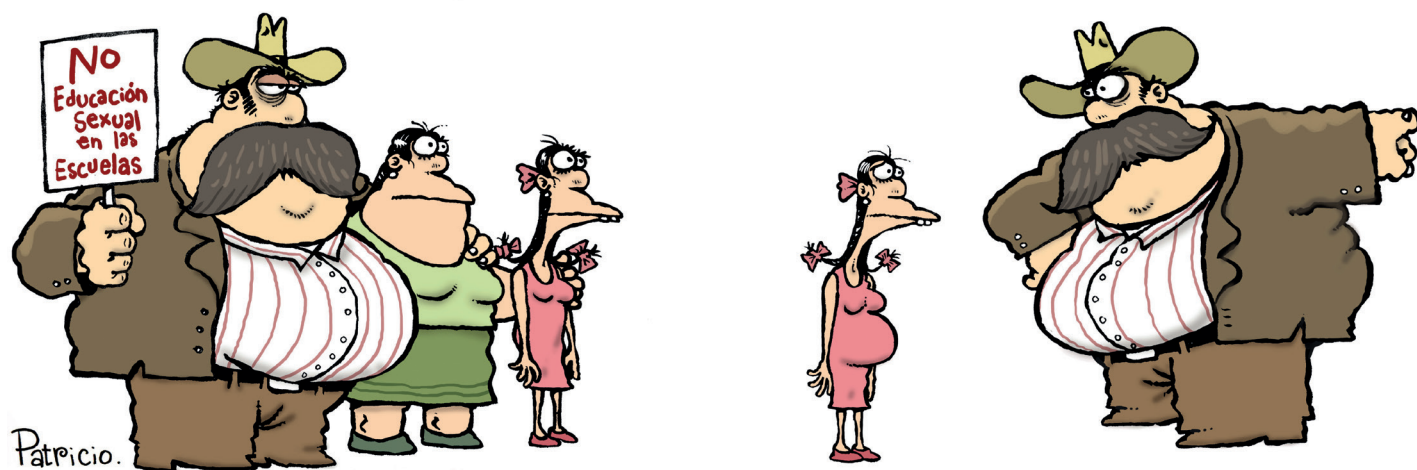


Esquema 3: Factores de riesgo durante las etapas de la vida de un individuo.



Niños. Investigaciones rigurosas sobre la infancia de los delincuentes muestran que con frecuencia se criaron en hogares caracterizados por la falta de cariño y de apoyo (Farrington, 2011). Asimismo, a menudo experimentaron abuso físico y sexual, así como una negligencia general hacia su cuidado. Con base en la

literatura académica, es común que sus padres hayan presentado cuadros de alcoholismo, abuso de drogas y/o depresión. Muchos de ellos solían vivir en familias donde las peleas eran comunes y en las cuales otros parientes también cometían delitos o actos antisociales. En consecuencia, la educación de los padres basada en



Patricio.



el conflicto y el maltrato aumenta la probabilidad de que sus hijos incurran en comportamientos antisociales.

Otros de los factores familiares que pueden afectar a los niños son la baja cohesión familiar, los estilos familiares coercitivos o ambivalentes⁴, la participación de la familia en actividades ilegales y las normas culturales que consideran legítimo el uso de la violencia para controlar mujeres o menores, entre otros. Durante esta etapa de la vida, es indispensable propiciar cambios dentro de las dinámicas familiares para reducir los factores de riesgo. Los factores de protección —como la buena comunicación de los padres con los hijos, las relaciones de respeto y cariño dentro de las familias o el alto nivel educativo— son elementos que pueden disminuir la probabilidad de que en el futuro estos niños desarrollen conductas antisociales.

Adolescentes conflictivos y jóvenes con conductas antisociales. En el ámbito individual, los factores de riesgo que enfrentan los jóvenes son las adicciones, la falta de gusto por el estudio, la baja capacidad de

resolución de conflictos y el ejercicio de violencia en sus relaciones personales. El ámbito educativo es crucial para ayudarlos a liberarse de la violencia. En este sentido, la deserción escolar, el bajo promedio en las calificaciones, la violencia en las escuelas, el déficit de calidad educativa y la falta de apoyo por parte de los profesores pueden tener un impacto negativo en el desarrollo del joven.

La vida social o cultural también es un factor importante. La influencia psicosocial del ambiente se aprecia con el fenómeno del acoso escolar (*bullying*), donde la aceptación de una cultura de violencia determina comportamientos antisociales. El acoso escolar consiste en agredir o lastimar a otra persona que es percibida por la comunidad como un individuo menos poderoso —ya sea física o psicológicamente— que el agresor (Williams et. al., 2007). La ausencia de sanciones formales de los profesores o informales de los compañeros escolares contribuye de forma importante a delinear lo que es culturalmente aceptado (o inaceptable) en ciertos ambientes.

⁴ Cuando el afecto es usado como chantaje o amenaza y los sentimientos negativos son exagerados para crear estrategias educativas manipuladoras. Por ejemplo, cuando una madre amenaza con que "si no te acabas la comida ya no te voy a querer".

Un factor de protección es la presencia de figuras que inhiben las conductas antisociales y evitan que escalen a comportamientos delincuenciales. Los controles sociales informales o de disciplina por parte de los maestros funcionan también como factor de protección. Asimismo, fomentar una cultura de convivencia pacífica entre jóvenes en donde se rechacen conductas negativas puede funcionar para desincentivar este tipo de conductas.

Jóvenes en conflicto con la ley. En el caso de los jóvenes que cometen actividades delictivas, es importante entender qué factores contribuyen a que sigan cometiendo delitos. Uno de los más importantes es la concentración de desventajas, como la falta de oportunidades laborales y la marginación. Por otro lado, la falta de controles sociales informales, así como la deficiencia en la respuesta de seguridad y justicia por parte de las instituciones, facilitan la comisión de los crímenes al bajar el “costo” de cometer un ilícito. En esta etapa el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia es crucial para disminuir los factores de riesgo y desincentivar este comportamiento. También es fundamental generar oportunidades de trabajo y educación que motiven a estos jóvenes a optar por un tipo de vida dentro de la ley.

Presos y personas en proceso de reinserción social. La atención a la población en reclusión es indispensable, ya que ahí se juega la posibilidad de una

reinserción social sin violencia. No obstante, quien sale de la cárcel enfrenta una serie de obstáculos sociales para una reinserción digna y exitosa. Se debe trabajar con esta población en el ámbito individual para controlar factores como la intolerancia, la baja capacidad de resolución de conflictos, así como las actitudes y valores que favorezcan la cultura violenta o antisocial. La familia es fundamental para recibir y dar apoyo a los presos, así como para darles una estructura social sólida en el proceso de reinserción. Más aún, la comunidad y el entorno social son fundamentales para ofrecerles un plan de vida dentro de la legalidad, específicamente, a través de un trabajo digno y una socialización sin estigmas.



B- Prevención situacional

La **prevención situacional** deriva de la **teoría del desorden**, según la cual **el delito y el crimen son considerados como un síntoma típico de las condiciones urbanas asociadas al desorden social**. Éste surge de la manifestación de incivildades, como la presencia de prostitución, de ingestión de alcohol en la calle, así como la venta de drogas y los actos de pandillas. El desorden también se expresa con grafitis o carros y edificios abandonados. Lo anterior también se conoce como la teoría de las “ventanas rotas”, la cual presupone que tanto el desorden físico como el desorden social proveen señales importantes sobre la falta de vigilancia y cuidado y, por lo tanto, sugieren que el comportamiento delictivo en ese lugar es un hecho común y que puede desarrollarse sin consecuencias (Mordwa, Doran & Burgess, 2012).

De acuerdo con esta teoría, el desorden o la incivildad poco a poco inhiben la vida colectiva, aumentan el miedo, disminuyen la confianza en “el otro” y con el tiempo debilitan el tejido social. El aumento del desorden o de las “ventanas rotas” provocan que posibles criminales asuman que los habitantes son indiferentes a lo que sucede en su vecindario. El desorden también tiene impactos sociales como el cambio en el cálculo de compradores de bienes raíces, inversionistas, la policía, políticos, y podría cambiar la percepción de los residentes que buscan moverse o salirse de la zona en conflicto. Asimismo, el desorden minimiza la efectividad de vecinos que buscan mejoras en el vecindario y puede desalentar el activismo (Sampson 2012).

A continuación, mostramos el proceso por el cual el desorden genera poco a poco un debilitamiento de la cohesión social y con ello, la delincuencia. Cuando existe un estado de desorden o incivildad en una comunidad, comienza a ocurrir una ruptura en los controles comunitarios. Después, se pierde la confianza entre los habitantes y aumenta el miedo al delito. La inhibición psicológica y física de la comunidad para combatir la violencia trae consigo el debilitamiento de los controles sociales informales. En consecuencia, la vida organizacional del vecindario disminuye, aumenta el delito, crece el deterioro de negocios y, finalmente, hay un rompimiento del tejido social.

El enfoque de la prevención *situacional* analiza las situaciones en las que el delincuente explota un contexto de desorden a su favor. Bajo este marco, **el delito se propicia a través de tres elementos simultáneos**

Esquema 4. Tabla que ilustra la hipótesis de desorden en Mordwa, Doran, & Burgess (2012).



en un mismo lugar: un delincuente motivado, una posible víctima y la ausencia de un vigilante (Sutton et. al., 2013). La *víctima* o el objetivo puede ser una persona, un objeto o un bien inmueble. El *vigilante* puede ser un agente formal, como un policía, guardia o instrumentos de seguridad (v. gr. una cámara de seguridad) o un vigilante informal, como un vecino alerta.

De acuerdo a la teoría situacional, al reforzar cualquiera de estos tres elementos se previene el delito. **En la prevención situacional, se busca modificar los contextos donde pueden ocurrir los delitos para reducir las oportunidades delictivas.** Para ello, resulta útil identificar las zonas de riesgo o alta incidencia (también conocidas como hot spots) donde usualmente se concentra la mayoría de los delitos o faltas administrativas, tales como riñas, robos, ingesta de alcohol en la vía pública, consumo de drogas o prostitución (Sutton et. al, 2013).

La prevención situacional busca aumentar los costos vinculados a la delincuencia. Los cambios o modificaciones al entorno no previenen en sí todos los delitos, pero pueden contribuir a:

- ✿ aumentar la probabilidad de que un delincuente sea atrapado;
- ✿ disminuir las oportunidades para cometer delitos;
- ✿ promover un sentimiento de comunidad e incrementar la vigilancia y alerta por medio de la comunidad;
- ✿ adoptar el uso legítimo de espacios en lugar de fomentar espacios con actividades antisociales.

Esquema 5. Triángulo de Felson, elementos de la teoría de prevención situacional



De acuerdo con el esquema del triángulo del delito, los factores de riesgo relacionados a las actividades del delincuente derivan en pandillas, violencia, robos, etc. Por el lado de la víctima, los factores de riesgo son las comunidades cerradas con poca comunicación y la ausencia de redes sociales. Finalmente, por el lado del guardián, los factores de riesgo en una comunidad son la ausencia de vigilancia, la ausencia de policía o las características urbanas que promuevan las actividades ilegítimas, entre otros.

C- Eficacia colectiva: ámbito social comunitario

En muchos países se ha observado que la violencia delictiva ocurre en lugares de alta marginación económica (es decir donde prevalecen la pobreza o la falta de acceso a servicios, como la educación, por ejemplo), por lo que su reducción se ha considerado como una forma de disminuir la delincuencia. Sin embargo, también se ha detectado que las dinámicas sociales de una comunidad pueden incrementar o disminuir los índices de delincuencia independientemente de los niveles de marginación (Sampson 2011).

Los dos elementos centrales que generan el tipo de dinámica social que previene el delito son la confianza entre vecinos, o cohesión social, y los controles sociales informales. Los vecinos que tienen cierta estabilidad residencial (que llevan más de un año viviendo en la misma comunidad) comparten el interés por vivir en una comunidad o colonia pacífica y próspera, mientras que la confianza mutua permite la comunicación constante y la posibilidad del trabajo colectivo.

La confianza ayuda a que se generen normas conjuntas de convivencia. Cuando algún integrante de la comunidad rompe estas reglas de convivencia, otro miembro puede sancionarlo de manera informal para mantener el orden. Por ejemplo, cuando una persona tira la basura fuera de su lugar, va en contra de los intereses colectivos y de las normas de convivencia, por lo tanto se expone al regaño de otro vecino. Lo mismo ocurre cuando un grupo de adolescentes presenta conductas antisociales y, ante la falta de supervisión parental, otro vecino puede regañarlos e incluso avisar a sus padres o a las autoridades correspondientes. No obstante, existen comunidades con muy pocos controles informales, donde nadie actúa para castigar conductas antisociales.

A la fusión de la confianza mutua y los controles sociales informales se le llama *eficacia colectiva*. Ésta se refiere a la capacidad de una comunidad para resolver problemas colectivos como el delito o la higiene pública. La eficacia

Esquema 6. Factores de riesgo de la comunidad o colonia

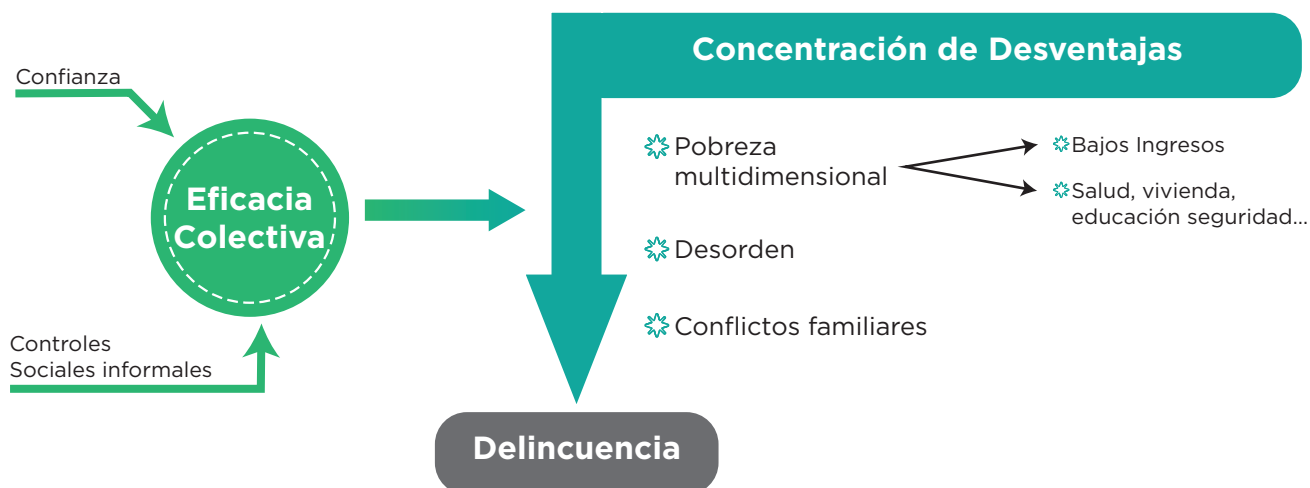


colectiva inhibe el comportamiento antisocial y aumenta la cohesión social. Mientras la teoría *social de desarrollo* se enfoca en el individuo y la *situacional*, en el contexto, la *eficacia colectiva* se centra en las dinámicas de los grupos sociales.

La eficacia colectiva plantea redirigir la atención del individuo (como la prevención social/de desarrollo)

a las condiciones y estructuras de su comunidad. La condición delictiva y de violencia se agrava en lugares con concentración de desventajas⁵ (Sampson, 2011). Ante la dificultad de los niveles locales por reducir la concentración de desventajas, es preferible incrementar la eficacia colectiva para regular la delincuencia, como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 7. Teoría de la eficacia colectiva (Sampson, 2011)



⁵ El nivel de pobreza, el acceso a la educación o los servicios de salud son las variables que constituyen la concentración de desventajas.

A continuación se resumen los principales postulados de las diferentes teorías que acabamos de exponer.

Esquema 8. Comparación de las teorías

SOCIAL/ DE DESARROLLO.

Síntesis: Esta teoría trabaja con variables sico-sociales de población en riesgo. Se busca trabajar con la población vulnerable para modificar o cambiar ciertas condiciones como las relaciones conflictivas, el desempeño académico, el involucramiento en actividades sociales, etc.

Objetivo del PNPSVD: Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

Estrategias: 1. Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia. 2. Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo en adolescentes y jóvenes. 3. Realizar acciones para disminuir los factores de riesgo. 4. Promover la creación de mecanismos y acciones para prevenir la violencia y delincuencia en la población migrante. 5. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a víctimas de violencia. 6. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.

Población objetivo: Se concentra principalmente en jóvenes y presos cuando se busca incidir en la trayectoria delictiva, pero también en otras poblaciones en riesgo, como pueden ser "los vecinos", las mujeres o los adultos mayores (prevención secundaria y terciaria).

Esfera de impacto: Individual.

Temporalidad del impacto esperado: Mediano-largo plazo.

Ventajas/desventajas: La implementación implica un esfuerzo significativo para identificar a la población en riesgo. Busca prevenir el desarrollo de futuros delinquentes/víctimas.

SITUACIONAL.

Síntesis: La teoría situacional trabaja con características del entorno urbano y busca disminuir delitos de oportunidad, así como generar espacios legítimos de convivencia. Se debe trabajar con las características urbanas para minimizar los espacios en donde se puedan cometer delitos o faltas administrativas y con ello aumentar la vigilancia natural y disminuir la recompensa al delincuente.

Objetivo del PNPSVD: Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.

Estrategias: 1. Realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia. 2. Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana. 3. Favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.

Población objetivo: Este tipo de acciones va dirigido a toda la comunidad (prevención primaria).

Esfera de impacto: Entorno Urbano.

Temporalidad del impacto esperado: Corto plazo.

Ventajas/desventajas: Este tipo de acciones no previene el desarrollo de nuevos criminales, sino que busca que les cueste más trabajo delinquir a los que existen. Son acciones que pueden tener un alto costo ya que implican cambios en la infraestructura urbana.

EFICACIA COLECTIVA.

Síntesis: La eficacia colectiva es la suma de la confianza entre los individuos de una comunidad y los controles sociales informales. Se busca mejorar los lazos y vínculos entre miembros de una comunidad para prevenir el crimen.

Objetivo del PNPSVD: Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.

Estrategias: 1. Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en proyectos locales de prevención social de la violencia y la delincuencia. 2. Desarrollar competencias en la ciudadanía y en las OSC de cultura de paz, cultura de legalidad y convivencia ciudadana. 3. Promover la participación de actores sociales estratégicos para la prevención social de la violencia y la delincuencia, y la corresponsabilidad en materia de seguridad.

Población objetivo: Este tipo de acciones va dirigido a toda la comunidad (prevención primaria).

Esfera de impacto: Comunitario.

Temporalidad del impacto esperado: Corto-mediano plazo.

Ventajas/desventajas: Tiene un impacto positivo en la percepción de inseguridad de la población, lo que conlleva una mejora en la calidad de vida. Una desventaja es que es difícil de medir ya que puede tener múltiples expresiones.

2. LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO EN MÉXICO

En 2012, se promulgó la primera ley en México que contempla los principios de prevención social: la Ley General para la Prevención del Delito y la Violencia (LGPDV). Para instrumentarla, se diseñó en 2013 el Programa Nacional Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD, donde se definen distintos subsidios como el extinto Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), ahora FORTASEG (DOF, 30/04/2014).

La LGPDV contempla tres principales ámbitos de aplicación, que se derivan de las diferentes teorías ya expuestas y que se reflejan en los objetivos del Programa, sus estrategias y acciones:

✿ El primer ámbito es el *macro-social y comunitario*. En el *macro-social*, se busca reducir la pobreza y la

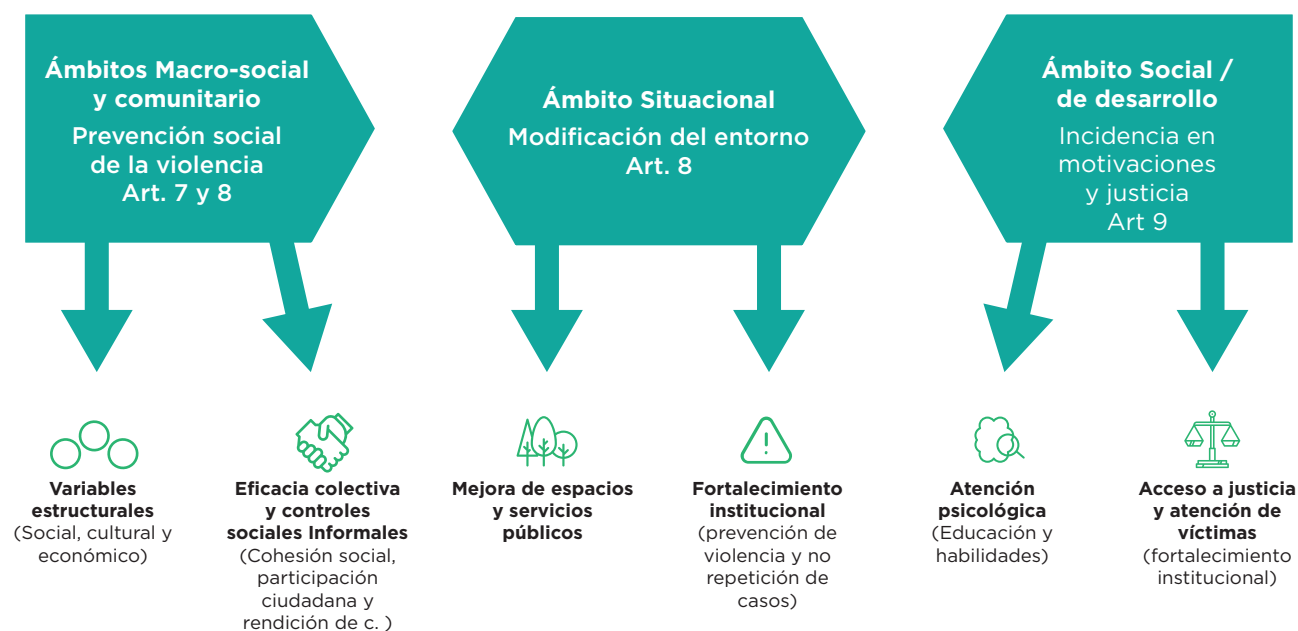
marginación mediante programas dirigidos a mejorar, por ejemplo, los servicios de salud o la educación, mientras que en el ámbito *comunitario*, se quiere fortalecer el tejido social a través de programas que promuevan la confianza y el desarrollo comunitarios⁶.

✿ En el ámbito *situacional*, se busca disminuir delitos y faltas administrativas fomentando la convivencia y la cohesión social por medio de la mejora de espacios y servicios públicos. También se busca fortalecer las instituciones para disminuir la violencia y evitar que se repitan casos de victimización⁷.

✿ Por último, el ámbito social de *desarrollo* tiene como objetivo modificar las motivaciones sociales de la violencia en la familia, la escuela y la comunidad (también conocidas como variables psicosociales), al educar en habilidades para la vida con el fin de prevenir la delincuencia y las adicciones⁸.

En la siguiente tabla se muestran los distintos ámbitos de aplicación:

Esquema 9. Ámbitos de aplicación del PNPSVD.



⁶ Art 7 LGPDV, traducido a partir de la teoría de Sampson.

⁷ Art 9 LGPDV

⁸ Art 11 LGPDV

Por otra parte, el PNPSVD prevé tres niveles de intervención que se refieren a la población a la que se dirigen las acciones de los programas asociados:

- ✿ El *primero* tiene como objetivo atender a toda la población.
- ✿ El *segundo* tiene como mandato concentrarse en la población en riesgo o vulnerable.
- ✿ El *tercero* busca evitar que la población vulnerable o en riesgo reincida a causa de la comisión de un ilícito.

Cada uno de los ámbitos de aplicación señalados anteriormente equivale a objetivos específicos del PNPSVD y cada objetivo se convierte en estrategias y acciones. Por ejemplo, uno de los objetivos del PNPSVD consiste en generar entornos que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana. Una de las estrategias para cumplirlo es reducir oportunidades para la violencia y la delincuencia. Una acción para alcanzarlo podría ser la transformación de un espacio abandonado en un espacio cultural. Más adelante se explicará a detalle una metodología para seguir las estrategias, diseñar acciones y alcanzar los objetivos.

Contempla tres objetivos específicos, que se describen en el siguiente cuadro:

El primer objetivo consiste en incrementar la

corresponsabilidad entre ciudadanos y actores sociales. Esto implica trabajar en el ámbito *social y comunitario* mediante el fomento de la participación de la comunidad para el desarrollo de competencias sociales. Este objetivo se inscribe en el primer nivel de prevención, es decir, el que integra a todos los sectores de la sociedad en acciones y actitudes conjuntas para prevenir el delito.

El segundo objetivo contempla reducir la vulnerabilidad de aquellos grupos que, por sus factores de riesgo, tienen mayores probabilidades de desarrollar una carrera delictiva (segundo nivel de prevención) o que ya han cometido actos antisociales o delictivos para evitar su reincidencia tercer nivel de prevención). Para lograrlo, se debe trabajar en el ámbito *social de desarrollo*.

Finalmente, el tercer objetivo del PNPSVD, el ámbito situacional, está compuesto por dos objetivos secundarios y complementarios. Primero, busca crear entornos que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana por medio de la recuperación y generación de espacios públicos y el diseño de acciones colectivas. Este objetivo también pertenece al primer nivel de prevención porque toda la población se beneficia de sus efectos. Segundo, se busca el fortalecimiento de las instituciones de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) de tal modo que puedan diseñar políticas públicas y acciones adecuadas para alcanzar los tres objetivos anteriores.

Esquema 10. Objetivos y ámbitos de implementación del PNPSVD



II. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Esquema 11. Proceso de diseño y evaluación de políticas públicas⁹



El proceso de diseño y evaluación de políticas públicas de prevención del delito se puede dividir en cuatro etapas. En primer lugar, es indispensable realizar un diagnóstico que permita identificar las problemáticas de violencia y delincuencia locales, los factores de riesgo así como los factores de protección. Después de haber diagnosticado el problema, se debe acudir a la teoría para identificar qué medidas tomar, así como dónde, cuándo y cómo es más conveniente llevarlas a cabo, y así poder diseñar acciones apropiadas, de acuerdo a los objetivos seleccionados. Posteriormente se buscará dar seguimiento al proceso de implementación de las acciones para determinar si el programa está funcionando de acuerdo a lo planeado. Finalmente, al concluir su implementación, se hace una evaluación general de los resultados del programa para determinar si se alcanzaron los objetivos planteados y en qué grado. En el esquema 5, se esquematizan estas cuatro etapas.

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y EVALUACIÓN DE NECESIDADES

La primera etapa del proceso de diseño de políticas públicas destinadas a prevenir el delito consiste en identificar el problema y en encontrar los factores de riesgo y protección en la comunidad donde se quiere implementar la o las acciones.

Dado que los recursos son limitados, resulta necesario

visualizar cuáles son los problemas de violencia y delincuencia más graves que enfrenta la comunidad, así como cuáles son los factores de riesgo más serios y los factores de protección más prometedores. Esta información permite identificar las vulnerabilidades y fortalezas de cada comunidad para poder establecer sus prioridades. Si bien la teoría puede ayudar a determinar cómo solucionar algunos problemas, sólo un buen diagnóstico local ayuda a definir por dónde conviene empezar.

Para diseñar acciones que cumplan con los objetivos del PNPSVD, es fundamental alinear objetivos, teorías y acciones en un mismo plan de acción. Una manera correcta de hacerlo es estableciendo una serie de preguntas a responder sobre la problemática particular que se busca resolver. Lo anterior se ejemplifica a continuación:

1. Selección de objetivos y acciones. Los objetivos del PNPSVD consisten en resolver problemáticas sociales y responden a la pregunta: *¿cuál es la acción más efectiva para solucionar esta problemática social?*

2. Selección de beneficiarios. Para determinar el nivel de prevención necesario, es útil preguntar *¿en qué grupo de personas se busca incidir?*

3. Selección de marco teórico. La teoría ayuda a responder: *¿por qué una acción debería de ocasionar este resultado?*

⁹ Basado en la Teoría de Cambio.

4. Identificación de factores de riesgo y de protección. Finalmente, los factores de riesgo y protección responden a la pregunta: *¿qué elementos favorecen o contribuyen a evitar que una persona se vuelva delincuente o víctima?*

5. Incidencia de los factores de riesgo y protección sobre la población objetivo. *¿Cómo intervienen estos factores de riesgo y de protección en la comunidad objetivo?*

Una forma de llevar a cabo la evaluación de necesidades, problemáticas y fortalezas locales es mediante el diseño de indicadores clave. Para efectos de este manual, se recomienda llevar a cabo este proceso a través del sistema de semáforos, que también sirve como indicador de monitoreo y de seguimiento de los avances resultantes de las acciones de los programas a nivel local.

Aquí cada uno de los factores de riesgo identificados se traduce en un semáforo que deberá calificarse en color rojo si hay alto riesgo, en amarillo si el riesgo es intermedio y en verde si se piensa que el riesgo es bajo. El orden se invierte si se trata de un factor de protección; es decir, rojo si el factor de protección es débil; amarillo si es medio; y verde si es fuerte, ya que es deseable fortalecer los factores de protección y se espera que se desarrollen permanentemente dentro de la comunidad.

Para construir un sistema de semáforos que permita identificar el grado de penetración de cada factor de riesgo y protección, se puede tomar como base los objetivos del PNPSVD, ya que éstos se pueden consolidar en indicadores y métricas específicos. Es importante recordar que el PNPSVD no tiene como meta directa reducir los índices delictivos, sino atender los factores de riesgo y protección vinculados a la violencia y a la delincuencia por medio del fomento de la corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades, de la generación de entornos que favorezcan la convivencia segura, de la reducción de la vulnerabilidad de la población en riesgo y del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

En este sentido, los factores de riesgo y de protección se deben convertir en temas que puedan ser identificados y calificados en la comunidad. A continuación, se muestra un ejemplo de este proceso:

✿ El **objetivo** del programa es incrementar la corresponsabilidad ciudadana.

✿ Para este objetivo el **ámbito de aplicación** es el social y comunitario.

✿ La **teoría** que sostiene este ámbito es la eficacia colectiva.

✿ La **eficacia colectiva** se basa en la confianza y en los controles sociales informales y se observa en la capacidad de la comunidad para resolver problemas colectivos.

✿ Uno de los **factores de riesgo** es que en una comunidad haya grupos de adolescentes sin supervisión adulta y uno de los **factores de protección** es que los adolescentes tengan actividades educativas o laborales que los motiven a permanecer en ellas en el futuro.

Siguiendo con este ejemplo, para llenar los semáforos el implementador del programa tendrá que recolectar información confiable sobre las actividades de los adolescentes en su tiempo libre, su permanencia en la escuela o las oportunidades laborales que haya para ellos. Entonces, un buen sistema de semáforos dependerá de un buen diagnóstico inicial, que permitirá al implementador conocer mejor su comunidad y así determinar las acciones de prevención del delito que pueden tener un impacto claro y específico.

Existen dos grandes retos para diseñar buenos semáforos. Primero, se tiene que decidir cuál es la mejor manera de recolectar información confiable sobre los factores de riesgo y protección. Segundo, se deben buscar las mejores fuentes para obtener dicha información. A continuación, se presenta una serie de técnicas probadas y realizables por un municipio para obtener de manera confiable la información necesaria para llenar el sistema de semáforos. La siguiente tabla resume algunos de los principales métodos para recolectar información.

Lo ideal es utilizar métodos complementarios y diversas fuentes, ya que cada una aporta distintos niveles de información. La selección de fuentes y métodos dependerá del acceso a la comunidad estudiada, de la capacidad y de los recursos disponibles. -Con cualquiera de los métodos que se elijan, lo fundamental será definir el (los) factor(es) de riesgo o de protección que se busca(n) observar a nivel local. Para ello es importante buscar apoyo en los conceptos clave de la teoría y en los objetivos del programa de cada uno de los ámbitos de implementación de la política pública, como se presentaron en las secciones anteriores.

Esquema 12. Comparativo de metodologías

OBSERVACIÓN SISTEMÁTICA

Definición: Se desarrolla un análisis organizado del entorno para identificar elementos relevantes.

Los elementos a observar se definen previamente, basados en la teoría y, siguiendo una guía, se buscan sistemáticamente.

Ventajas: 1-Reduce el sesgo de un observador cotidiano.
2-Ofrece buenos parámetros para diferenciar entre tipos de intervención.
3-Es de bajo costo.
4-No se necesita mucha especialización.
5-Se puede fotografiar o georeferenciar.

Desventajas: 1-Algunos eventos no son observables para el público.
2-Es difícil llevar a cabo observaciones con variaciones temporales.

ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

Definición: Se desarrollan preguntas abiertas para dejar hablar al interlocutor, pero se lleva una estructura de preguntas que sirve como guía.

Ventajas: 1-Se puede obtener profundidad en las respuestas e información que no se había contemplado en el diseño.
2-Se puede diseñar guías de entrevista para cada tipo de entrevistado.

Desventajas: 1-Puede tener sesgo debido a los intereses del entrevistador.
2-Puede ser tardado.
3-El análisis de la información es complejo.

ENCUESTAS

Definición: Se desarrolla un instrumento para recopilar información representativa de una población por medio de una muestra probabilística.

Ventajas: 1-Se obtiene información que muestra el tamaño de un problema y sus tendencias poblacionales.

Desventajas: 1-Son caras.
2-Se necesita de capacidad técnica especializada para llevarlas a cabo.

ANÁLISIS DE DATOS SECUNDARIOS

Definición: Se desarrolla un análisis de información que se ha generado por parte de instituciones gubernamentales como el INEGI, la academia, la sociedad civil organizada o el sector privado.

Ventajas: 1-La información ha sido validada.
2-Se puede encontrar para grandes sectores de la población.
3-Es gratuita y pública.

Desventajas: 1-No siempre contiene la información que se busca con el nivel de detalle que se quiere.
2-No es representativa para la población que se está observando

USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Definición: Se desarrolla un análisis de información proveniente de dependencias públicas como la policía, el municipio o el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ventajas: 1-La información es gratuita, continua y usualmente se cuenta con el registro histórico.

Desventajas: 1-En muchas ocasiones, la información no es recolectada o sistematizada correctamente
2-La información suele proveer poco detalle.
3-Puede ser de difícil acceso.

METODOLOGÍAS Y EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

A. Observación sistemática

La observación sistemática de un problema social es un método utilizado en el marco de la teoría del desorden y de la prevención situacional. Se lleva a cabo mediante el análisis de los alrededores comunitarios para identificar factores de riesgo y de protección. La utilidad de la observación sistemática consiste en identificar zonas de la comunidad, donde se puedan implementar acciones. Se debe localizar tanto zonas de alta incidencia delictiva ("hot spots") con oportunidad de mejora, así como áreas en desuso en donde se puedan crear nuevos espacios de convivencia (Wesley, 2015). Asimismo, se recomienda ampliamente analizar los "cold spots", es decir, aquellas zonas donde prevalecen los factores de protección y donde los niveles de paz y orden social son fuertes y permanentes. En estas zonas, es de interés reconocer cuáles son los factores (sociales, institucionales, geográficos y económicos) que facilitan a sus residentes menospreciar la violencia, delincuencia y desorganización social.

La observación se lleva a cabo a través de una serie de visitas en la comunidad donde se busca incidir. En los recorridos se observarán condiciones tanto físicas como sociales con base en indicadores clave que permitan evaluar las condiciones que propicien una comunidad más segura.

Los elementos que se buscan observar se definen previamente con base en la teoría, ya que es necesario que la observación sea orientada por un marco de problemas previamente determinados. Este tipo de problemas se convierten en los rasgos que conforman la guía de observación.

Después, se sigue la guía para analizar sistemáticamente los lugares y espacios donde se quiere realizar el diagnóstico. Si la guía es objetiva, precisa, detallada y adecuada al contexto, es más fácil encontrar los factores que se pretenden analizar.

La siguiente lista es un ejemplo para guiar la observación sistemática (Sampson & Raudenbush, 1997).

Variable a observar	sí	no	Comentarios
DESORDEN FÍSICO			
Colillas de cigarros.			
Basura o desechos en la banqueta.			
Latas o botellas de cervezas o alcohol en las calles.			
Grafiti (pintura y firmas).			
Grafiti de pandillas.			
Carros abandonados.			
Condomes tirados en la calle.			
Agujas o jeringas en la calle.			
Grafiti con mensajes políticos.			
DESORDEN SOCIAL			
Adultos vagando en conjunto.			
Gente bebiendo en las calles.			
Grupo con indicadores de ser una pandilla.			
Personas "intoxicadas".			
Riñas entre adultos o argumentos hostiles.			
Prostitución en las calles.			
Venta de drogas en la calle.			

En el llenado de listas, puede ser útil tener un criterio de magnitud, es decir, la posibilidad de indicar si la existencia del factor de riesgo es alto, mediano o bajo, para poder evaluar potenciales cambios de nivel en el tiempo.

Una ventaja de la observación sistemática es la de evitar los sesgos de un observador cotidiano, como puede ser un vecino, quien puede estar acostumbrado a mirar coches abandonados en su colonia o a un grupo de menores de edad ingiriendo bebidas alcohólicas o drogas, entre otros. La ventaja de la observación sistemática es que pone en evidencia la gran variabilidad o las diferencias entre diversas zonas, por lo que ofrece criterios para distinguir entre los tipos de intervención a la mano. Puede ser de muy bajo costo ya que no requiere de mucha especialización y las condiciones observadas pueden ser fotografiadas, lo que facilita el monitoreo posterior. Sin embargo, este método también tiene algunas debilidades como el que algunos eventos no son observables para el público, los eventos clave pueden ser poco frecuentes y es difícil llevar a cabo observaciones en múltiples horarios o temporadas (Wesley, 2015).

B. Entrevistas a profundidad

Una de las mejores formas de acercarse a las perspectivas de una comunidad es mediante el uso de entrevistas. Estas permiten conocer las preferencias, sentimientos, creencias, opiniones, preocupaciones y percepciones de diversos grupos de ciudadanos y sectores de la población. Existen varios tipos de entrevistas —individuales, grupales, a profundidad, a distancia, basadas en historias de vida, etc.— aunque en esta sección sólo se abordan las *semiestructuradas*, por ser las más comunes.

Se recomienda entrevistar a los actores clave de la comunidad para obtener un amplio mosaico de información sobre los factores de riesgo y protección. Es recomendable entrevistar tanto a las autoridades como a las personalidades que encabezan a la sociedad civil y comunitaria. Algunos actores clave son:

Autoridades Municipales:

- ✿ Jefe de la policía
- ✿ Encargado del Ministerio Público local
- ✿ Director de obras públicas

- ✿ Director de transporte

- ✿ Encargado de la implementación de programas sociales en el municipio

Sociedad y comunidad:

- ✿ Grupos o líderes vecinales
- ✿ Líderes religiosos
- ✿ Directores de escuela
- ✿ Comerciantes

Las entrevistas semiestructuradas contienen preguntas diseñadas con anterioridad al encuentro. El orden en el que se preguntan es flexible y se puede profundizar en un punto si se considera necesario. En la entrevista semiestructurada, las preguntas son abiertas para dejar que el interlocutor ahonde en sus respuestas. Sin embargo, es fundamental contar con un listado de preguntas clave que sirvan como guía para regresar al tema de interés y obtener toda la información necesaria.

Antes de conducir una entrevista es importante presentarse e identificarse. Posteriormente se explica al entrevistado el propósito y los objetivos de la visita y se le asegura que las conversaciones y respuestas serán confidenciales. Es necesario asegurarle al entrevistado que sus respuestas no tendrán consecuencias, que su participación en el programa no se verá afectada por ninguna respuesta, y que tiene la libertad de no responder a todo aquello que le incomode. Es recomendable que el entrevistado y el entrevistador firmen un consentimiento informado donde se expliquen los objetivos de la entrevista.

Adicionalmente, se recomienda grabar las entrevistas para contar, en todo momento, con la información recabada. Si no es posible lo anterior, se recomienda tomar notas durante la entrevista para no depender de la memoria (Glesne, 2011).

Finalmente, las entrevistas no deben durar más de una hora para evitar aburrir o cansar a la persona entrevistada. Ahora bien, si el entrevistado coopera, se pueden llevar a cabo entre diez y quince preguntas. Algunas recomendaciones para diseñar las preguntas son:

- ❁ Preguntar un sólo tema por pregunta o reactivo.
- ❁ Las preguntas deben ser abiertas, es decir, no deben contener la respuesta ni estar diseñadas con respuestas de opción múltiple.
- ❁ Evitar que las preguntas sesguen las respuestas en la dirección esperada por el entrevistador.
- ❁ Excluir preguntas con respuestas que terminen en "Sí" o en "No" para registrar la mayor cantidad de información posible.
- ❁ Evitar preguntar "¿por qué?" para no parecer persecutorio sino amigable. Se puede dar continuidad con preguntas como "¿me puede hablar un poco más de ese tema?" o "¿me puede contar los motivos por los cuales piensa esto?".
- ❁ Iniciar con preguntas fáciles y cuyas respuestas seguramente conoce el entrevistado. Esto permitirá que el entrevistado se relaje y, en consecuencia, que la entrevista fluya mejor.
- ❁ Evitar preguntas que parezcan un examen que se aprueba o reprueba, así como expresiones verbales que le comuniquen al entrevistado que sus respuestas son correctas o incorrectas. Lo importante es conocer sus creencias personales.
- ❁ Tener preparadas preguntas complementarias y afines en caso de que el entrevistado no entienda la manera en la que se formuló la pregunta original.
- ❁ Usar verbos que inviten a los entrevistados a responder ampliamente. Por ejemplo, emplear frases como: "Por favor, describa...", "¿Qué opina usted sobre...?" o "¿De qué manera percibe usted ...?".

Es importante diseñar la guía de preguntas con base en la información que se desea obtener de cada uno de los actores clave.

El siguiente ejemplo de entrevista a profundidad puede servir como guía para entrevistas semiestructuradas.

Cuadro 1. Guía de entrevista semiestructurada:

Introducción

1. ¿Puede describirme las actividades principales que realiza dentro de la comunidad?

2. ¿Podría contarme cuáles son los principales problemas que afectan su calidad de vida dentro de esta comunidad?

3. ¿Qué aspectos de la vida en esta comunidad facilitan que la gente se arraigue a ella o que la gente decida quedarse en ella?

4. ¿Cuáles son, en su opinión, los elementos más importantes para mejorar el bienestar de la comunidad?

Concentración de desventajas (indicadores de marginación):

5. ¿Cuáles cree que son los mayores retos para elevar el nivel educativo en la comunidad?

6. ¿Cuáles son, a su parecer, las principales causas de la deserción escolar?

7. ¿Cómo caracterizaría la calidad de los servicios de salud?

8. En su opinión, ¿cuáles son los principales problemas de salud pública de su comunidad?

9. ¿Cuáles son las principales actividades laborales de la comunidad?

10. ¿Cómo cree que se puede mejorar el nivel económico de la comunidad?

Servicios y espacios públicos:

11. ¿Qué le parece la calidad de los servicios públicos? Por ejemplo, la iluminación, el agua y/o la recolección de basura.

12. ¿Cuáles son los espacios públicos de convivencia más populares en su comunidad? ¿Qué es lo que más le gusta de ellos? ¿Qué cambiaría? ¿Cómo los mejoraría?

Hot spots o Zonas de riesgo:

13. ¿Puede enlistar los lugares dentro de su comunidad donde podría ser uno víctima de un delito? ¿Y los que le provocan miedo? ¿Podría describir a detalle las características de los lugares donde evita pasar? ¿Qué tipo de lugares evade o recomendaría evadir?

14. En su opinión, ¿qué actividades ilícitas o delictivas ocurren en sitios de su comunidad donde siente miedo?



Delincuencia y violencia:

15. ¿Puede contarme las razones por las cuales se siente seguro dentro de su comunidad?

16. ¿Puede platicarme los motivos por los cuales se siente inseguro dentro de su comunidad?

17. Si usted fuera víctima de algún delito, ¿cuál considera que sería el más probable? ¿Qué razones le hacen pensar en este?

18. ¿Puede contarme de algún hecho delictivo que le haya pasado a usted o una persona cercana a usted?

19. ¿Puede contarme algún hecho de violencia intrafamiliar, como amenazas violentas o golpes, que le haya ocurrido a usted o una persona cercana a usted?

20. ¿Cuáles piensa que son las influencias negativas que pueden llevar a algún miembro de su comunidad a cometer un delito?

Comunidad:

21. ¿Cómo describiría las relaciones entre los miembros de su comunidad? ¿Podría darme un ejemplo?

22. ¿Qué tipo de actividades realizan las organizaciones vecinales que usted conoce, si es que conoce alguna?

23. ¿Qué tipo de actividades llevan a cabo grupos u organizaciones cuyos actos le parecen dañinos para su comunidad, si es que conoce alguno?

24. Imagine que dentro de su comunidad un grupo de muchachos de secundaria se va de pinta. Ahora suponga que uno de sus vecinos conoce a uno de estos muchachos. ¿Qué razones cree que su vecino tendría para contarle o no contarle a su familia? ¿Y a sus profesores de escuela?

25. ¿Cómo describiría la disciplina que los maestros de su comunidad imponen en sus respectivas escuelas?

26. ¿Cómo describiría la disciplina que las familias de su comunidad imponen a sus hijos e hijas? ¿Podría contarme una situación donde un miembro de su comunidad lo ayudaría si tiene algún problema, aunque no lo conozca? ¿Podría contarme de alguna situación donde un desconocido de su comunidad no lo ayudaría?

Relación con autoridades y participación ciudadana:

27. ¿Cómo describiría la relación entre la policía y los miembros de su comunidad?

28. En su opinión, ¿cuáles son las razones por las cuales una persona confía o desconfía de la policía?

29. En su opinión, ¿cómo es la respuesta de la policía ante las necesidades de la comunidad?

30. En su opinión, ¿cómo es la participación de los vecinos ante problemas comunes?

¿Me puede platicar de alguna ocasión en la cual los vecinos se hayan organizado para resolver un problema que todos compartían, si es que conoce alguna?

Una ventaja importante las entrevistas semiestructuradas es que se puede conocer en gran detalle las percepciones de los ciudadanos sobre problemáticas que no son evidentes pero que son necesarias para el diseño de una política pública. Una desventaja es que las respuestas suelen estar sesgadas hacia los intereses particulares de las personas o sectores poblacionales. Por tanto, es importante considerar la diversidad entre los grupos de entrevistados para poder capturar, de manera balanceada, varias opiniones a lo largo de todo el espectro poblacional. Asimismo, aunque es común entrevistar a varias personas, se debe tomar en consideración el tiempo que se dedica a cada participante para concluir con las mismas entrevistas y su análisis en tiempo y forma.

C. Encuestas y datos secundarios

A diferencia de las entrevistas abiertas, las encuestas son una serie de preguntas cerradas que se realizan a una muestra de personas con la finalidad de estudiar ciertas características de la comunidad objetivo. Una muestra es un pequeño subgrupo del total de la comunidad¹⁰. Las preguntas deben elegirse cuidadosamente para asegurar la confiabilidad de las respuestas, por lo que se recomienda utilizar las que han sido ampliamente probadas, como las utilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Un equipo bien entrenado de encuestadores se asegura de que se realicen las mismas preguntas de la misma manera y bajo las mismas condiciones a todas las personas de la muestra. Finalmente, las respuestas se codifican numéricamente en una base de datos que permita sintetizar la información de las respuestas y elaborar un reporte (Hernández et al, 2014).

A continuación se presentan tres listados de indicadores que se pueden considerar para realizar una encuesta y recopilar información específica sobre variables de la teoría del desorden, eficacia colectiva y prevención social/de desarrollo.

El primer ejemplo es una lista de indicadores de un instrumento probado en estudios internacionales sobre prevención que contiene variables de teoría del desorden y eficacia colectiva (Sampson y Radenbush, 1997).

1. Desorden social

1. Basura en las calles
2. Grafiti

3. Casas abandonadas
4. Consumo de alcohol en vías públicas
5. Venta o uso de drogas
6. Adolescentes o adultos que causan problemas

2. Percepción de violencia

1. Riñas o peleas en donde se usaron armas
2. Discusiones violentas entre vecinos
3. Peleas entre pandillas
4. Violaciones
5. Robo

3. Cohesión social

1. Redes sociales
2. Los habitantes ayudan al prójimo
3. Los habitantes se llevan bien
4. Los habitantes comparten los mismos valores
5. Los habitantes son confiables

4. Control social

Los vecinos están dispuestos a hacer algo sobre:

- a. Niños que faltan a clases
- b. Niños pintando grafiti
- c. Niños faltando el respeto a los adultos
- d. Alguien que esté siendo golpeado o amenazado

5. Decaída del vecindario

1. Empeoramiento de la seguridad personal
2. El vecindario se ve peor que antes
3. Gente en el vecindario ayuda o coopera menos
4. La presencia y eficacia policiaca es peor

El segundo listado consiste en la lista de algunos indicadores de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPe). La encuesta completa¹¹ se encuentra en la página del Inegi y puede funcionar como un buen instrumento para replicarlo a nivel local, ya que sólo es representativa a nivel estatal. En caso de utilizarse, es importante revisar cómo se formulan las opciones de respuesta.

✿ Edad del entrevistado

✿ Nivel educativo del jefe de familia

✿ Número de años viviendo en el municipio

✿ *¿Cuáles son los tres temas que más le preocupan?:*
Pobreza, desempleo, narcotráfico, inseguridad,

¹⁰ Para que la encuesta sea representativa, se debe generar una muestra aleatoria que evite sesgo en la selección, así como seguir técnicas muy específicas y especializadas. La representatividad implica que los resultados de la muestra se pueden asumir como válidos para toda la población.

¹¹ EnviPe (2011-2016) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>

desastres naturales, escasez de agua, corrupción, educación, salud, impunidad.

❁ *¿Considera que su colonia/municipio/ estado es inseguro?*

❁ *¿En cuál de los siguientes lugares se siente más inseguro?* (Solo elegir una opción): casa, trabajo, transporte público, parque, banco, calle, carretera, mercado.

❁ *¿Cerca de su casa sucede una o más de las siguientes actividades?:* extorsiones, homicidios, secuestros, prostitución, disparos, venta de drogas, robos, asaltos, consumo de drogas, invasión de predios, violencia policiaca, venta de productos ilegales, riñas, pandillas, consumo de alcohol en la calle.

❁ *¿Cree usted que pueda ser víctima de?* Robo, lesiones, extorsión o secuestro.

❁ *¿Cuáles cree usted que son las principales tres causas del delito?:* pobreza, mala calidad en la educación, desintegración familiar, alcohol, drogas, desempleo, poca presencia policiaca, malos policías, falta de solidaridad entre vecinos, delinquentes sin castigo, corrupción, sistema judicial deficiente, falta de valores, prisiones que no readaptan.

❁ *¿Por miedo al delito ha dejado de hacer alguna de las siguientes actividades?:* salir de noche, no dejar salir a sus hijos, visitar parientes, tomar taxi, llevar efectivo, salir a comer, salir a caminar.

❁ *¿Ha tomado alguna medida para protegerse?* Cambiar puertas, cambiar cerraduras o ventanas, poner rejas, realizar acciones con vecinos, perro guardián, armas de fuego, cambiarse de casa.

❁ *¿Qué acciones ha llevado a cabo el gobierno?* Combate al narcotráfico, combate a la corrupción, mayor patrullaje, promoción de denuncia, operativos contra la delincuencia, policía de barrio, organizar a vecinos, atención a jóvenes, atención a desempleo, mejor ingreso, mejora de alumbrado, mejora de espacios públicos.

❁ *¿Confía en las autoridades? ¿Cree que son corruptas?*

❁ *¿Se ha organizado para solucionar algún problema en su colonia?:* falta de alumbrado público, baches, escasez de agua, pandillerismo, robo, delincuencia en las escuelas.

La última lista contiene indicadores útiles que se pueden obtener del Inegi para recolectar información importante sobre condiciones de vivienda, servicios públicos, de salud y educación.

1. Número de manzanas que integran el polígono
2. Número de habitantes por manzana
3. Distribución de edades de los habitantes por grupos de edad
4. Indicador de nivel socioeconómico: porcentaje de casas con recubrimiento de piso, energía eléctrica, agua entubada, drenaje, servicio sanitario, más de tres ocupantes por cuarto
5. Porcentaje de vialidades con drenaje pluvial, alumbrado público, banquetas, pavimento en las calles
6. Principales actividades económicas
7. Tasa de instituciones educativas por 100 mil habitantes
8. Tasa de espacios públicos y de espaciamiento por 100 mil habitantes
9. Servicios de salud y asistencia social, tasa por 100 mil habitantes

La ventaja de las encuestas es que, con un diseño apropiado, permiten identificar patrones poblacionales, estimar la magnitud de los problemas, explorar sus causas, medir el tamaño del impacto de una acción y hacer generalizaciones a partir de una muestra aleatoria. La desventaja es que requieren de un conocimiento técnico especializado para implementar una estrategia adecuada de medición, diseñar un buen instrumento, elegir una muestra representativa y analizar con precisión los datos. Por ello, las encuestas son costosas ya que la presencia de errores en el proceso les resta validez y confiabilidad.

Por todas estas razones, se recomienda utilizar la información que otras instituciones ya han recolectado sobre el tema de interés, cuando no se cuente con expertos o recursos disponibles. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realiza dos encuestas sobre temas de seguridad y violencia que miden variables asociadas a las teorías que se han descrito en este

manual: la Envepe, la Encuesta Nacional de Victimización a Empleados (Enve)¹² y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y Delincuencia (Ecopred)¹³. Sin embargo, dichas encuestas son representativas a nivel área metropolitana y a nivel estatal puesto que no tienen los datos suficientes para retratar y estimar con precisión las problemáticas municipales o de las localidades del PNPSVD.

D. Registros administrativos

Por lo general diversas instituciones y agencias del gobierno recaban información y datos como parte de sus procedimientos y actividades cotidianas. Algunos de estos datos pueden ser insumos valiosos para el llenado y análisis de los semáforos recomendados en este manual. Por ejemplo, una escuela registra las calificaciones de los alumnos y puede detectar cuántos alumnos inician un año escolar y cuántos lo concluyen satisfactoriamente. Estos datos, en conjunto, ayudan a saber los índices de reprobación y de deserción escolar. Probablemente el director de la escuela use estos indicadores con fines educativos, pero el implementador del programa los puede usar para diagnosticar en qué año los jóvenes detienen o abandonan su educación formal y con ello es posible identificar a una población en riesgo hacia la cual dirigir acciones preventivas.

A continuación se muestran ejemplos de dependencias públicas que pueden contar con información crucial para la prevención del delito, así como de posibles indicadores a solicitar.

❁ Policía: reportes delictivos.

❁ Ministerio Público: averiguaciones previas y carpetas de investigación que recopilan la incidencia delictiva por tipo de delitos y los lugares donde ocurren. También es posible obtener el número de consignaciones.

❁ Área de participación ciudadana: datos sobre organizaciones de la sociedad civil, programas, quejas, relación con el municipio.

❁ Área de programas sociales: beneficiarios de programas sociales y sus objetivos.

❁ Área de servicios urbanos: niveles de urbanización como pavimentación o alumbrado público.

La información proveniente de registros administrativos es muy útil porque es barata, continua, retrospectiva y recolectada a nivel local. El problema de este tipo de información es que en muchas ocasiones no es sistemática o no se recolecta de forma apropiada.

2. DISEÑO DE ACCIONES

Hasta ahora se ha comentado que los objetivos del PNPSVD están determinados por su regulación jurídica y basados en la teoría. Además, se mostró la necesidad de identificar el problema a través de la recopilación de información dentro de la comunidad, donde se va a implementar las acciones de prevención. El diagnóstico ayuda a visualizar las características locales y a señalar áreas de oportunidad para implementar las acciones.

Las acciones que se realicen en las comunidades deben tener un impacto que modifique los factores de riesgo y de protección identificados en el diagnóstico. Se tiene que considerar que la implementación de acciones exitosas en una localidad no siempre ofrece el mismo resultado en otras. Es decir, el contexto importa para el éxito de un programa. Por tal motivo, el diagnóstico inicial facilitará encontrar las particularidades de la comunidad y, con ello, la manera en que las buenas prácticas pueden adaptarse a ella. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. ofrece una herramienta de búsqueda, tanto para tomadores de decisión como para hacedores de políticas públicas, para revisar buenas y malas prácticas en materia de prevención de la violencia y la delincuencia en su micrositio (<http://prevencion.mexicoevalua.org/prevencion>). En esta sección buscamos explicar la metodología para diseñar acciones que sean pertinentes a nivel local.

Se debe tomar en cuenta algunas consideraciones antes de construir una matriz de acciones. Primero, no todas las características locales que se descubran a partir del diagnóstico podrán ser atendidas gracias al PNPSVD. Por ejemplo, el PNPSVD no busca incidir en variables como el nivel de pobreza, el acceso a la educación o los servicios de salud, pero estas variables pueden servir como guías para explicar las características locales y establecer áreas de oportunidad en las que pueden concentrarse las acciones.

Asimismo, es importante reconocer que el resultado de algunas acciones se verá en el corto plazo, mientras el

¹² Enve (2012, 2014 y 2016) <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enve/>

¹³ Ecopred (2014) <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ecopred/2014/>

de otras se distinguirá en el mediano o largo plazo. Por ejemplo, la recuperación de espacios públicos en donde se lleven a cabo actividades comunitarias recreativas es una acción a corto plazo. En cambio, acciones como el trabajo con niños en familias disfuncionales busca evitar que en 15 años cometan infracciones, por lo que tendrán efecto en el largo plazo.

Para poder construir alternativas preventivas, resulta útil seguir la pauta que se presenta a continuación. Será necesario contestar las siguientes preguntas, con base en el marco legal, los principios teóricos y la información obtenida en campo para obtener un resultado más completo.

1. ¿Para qué se hace una acción? La acción elegida debe corresponder a un objetivo específico del PNPSVD. Por ejemplo, desarrollar entornos que favorezcan la convivencia social.

2. ¿A qué nivel busca incidir? Definir si se desea incidir en la comunidad, en el entorno o en alguna población en riesgo (ámbito situacional, psicosocial o comunitario).

3. ¿Por qué se quiere incidir en ese ámbito en particular? Identificar la teoría que respalda una solución a una problemática específica. Por ejemplo, la teoría de la eficacia colectiva busca incidir en las relaciones sociales de una comunidad.

4. ¿Cuál es el factor de riesgo o de protección que se busca modificar? Determinar el factor de protección o de riesgo sobre el que se quiere impactar. Por ejemplo, para el ámbito situacional, un factor de riesgo puede ser un predio abandonado, donde se cometen faltas administrativas.

5. ¿Cómo visualizar los factores de riesgo y de protección? Determinar qué metodología de recolección de datos es la más adecuada para obtener la información necesaria sobre el factor. Por ejemplo, si se quiere evaluar condiciones urbanas, una de las técnicas más útiles es la observación sistemática. Sin embargo, si se quiere entender características psicosociales de alguna población, lo mejor será utilizar entrevistas a profundidad.

6. ¿De quién se obtiene la información necesaria? Hay que seleccionar la fuente que puede proveer información sobre el factor. Por ejemplo, una fuente puede provenir de jóvenes o profesores

entrevistados si lo que se busca es conocer las dinámicas en una escuela. También pueden usarse registros administrativos de la policía si se buscan las principales faltas administrativas o delitos que se cometen en una comunidad.

7. ¿Qué tan grave es el factor de riesgo o de protección? Se debe sintetizar la teoría y la información anterior, para evaluar la gravedad de cada factor de riesgo y de protección a través del sistema de semáforos. Se deberá comunicar estos resultados con las autoridades y demás miembros de la comunidad. El carácter participativo de la intervención radica en que todos los actores de la comunidad colaboran en juzgar si un factor está en verde, amarillo o rojo y determinen así la prioridad con la cual se abordarán los problemas. Aun cuando este proceso puede ser largo y difícil de conciliar, su éxito dotará de legitimidad a las acciones emprendidas y podrá conseguir la colaboración de la comunidad.

8. ¿Qué hacer para modificar el factor? Determinar una acción concreta encaminada a modificar el factor susceptible de generar o inhibir un comportamiento antisocial. Estas acciones deben acotarse a los objetivos del PNPSVD. Por ejemplo, primero se identifica y documenta que existe *bullying* en las escuelas. Después de una discusión con la comunidad y con la autoridad, supongamos que todos están de acuerdo en que se trata de un problema de atención prioritaria (semáforo en rojo). Posteriormente el se debe identificar el tipo de prevención que se requiere, la población objetivo y la manera más eficaz de luchar contra el *bullying*. Para ello, se puede apoyar en programas exitosos a nivel nacional o internacional, pero se debe valorar la pertinencia de las acciones con el contexto específico. Finalmente, se podría concluir que es necesario realizar talleres y actividades que fomenten la cultura de convivencia pacífica entre los jóvenes.

9. ¿Cuándo observar el resultado? Determinar si el impacto de la acción se verá en el corto, mediano o largo plazo. Se recomienda especificar estos plazos en un número específico de meses a la manera de un cronograma.

La siguiente tabla muestra ejemplos que ayudan a pensar el proceso descrito para el diseño de acciones específicas de acuerdo a los factores de riesgo y protección identificados.

Esquema 13. Ejemplo de matriz de diagnóstico y acciones

Objetivo de Pronapred ¿Para qué?	Ámbito de implementación ¿A qué nivel?	Teoría ¿Por qué?	Factor de riesgo/protección ¿Qué?	Metodología para recolectar datos ¿Cómo?	Fuente ¿A Quién?	Intensidad del problema ¿Qué tan severo es?			Acción posible ¿Qué hacer?	Temporalidad de la acción ¿Cuándo observo el resultado?
Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana	Situacional	Teoría desorden	Lugares con grafiti, personas alcoholizadas en vía pública, etc.	Observación sistemática	Calles de la ciudad				Limpieza y sanciones administrativas	Corto Plazo
				Entrevistas a profundidad	Vecinos, autoridades				Actividades recreativas en ese lugar	Mediano Plazo
			Servicios públicos deficientes (alumbrado, pavimento en calles y banquetas)	Datos Secundarios	Inegi mapas interactivos				Instalar luminarias	Corto plazo
Incrementar la corresponsabilidad ciudadana y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias	Ambito social y comunitario	Eficacia Colectiva	Pocos controles sociales informales ante conductas antisociales en jóvenes estudiantes	Entrevistas	Jóvenes				Ofrecer alternativas deportivas y artísticas fuera de clase que indirectamente fomenten una convivencia pacífica	Mediano plazo
					Maestros				Sensibilización a profesores sobre la importancia de sancionar formal e informalmente el comportamiento antisocial	Corto plazo
				Encuesta	Municipio				Incentivos para organizaciones vecinales que busquen resolver problemas locales	Mediano plazo
Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria	Ámbito psicosocial	Teoría social/de desarrollo	Dinámicas familiares de violencia y maltrato a menores	Entrevistas	Familias				Concientizar a los padres de familia sobre las consecuencias de la normalización de acciones violentas	Largo plazo
					Maestros				Trabajar con profesores para identificar y apoyar a víctimas de violencia familiar, en particular para mejorar autoestima y enseñar formas de relaciones interpersonales no-violentas	Mediano plazo

Objetivo de Pronapred ¿Para qué?	Ámbito de implementación ¿A qué nivel?	Teoría ¿Por qué?	Factor de riesgo/protección ¿Qué?	Metodología para recolectar datos ¿Cómo?	Fuente ¿A Quién?	Intensidad del problema ¿Qué tan severo es?			Acción posible ¿Qué hacer?	Temporalidad de la acción ¿Cuándo observo el resultado?
Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria	Ámbito psicosocial	Teoría social/de desarrollo	Deserción escolar	Registros administrativos	Escuelas				Ofrecer a estudiantes de secundaria un apoyo de tutores con alumnos de preparatoria que asesoren académicamente y sirvan como modelos de la utilidad de la educación para la movilidad social y el desarrollo personal	Mediano plazo

Una vez que se han identificado las acciones por implementar, a partir de la evaluación de necesidades, resulta indispensable anticipar todos los retos que requerirá su implementación para incluirlos en el diseño de la acción (Peters, 2015).

Mediante el sistema de semáforos se identificaron los objetivos que se buscan satisfacer con el programa. Sin embargo, también es pertinente preguntarse cómo se determinará la efectividad de este último y cómo se llevará a cabo. Para ello resulta útil realizar un marco lógico que recoja los elementos conceptuales y empíricos sobre el diseño del programa, el conjunto de las acciones que lo integran y el desempeño global esperado. Así pues, un marco lógico es un esquema que facilita la representación de los elementos más importantes del programa y muestra cómo están relacionados entre ellos. Como articulan McLaughlin & Jordan (1999), los elementos del marco lógico pueden ser los siguientes, con base en cada una de las actividades:

- i. Identificar recursos disponibles económicos, humanos, materiales y de infraestructura, entre otros.
- ii. Detallar las actividades factibles por realizar. Por ejemplo, especificar el lugar, fecha, duración, responsable y materiales de las intervenciones.

iii. Describir los productos específicos derivados de dichas actividades.

iv. Especificar la población objetivo de los beneficiarios y clasificarla de acuerdo con sus características.

v. Detectar las influencias externas, características del contexto, que pueden facilitar u obstaculizar el programa. Por ejemplo, la desconfianza en las autoridades, alta migración o muy pocas oportunidades laborales.

vi. Definir los resultados esperados de las actividades e identificar si son inmediatos, intermedios o finales.

En la siguiente tabla se muestran dos ejemplos (generales) de acciones analizadas a partir del marco lógico. El primero provee clases de pintura para jóvenes de secundaria en una escuela determinada. Esta acción consiste en atender a la población en riesgo en el ámbito psicosocial. El segundo ejemplo busca incidir en el ámbito social y comunitario a partir de acciones que fortalezcan las redes entre madres que tienen hijos adolescentes. Para cada acción en ambos ejemplos, será necesario prever y detallar todos los elementos de la implementación, de tal forma que sean coherentes con los resultados esperados.

Recursos	Actividades y responsable		Productos	Beneficiarios	Inmediatos	Resultados	
						Intermedios	Finales
Presupuesto asignado Número y capacidades técnicas del personal Materiales infraestructura disponibles Coordinadores Maestros /Capacitadores/ Talleristas	Clases de pintura	Permisos en secundaria	Mural colectivo	Alumnos de primero de secundaria de la escuela seleccionada Porque ahí se concentra la tasa de deserción	Aprendizaje de manualidades	Fortalecimiento de redes entre jóvenes	Reducción de la tasa de deserción escolar
	En el patio de la secundaria, martes y jueves de 5 - 6pm durante un mes.	Reservar salón	Historias de proyecto de vida		Interactuar con nuevos compañeros	Mayor sentido de pertenencia a la escuela	
		Recordatorios a alumnos y maestros de secundaria	Redes sociales establecidas		Conciencia de la importancia de asistir a la escuela		
		Transporte facilitador y material					
	Evento para conocer miembros de la comunidad	Reservar el espacio		Madres con hijos adolescentes de la colonia seleccionada Porque las entrevistas a profundidad identificaron que es el control social informal más importante	Mayor confianza entre pares	Fortalecimiento de redes entre de madres	Fortalecer controles sociales informales
	Parque central, el primer viernes de cada mes a las 4pm, durante un semestre	Convocatoria a la comunidad			Compartir estrategias de resolución de conflictos con adolescentes	Compartir recursos para la resolución de conflictos con adolescentes	
		Instalación de proveedores externos					
		Gestionar permisos					
		Implementar juegos para desinhibir y socializar					
		Coordinar picnic colectivo					

Características específicas del contexto local: desconfianza en autoridades, alta migración etc.

Bajo un marco lógico sólido se pueden evitar fallas graves en la implementación del programa, ya sea por omisión o por la falta de alineación de sus elementos. Por ejemplo, se debe evitar que una acción ambiciosa se ejecute si no cuenta con los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo, por ejemplo, si contempla implementar una actividad comunitaria para 500 personas con dos instructores, o desarrollar un centro comunitario sin fondos ni especialistas para construirlo. Otro problema que se puede presentar es que las acciones diseñadas no se relacionan con

las necesidades de la población objetivo, por ejemplo, cuando se convoca a los beneficiarios en horarios laborales o escolares. También es importante que una acción consiga delimitar con precisión a sus destinatarios, es decir, una acción psicosocial pierde su efectividad si atiende al mismo tiempo a niños de 3 años y a jóvenes de 15 años. Por último, es fundamental distinguir entre productos y resultados. El número de clases impartidas no es un indicador correcto para medir su efectividad o impacto. Como se mencionará en la siguiente sección, el marco

lógico sugiere que las necesidades de monitoreo son diferentes para cada uno de los elementos del programa.

3. EVALUACIÓN DEL PROCESO

Una vez que las acciones han sido diseñadas y lanzadas, se debe dar seguimiento puntual a todos los pasos de su operación. El proceso de implementación dependerá del lugar, el tipo de acción y el arreglo institucional de las dependencias encargadas de la ejecución del programa. En este apartado se presentan definiciones y algunas técnicas replicables para dar seguimiento a este proceso.

La evaluación del proceso de implementación consiste en documentar sistemáticamente aspectos clave del desempeño del programa de acuerdo con parámetros establecidos previamente. Seguir paso a paso las acciones es útil, por ejemplo, para verificar si el programa ha llegado o no a la población objetivo, para saber cuánto dinero se ha gastado o cuántos cursos o talleres se han implementado. Incluso es una muy buena fuente de información para saber si los beneficiarios atendieron a todos sus cursos o en qué momento decidieron abandonarlos.

La evaluación de procesos se puede llevar a cabo por un evaluador independiente o, de forma interna, por los mismos operadores de las acciones:

i. Evaluación independiente. Por lo general son especialistas independientes de la acción, como los observatorios ciudadanos, quienes llevan a cabo la evaluación del proceso para que la evaluación sea objetiva. Estos actores independientes de la acción responden qué tan bien organizada está la ejecución, cuál es la calidad de los servicios, qué tan bien se vincula el trabajo con la población objetivo, etc.

ii. Evaluación interna. La ejecutan los operadores del programa por medio de una evaluación continua de los procesos y de la administración de sistemas de información. Consiste en el análisis permanente de indicadores sobre los aspectos seleccionados con anterioridad a la implementación. Ofrece comentarios sobre los aspectos críticos de implementación de manera sistemática, lo que permite al administrador hacer los ajustes necesarios o implementar acciones correctivas a lo largo del proceso, de tal manera que se corrijan errores y se fortalezcan las buenas prácticas.

Puede ser muy útil que este seguimiento esté integrado a un sistema de información en donde se encuentren todos los pasos y las características críticas de la implementación. Un sistema así también puede ayudar a los implementadores municipales o estatales de las acciones a dar seguimiento a las acciones realizadas por las organizaciones privadas o de la sociedad civil que fueron contratadas para ejecutar la acción.

A los encargados de monitorear el proceso de implementación de las acciones, ya sean los encargados dentro del municipio o agentes externos como los observatorios ciudadanos, les será útil entender las acciones que se planean ejecutar para desarrollar guías que contengan los aspectos relevantes a los que le darán seguimiento. A continuación se presentan ejemplos de preguntas que se pueden hacer:

✿ **¿Cuántas personas son beneficiarias del programa?** Es muy importante identificar el número de beneficiarios para poder determinar si las acciones están diseñadas para atender a este número de población y con cuántos recursos se cuenta para apoyarlos.

✿ **¿Es la población objetivo la que recibe el programa?** Es importante tener claro el tipo de prevención que se busca porque ello determina a la población objetivo. Uno de los retos más grandes es localizar a la población objetivo, especialmente cuando son acciones dirigidas a población vulnerable. Se puede hacer visitas aleatorias a los lugares de implementación para entrevistar o encuestar a algunos de los asistentes y conocer si los beneficiarios son, en efecto, la población objetivo.

✿ **¿Los beneficiarios están enterados de las acciones?** Se debe investigar qué mecanismos de convocatoria y comunicación se utilizaron para examinar quién asiste.

✿ **¿Los beneficiarios están recibiendo servicios adecuados, confiables y de calidad?** La cantidad adecuada o número de horas dependerá del tipo de acción. Se sugiere hacer una investigación previa sobre los posibles horarios y las locaciones pertinentes. Asimismo, es importante considerar que la población tiene actividades propias. Por ejemplo, las acciones dirigidas a jóvenes no deberían interferir con sus horarios escolares. En cuanto a la calidad en el servicio, se puede evaluar si los ejecutores llegan a

tiempo, si el espacio es adecuado para las actividades que se pretenden implementar, si el trato con los beneficiarios es respetuoso o si están llevando a cabo todas las actividades que se planearon.

❁ **¿Podemos identificar si una parte de la población objetivo no está recibiendo los servicios?** Toda acción tiene un límite presupuestal, por lo que en muchas ocasiones será difícil atender a toda la población objetivo. Sin embargo, resulta útil conocer a quién se deja fuera de las acciones e identificar si la causa se deriva de la falta de recursos, de las convocatorias, de la falta de interés o de alguna otra razón.

❁ **¿Las funciones necesarias o cruciales de la acción se están implementando adecuadamente?** Un esquema de los pasos de la intervención que idealmente se deben seguir facilita evaluar si las principales funciones de la acción se ejecutaron puntualmente.

❁ **¿El personal que ejecuta las acciones es suficiente y está bien capacitado?** Se recomienda revisar el proceso de convocatoria y de selección, así como el currículum de los ejecutores con el fin de conocer si tienen un perfil adecuado para realizar las acciones. Es importante valorar la proporción entre personal, beneficiarios y el tipo de acción seleccionada.

❁ **¿Las acciones están bien organizadas?** Es importante revisar que exista una buena relación laboral y profesional entre los miembros del equipo. Resulta útil realizar visitas inesperadas y observar el desempeño del personal en el “día a día” de las acciones para identificar buenas y malas prácticas.

❁ **¿La acción de prevención que se está implementando se coordina adecuadamente con otras acciones e instituciones con las que debe interactuar?** En ocasiones se requiere de alianzas con otras instancias gubernamentales o de la sociedad civil. Además debe evitarse la duplicidad entre las acciones del PNPSVD y las de otros actores.

❁ **¿Los recursos, lugares y presupuestos son adecuados para apoyar en la implementación de las acciones?** Se busca que los lugares faciliten la intervención. Por ejemplo, se puede observar si los salones en donde se ofrecen talleres de danza

están techados y tienen el piso adecuado para esa actividad.

❁ **¿Las acciones implementadas van de acuerdo a los lineamientos o requerimientos establecidos en el PNPSVD?** Es importante que coincidan los objetivos y estrategias del PNPSVD con los de las acciones implementadas para asegurar el cumplimiento de éste.

❁ **¿La ejecución de la acción se desarrolla mejor en una comunidad que en otra?** Una manera de evaluar el éxito de una acción consiste en observar si existen acciones y prácticas similares en otras localidades para encontrar mejores prácticas. Además, es necesario considerar las particularidades del contexto que aumenten o disminuyan su efectividad.

❁ **¿Los participantes están satisfechos con el personal y los procedimientos de la acción?** Debe existir una buena relación con el personal que implementa los programas para que las acciones planeadas tengan el éxito esperado.

❁ **¿Los beneficiarios se encuentran satisfechos con los servicios?** Se puede llevar a cabo un cuestionario de satisfacción de los participantes y así examinar posibles cambios de rumbo.

❁ **¿Los beneficiarios están comprometidos a dar seguimiento después de recibir el servicio?** Útil para obtener información sobre efectos posteriores o sobre la sostenibilidad de las acciones.

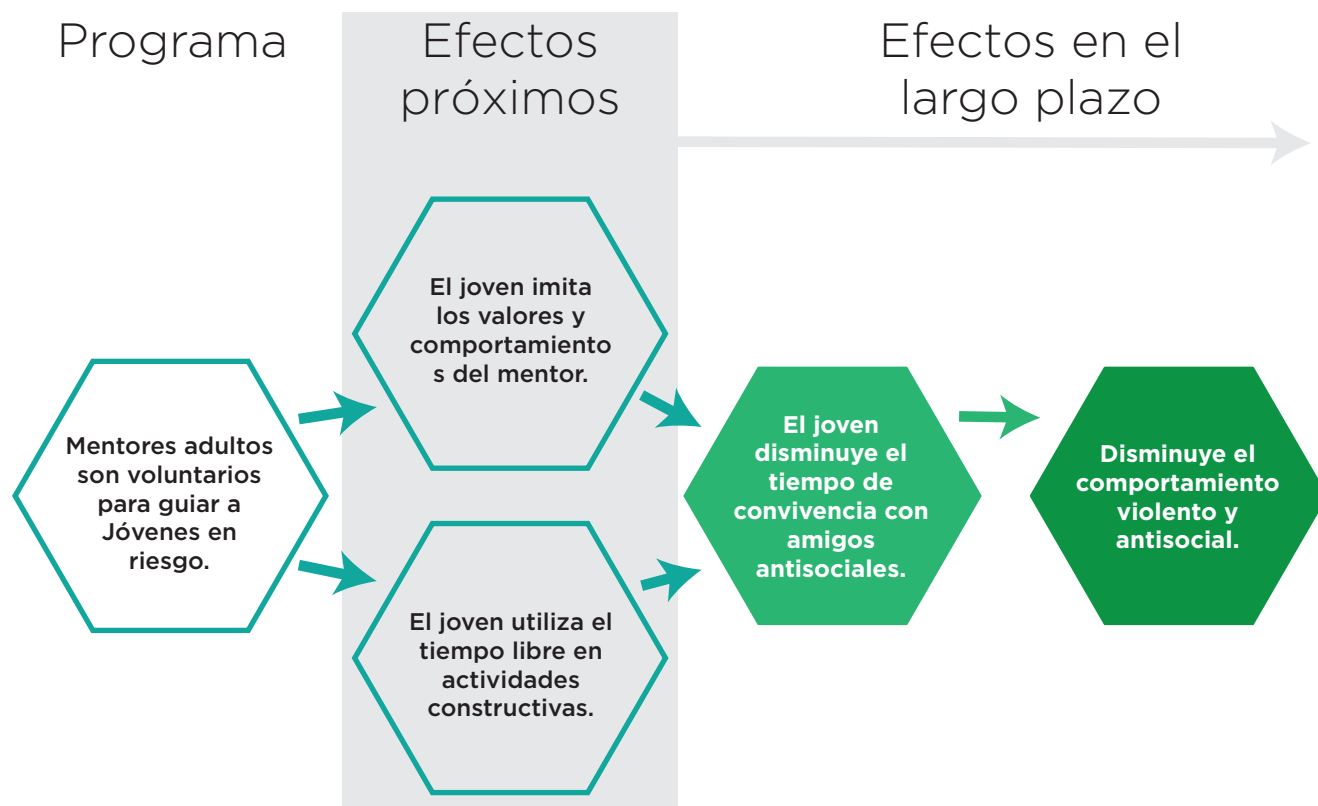
4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y DE IMPACTO

El objetivo de las acciones de prevención consiste en resolver un problema o atender una necesidad mediante la disminución de factores de riesgo y el aumento de los factores de protección. El proceso de evaluación sirve para conocer en qué medida un programa produce un cambio en dichos factores. Como se verá a continuación, la evaluación de impacto es diferente de la de resultados.

A. Evaluación de resultados

Un resultado implica que las actividades de una acción han logrado cambiar un aspecto o condición de la población objetivo. Lo primero que se debe hacer es estudiar el estado o las condiciones de la población

Esquema 14. Temporalidad de los efectos de una acción



objetivo antes de la implementación del programa. A esto se le conoce como estudios de “línea base”, “basales” o puntos de partida. Para establecer el punto de partida se pueden utilizar los cuestionarios o el sistema de semáforos que sirvió como un diagnóstico inicial para determinar las vulnerabilidades y fortalezas de la comunidad de interés.

Una vez concluidas las acciones se debe obtener la misma información recolectada para los semáforos o estudios de línea base para observar si ocurrieron cambios después de su implementación. Así pues, es posible usar un solo cuestionario con las mismas preguntas y los mismos parámetros de evaluación para identificar el cambio que se quiere obtener.

El siguiente ejemplo ayuda a clarificar lo anterior. Si en los diagnósticos iniciales se identificaron cinco zonas de riesgo antes de empezar acciones de recuperación de espacios públicos y, al terminar de implementarlas, se identificaron sólo tres zonas vulnerables, entonces el

semáforo debería cambiar de rojo a amarillo porque se redujeron las áreas de conflicto hacia espacios seguros. Más aún, si una acción tenía como objetivo reducir la deserción escolar y en un principio se identificó que en la localidad había una deserción del 40 por ciento en una escuela dada, pero al concluir la acción se aprecia que la deserción es del 30 por ciento, entonces es posible argumentar que la acción mejoró la retención educativa del colegio seleccionado.

Como se mencionó en secciones anteriores, es importante tener expectativas realistas de los resultados de una acción, es decir, considerar claramente que los resultados de una acción pueden ocurrir en distintos tiempos. En este sentido, el siguiente cuadro ayuda a distinguir los efectos de la acción.

En el siguiente esquema, la acción del programa consiste en que adultos voluntarios actúen como mentores para asesorar a jóvenes en riesgo. La acción entraña efectos a corto y largo plazo. Los efectos en el corto plazo pueden

ser que el joven imite los valores o comportamientos del adulto o que el joven empiece a utilizar su tiempo libre en actividades afines a las del mentor. Con el paso del tiempo, el joven reduce el tiempo de convivencia con amigos con conductas antisociales y por lo tanto se espera que en el largo plazo disminuya también su comportamiento violento y antisocial.

Lamentablemente, a través de la evaluación de resultados no se puede inferir un efecto causal. En otras palabras, los resultados no se pueden atribuir a las acciones implementadas. No se sabe si son las únicas responsables de los resultados obtenidos. En el ejemplo anterior, el joven pudo aprender un oficio porque en la comunidad se instaló una nueva industria que amplió el mercado laboral o se dedicó a entrenar intensamente con un equipo de fútbol porque se abrió una franquicia de su equipo favorito. En ambos casos, se observa el resultado esperado pero no necesariamente es atribuible a los mentores adultos del programa. Aunque la evaluación de resultados presenta limitaciones, resulta útil y recomendable para observar el progreso de una acción e identificar sus puntos débiles o fuertes. Asimismo, ayuda a prever cómo se debe ejecutar, seguir y analizar una acción a lo largo de toda la cadena de implementación.

Para poder establecer causalidad entre una acción y los cambios que se espera que genere, es necesario realizar una evaluación de impacto. Es la única forma de saber, en nuestro ejemplo, si el mentor es realmente

la influencia que evitó la identificación con sus amigos a través de comportamientos antisociales y si resultó en un modelo de actividades productivas para la comunidad.

B. Evaluación de impacto

El objetivo de las evaluaciones de impacto es determinar los efectos que tienen las acciones sobre los resultados esperados y, en consecuencia, establecer un efecto causal. Es decir, se busca determinar si las acciones implementadas son las responsables de reducir los factores de riesgo en la población objetivo. La forma más rigurosa de implementar este tipo de evaluación es por medio de “experimentos” en los cuales los miembros de la población objetivo se dividen en dos grupos de manera aleatoria: un grupo que recibe las acciones de intervención y otro grupo equivalente que no las recibe, para comparar.

Los experimentos se pueden implementar en distintos momentos de la vida de una acción pero se debe tomar en cuenta que este tipo de evaluaciones es costoso y requiere de un diseño y análisis específico y cuidadoso. La ventaja principal de los experimentos es que aíslan el efecto de la intervención, ya que la única diferencia entre ambos grupos (el de tratamiento y el de comparación) radica en la intervención de la acción y no en otro factor. Por ello, al terminar el experimento, se podría observar la diferencia entre ambos grupos en el indicador donde se espera ver el impacto.

CONCLUSIÓN

Como resultado de la creciente ola de inseguridad de los últimos años se aprobaron leyes y programas de prevención del delito. Entre ellos se creó el PNPSVD Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Los ámbitos de aplicación del Programa, sus objetivos y estrategias están sustentados en tres teorías principales: a) La prevención social de desarrollo que trabaja por medio de atención sicosocial; b) la teoría del desorden y situacional que busca la mejora de espacios públicos y el fortalecimiento institucional; y c) la teoría de la eficacia colectiva que busca fortalecer a la comunidad por medio de la confianza y los controles sociales informales con la intención de aumentar su capacidad de resolver problemas colectivos.

Basado en estas teorías, el PNPSVD tiene como objetivos: i. incrementar la corresponsabilidad de ciudadanos y actores sociales por medio de la participación y el desarrollo de competencias; ii. reducir la vulnerabilidad ante la violencia y delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria; iii. generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana y iv. fortalecer las instituciones para la seguridad ciudadana.

La estrategia *social de desarrollo* utiliza variables psicosociales de población en riesgo a nivel individual. Se trabaja con la población vulnerable para modificar relaciones conflictivas, mejorar el desempeño académico, hacer que las poblaciones vulnerables se involucren más en actividades sociales, etc. Los efectos de estas acciones se ven en el mediano-largo plazo.

La prevención *situacional* examina las características del entorno urbano y busca disminuir delitos de oportunidad así como generar espacios legítimos de convivencia. Intenta modificar las características del entorno construido para minimizar los espacios en donde se puedan cometer delitos o faltas administrativas y

con ello aumentar la vigilancia natural y disminuir la recompensa al delincuente. Son acciones que se dirigen a toda la comunidad y sus efectos se pueden observar en el corto plazo.

La eficacia colectiva busca mejorar los lazos y vínculos entre miembros de una comunidad para prevenir el delito en el corto-mediano plazo.

El proceso de diseño y evaluación de las políticas públicas de prevención consiste en cuatro principales etapas: i. Identificación del problema (diagnóstico), ii. construcción de alternativas a partir de la definición de objetivos (diseño de acciones), iii. evaluación del proceso y iv. evaluación de resultados e impacto.

- ✿ La identificación del problema consiste en elaborar un diagnóstico en el que se detecten los principales factores de riesgo y protección de acuerdo con los lineamientos del PNPSVD y la teoría correspondiente.
- ✿ El diseño de acciones debe impactar sobre los factores de riesgo o protección identificados en el diagnóstico.
- ✿ La evaluación del proceso sirve para valorar si el programa ha llegado a su población objetivo y si ha sido eficiente la implementación. Se logra por medio de la documentación sistemática y continua de aspectos clave del desempeño del programa a partir de estándares preestablecidos.
- ✿ La evaluación de resultados permite evaluar los cambios en la población y las condiciones en el municipio una vez implementado el programa, lo que supone comparar los resultados del diagnóstico inicial con los factores después del programa y así observar si se modificaron. La evaluación de impacto busca establecer causalidad entre la implementación de las acciones y el cambio en los factores de riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2014) *Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado: <http://mexicoevalua.org/prevencion/evaluacion-del-pronaped/evaluacion-pronaped-2014/>

DOF. (30/04/2014). Programa Nacional para la Prevención Social del de la violencia y la delincuencia. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

DOF. (15/02/2016). 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. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016

Farrington, D. David P. (2011) "Families and Crime" en *Crime and Public Policy*. Oxford University Press. Kindle Edition. 130-157.

Glesne, C. (2011) "Making Words Fly: Developing Understanding through Interviewing" en *Becoming Qualitative Researchers: An introduction*. Boston: Pearson

Hernández, S., Fernandez C., Baptista L. (2014) *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill/ Interamericana Editores.

J Pal (n.d). "Course in evaluating Social Programs" en *The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*. Recuperado: http://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/1.%20About%20JPAL%20and%20What%20is%20Evaluation_PrintHSS.pdf

McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (1999). Logic models: a tool for telling your programs performance story. *Evaluation and program planning*, 22(1), 65-72.

Mordwa, S., Doran, B. J., & Burgess, M. B. (2012). "Putting Fear of Crime on the Map. Investigating Perceptions of Crime Using Geographic Information Systems, Springer", BJ Doran, MB Burgess, New

York-Dordrecht-Heidelberg-London 2012: *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, (12), 245-248.

Novak, L. (2015). Theory of Change in International Initiative for Impact Evaluation en *The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*. Recuperado: <http://www.povertyactionlab.org/doc/theory-change>

Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*: Edward Elgar Publishing.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A Systematic Approach*. Sage publications.

Sampson, R. J. (2011) The community. En Wilson, James Q., and Joan Petersilia, eds. *Crime and Public Policy*. Oxford University Press, USA, 2010. [Kindle DX version].

Sampson, R. J., & Groves, B. W. (1989) "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory." *American Journal of Sociology*, 94(4): 774-731.

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

Sampson, R. J. (2012) *Great American City, Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago Press. Chicago.

Sutton, A. Cherney, A. White, R. (2013) *Crime Prevention: Principles, Perspectives and Practices*. Cambridge University Press. Kindle Edition

Skogan, W. (2015). "Disorder and Decline The State of Research". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52(4), 464-485.

Williams, K., Rivera, L., Neighbours, R., & Reznik, V. (2007). "Youth Violence Prevention comes of Age: Research, Training and Future Directions". *Annu. Rev. Public Health*, 28, 195-211.

El presente documento ha sido elaborado en el marco del proyecto
"Fortalecimiento de la capacidad del gobierno y de la sociedad civil para
prevenir el delito y la violencia en México" financiado por el Programa temático
"Actores No Estatales en el Desarrollo" de la Unión Europea.

Equipo de trabajo:

Edna Jaime Treviño, Directora General

Jonathan Furszyfer, Coordinador de proyecto

Mónica Ayala, Investigadora

Jimena David, Investigadora

Alan López, Investigador

María Eugenia Suárez de Garay, Coordinadora de investigación

Laurence Pantin, Coordinadora de comunicación y desarrollo institucional

Miguel Cedillo, Diseñador gráfico

Mariana Villalobos, Encargada de difusión y manejo de redes

Vianey Vargas, Administradora

Nathalie Aguilar, Asistente administrativo



Febrero, 2017

www.mexicoevalua.org