

PREVENCIÓN

DEL DELITO EN MÉXICO:

¿Cómo se

IMPLEMENTA?

Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Nezahualcóyotl



2017 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Documento elaborado por María Eugenia Suárez de Garay, Alejandro Agudo Sanchíz, Antia Fabiola Mendoza Bautista y Alan López Fabián.

Los autores agradecen sinceramente a la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl 2016-2018, especialmente a su Director General, Lic. Jorge Amador Amador, al Director de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Cmdte. Ranferi Liberato Soto, y al Lic. Rubén González Molina. Asimismo, se agradece al conjunto de funcionarios públicos estatales y municipales, operadores de las organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios de las acciones de Pronapred que participaron en esta evaluación por compartir su experiencia y saber y por confiar en nuestra capacidad profesional. Finalmente, se agradece el apoyo brindado para el trabajo de campo y la redacción de contenidos por Sophie Bordat, el diseño gráfico de Miguel Cedillo y Fernanda Licea y la edición de Juan Carlos Lavine.

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 Unión Europea.

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

CONTENIDO

- 2 Presentación**
- 4 Resumen ejecutivo**
- 8 Siglas y acrónimos**
- 9 I. Introducción**

- 11 II. Evaluación cualitativa de acciones financiadas por el Pronapred y aproximación al caso del municipio de Nezahualcóyotl**

- 17 III. Breve contextualización del municipio de Nezahualcóyotl**

- 31 IV. Acciones preventivas observadas en los polígonos de intervención**
- 31** 1. Proyecto de conformación y capacitación de redes ciudadanas de prevención social de la violencia y la delincuencia
- 45** 2. Proyecto de apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos de intervención
- 61** 3. Proyecto de policía de proximidad en el municipio de Nezahualcóyotl
- 66** 4. Proyecto de conformación de coros y orquestas infantiles y juveniles en el municipio de Nezahualcóyotl
- 81** 5. Proyecto de actividades formativas y deportivas para niñas, niños y jóvenes que involucren contenidos de prevención social de la violencia y la delincuencia
- 86** 6. Proyecto de rescate de espacios públicos: repavimentación de la Cuarta Avenida y rehabilitación del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz

- 92 V. Conclusiones y recomendaciones**

- 97 Bibliografía**

PRESENTACIÓN

La solución más efectiva contra la violencia es la prevención, un elemento central de cualquier política de seguridad. La prevención del delito busca reducir los factores de riesgo que facilitan y propician conductas antisociales o ilegales, así como fortalecer los factores de protección que inhiben o atenúan el impacto de la delincuencia e inseguridad.

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) es el primer esfuerzo nacional para tener una política preventiva y social que atienda las necesidades de la población. Sin embargo, el gobierno federal eliminó el subsidio Pronapred en 2016, recurso destinado para financiar acciones preventivas operadas en las demarcaciones beneficiarias. Ante esta situación, cabe preguntarse qué lecciones podemos aprender de esta política nacional y cómo podemos seguirla consolidando ante esta ausencia presupuestaria.

En México Evaluá hemos analizado el diseño y el fundamento teórico de más de cinco mil acciones Pronapred desde 2014. Este esfuerzo ha sido posible gracias al apoyo financiero de la delegación de la Unión Europea en México. Nuestros hallazgos apuntan a la necesidad de transparentar los criterios de selección de las demarcaciones beneficiarias; fortalecer los contenidos y estructura de los diagnósticos locales en los que se basan las acciones preventivas; incluir indicadores de resultados que permitan medir los efectos reales de la política; y focalizar las intervenciones en los grupos más vulnerables, como niños, jóvenes y mujeres.

Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? analiza los procesos de implementación de siete acciones Pronapred en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, durante el periodo 2013-2016. Esta evaluación permite conocer los retos que enfrentaron los gobiernos locales durante la operación de las acciones, cuáles fueron sus resultados inmediatos, qué percepción tienen los beneficiarios sobre éstos y cuáles son las fortalezas y desafíos de la política preventiva.

Entre los hallazgos de esta investigación, destacaron los siguientes. En primer lugar, la falta de criterios transparentes para contratar a los operadores de las acciones. Por tanto, sugerimos elegir a operadores que posean dominio técnico y experiencia práctica

en prevención social de la violencia. Además, resulta deseable que tengan experiencia práctica para negociar y colaborar con otros actores involucrados en la implementación de los proyectos preventivos.

En segundo lugar, la mayoría de las acciones preventivas que evaluamos no cuentan con indicadores de resultados que midan los efectos de las intervenciones. Muchas de ellas sólo reportan las actividades realizadas o productos alcanzados. En consecuencia, debemos incluir indicadores de resultados que permitan identificar si realmente tales proyectos impactan positivamente la vida de los beneficiarios.

En tercer lugar, son insuficientes los mecanismos de colaboración entre las autoridades locales y los operadores (organizaciones de la sociedad civil y empresas de consultorías) para implementar eficazmente las acciones preventivas. En este sentido, recomendamos formular una política de prevención local que incluya los diversos actores interesados en el tema, sin privilegiar intereses políticos o clientelares.

En cuarto lugar, notamos un avance significativo en el desarrollo de capital social y humano entre los jóvenes beneficiarios de proyectos deportivos y artísticos. Ante esta situación, resulta necesario incrementar los apoyos y las facilidades para que estos sectores de la población se apropien de las acciones preventivas y las hagan sustentables.

Éstas y otras recomendaciones de la evaluación cualitativa de Nezahualcóyotl pueden servir como una guía para el futuro de la política de prevención en nuestro país. Los hacedores de política pública y los tomadores de decisiones enfrentan el reto de elaborar diagnósticos locales que reflejen las necesidades de la población en materia de inseguridad y elaborar acciones preventivas basadas en evidencia robusta. Los efectos de la prevención no se pueden observar en unos cuantos meses, ni en un par de años, sino a largo plazo. Por tanto, el monitoreo y la evaluación son elementos imprescindibles para el éxito de esta política -- sin ellos, resulta difícil saber si las intervenciones tienen un efecto real sobre el problema de la violencia y el delito.

Agradezco todo el apoyo brindado por el municipio de Nezahualcóyotl, especialmente por la Dirección General de Seguridad Ciudadana, para realizar el trabajo de campo, entrevistar a los actores clave y revisar los documentos oficiales. Su acompañamiento fue de vital importancia para la concreción de esta investigación. Esta sinergia es un ejemplo de que la colaboración entre autoridades e integrantes de la academia y la sociedad civil puede fortalecer la construcción de estrategias de prevención que se articulen a un proyecto integral de seguridad. Finalmente, agradezco y reconozco a los autores, María Eugenia Suárez de Garay, Alan López Fabián, Alejandro Agudo Sanchiz y Antia Mendoza Bautista, por su excelente trabajo analítico, su esfuerzo y dedicación.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace más de una década, la violencia, la inseguridad y la delincuencia han afectado profundamente a México y su ciudadanía. En respuesta a esta crisis, en 2011 la ciudadanía organizada y el Estado mexicano emprendieron un diálogo y un trabajo en conjunto a fin de diseñar e implementar una política pública para prevenir la violencia y la delincuencia. De este debate surgió la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) en 2012 y, a partir de ésta, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia 2014-2018 (PNPSVD), coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) de la Secretaría de Gobernación (Segob). En este nuevo orden, la subsecretaría ha tenido como función principal monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados por el PNPSVD mediante la gestión, la administración y, hasta 2016, la coordinación del subsidio federal del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) con los gobiernos estatales y municipales, para la implementación de acciones preventivas en las demarcaciones beneficiarias.

A tres años de la implementación del PNPSVD en los ámbitos estatal y municipal, diversas preguntas demandan respuestas precisas para poder fortalecer y consolidar esta política: ¿qué retos enfrentan los gobiernos estatales y municipales para la ejecución exitosa de las acciones preventivas delineadas desde el PNPSVD y con qué fortalezas cuentan? ¿Qué resultados inmediatos perciben los beneficiarios directos a partir de su participación en las diversas acciones preventivas que se llevaron a cabo entre 2013 y 2016? Éstas fueron las preguntas guía de la

serie de investigaciones *Prevención del Delito en México: ¿Cómo se implementa?*, cuya primera fase tuvo lugar en Guadalajara, Jalisco, durante 2015 y la segunda fase en Nezahualcóyotl, Estado de México, en 2016.

Esta evaluación cualitativa, realizada por México Evalúa, se concentró en las experiencias y el punto de vista de actores gubernamentales estatales y municipales, que fueron claves durante los procesos de implementación en los municipios seleccionados; de los operadores –asociaciones civiles y consultores–, así como de su personal en el terreno; de los beneficiarios directos de las acciones –integrantes de las poblaciones definidas como prioritarias por el PNPSVD–, y de los miembros de las comunidades donde se han realizado las acciones preventivas.¹ Aunado a ello, la revisión minuciosa de la documentación relativa al proceso de implementación de las acciones y la observación *in situ* de éstas en Nezahualcóyotl, a finales de 2016 y principios de 2017, permitieron una comprensión más fina de los alcances y los diversos desafíos que deberían atenderse si el objetivo del PNPSVD radica en el fortalecimiento y la consolidación de la política de prevención en México.

En conjunto con la DGSC de Nezahualcóyotl, se seleccionaron siete acciones,² efectuadas en los cuatro polígonos del municipio (Norte, El Corredor, Centro y Oriente), que, de acuerdo con la clasificación por tipo de acción propuesta por México Evalúa,³ corresponden a las categorías de rehabilitación de espacios públicos, actividades artísticas/culturales, taller de habilidades/valores y capacidades institucionales y comunitarias para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

1 Los testimonios reabarcado durante las entrevistas y grupos de discusión reflejan opiniones y percepciones de de cada entrevistado y no la postura de México Evalúa.


2 Se contabilizan siete acciones, aunque en la mención de las mismas aparezcan enumeradas seis. Esto se debe a que el proyecto Coros y Orquestas, durante 2013, se presentó en términos administrativos como un solo proyecto y así fue implementado. A partir de 2014 se presentó en términos administrativos como dos proyectos separados, aunque en la implementación siguió operado como un solo proyecto y, en cada emisión, los operadores contratados para ambos proyectos fueron los mismos. En esta evaluación se presenta el análisis de ambas iniciativas en un solo apartado, como fueron abordados por los propios operadores y el funcionariado.

3 México Evalúa, 2015, anexo B de "Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?", Ciudad de México.

Uno de los aspectos más valiosos de la observación directa, junto con beneficiarios de las acciones del Pronapred, es la asignación de recursos para la formación de capacidades y competencias ciudadanas con poblaciones específicas –niños, niñas, jóvenes, mujeres, grupos u organizaciones sociales o vecinales–, lo cual constituye una significativa oportunidad para fortalecer o, en su caso, constituir capital social en las comunidades prioritarias. Dichas acciones son un campo fértil para estimular la corresponsabilidad ciudadana en la atención y solución de problemas sociales en los que la comunidad es un actor central. En el caso de Nezahualcóyotl, los proyectos de coros y orquestas o los promotores comunitarios representan una oportunidad significativa para que niñas, niños, jóvenes, mujeres y vecinos sean parte de procesos colectivos y comunitarios que representan un beneficio real para su persona, familia, escuela y colonia. Se vuelven agentes activos en sus espacios de encuentro y convivencia, y contribuyen así a fortalecer el capital social y la eficacia colectiva. Las acciones basadas en la promoción del arte, la cultura y la corresponsabilidad son por sí mismas efectivas para mejorar la calidad de vida de las comunidades. No obstante, en el municipio de Nezahualcóyotl, aún no se consolida la programación e implementación de acciones que trasciendan las externalidades políticas, partidistas, económicas y técnicas, lo que permitiría la implementación de una política integral de prevención que realmente apunte a efectos transformativos y sostenidos, los cuales incidan en los problemas de seguridad ciudadana


más relevantes y en la calidad de vida de las comunidades en el mediano plazo.

A continuación, se comparten algunos de los principales hallazgos de la evaluación cualitativa realizada en el municipio de Nezahualcóyotl.

 **Se requiere consolidar los proyectos municipales de prevención en torno a una política integral que atienda los problemas específicos de violencia y delincuencia presentes en el municipio de Nezahualcóyotl.**

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia sigue vigente como la plataforma programática preventiva más avanzada que se haya diseñado en el país para atender los retos y desafíos que, en materia de seguridad, violencia e inseguridad, se están enfrentando.

Aunque el PNPSVD define objetivos, estrategias y líneas de acción, éstas deben cobrar sentido en torno a la lógica de una estrategia municipal definida, a partir del diagnóstico de problemas en los polígonos de intervención, y de la que se desprendan acciones complementarias entre sí.

 **Los distintos recortes presupuestales y la desaparición del subsidio del Pronapred limitan la implementación, el monitoreo y la evaluación adecuada de las acciones preventivas.**

Durante los últimos cuatro años (2013-2016) en el municipio de Nezahualcóyotl –como en

muchos otros del país–, la participación activa de beneficiarios en las diversas acciones preventivas financiadas por el Pronapred supuso una importante inversión de recursos humanos y materiales, para el incremento de la corresponsabilidad ciudadana en la prevención y la coproducción de la seguridad, que no debe subestimarse si las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno buscan alcanzar un México en paz. Algunas de las acciones preventivas realizadas en el municipio de Nezahualcóyotl ya reportan avances significativos en el desarrollo de capital social, particularmente a nivel comunitario e individual entre los beneficiarios; sin embargo, al no ofrecerles continuidad, imposibilitan el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de respuesta frente a aquellas dinámicas sociales que producen contextos de riesgo.

A tres años de la implementación del PNPSVD en los ámbitos estatal y municipal, diversas preguntas demandan respuestas precisas para poder fortalecer y consolidar esta política.

Sin duda, el avance más significativo del PNPSVD fue la asignación de recursos materiales, humanos y económicos a una política pública focalizada exclusivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia. Aun con ello, la política pública no alcanzó los frutos esperados por los procesos administrativos y recortes presupuestales atribuibles a la crisis hacendaria. Esto dificultó la planeación estratégica, implementación, monitoreo y evaluación. En algunos casos, se cancelaron acciones ya definidas o se redujeron aún más a los ya de por sí acotados tiempos de implementación. También, se realizaron ajustes respecto a las metas del programa, e incluso los gobiernos estatales tuvieron que asumir deudas o problemas de carácter legal por el incumplimiento de contratos signados previamente a los recortes.

El proceso administrativo representa un obstáculo central para la gestión e

implementación de las acciones de prevención social en el municipio de Nezahualcóyotl.

El retraso en la asignación y entrega de recursos económicos, la poca coordinación entre los diferentes actores involucrados y la falta de monitoreo y acompañamiento en las intervenciones en el terreno dificultan el cumplimiento de los objetivos del programa conforme a las acciones preventivas contratadas, según se pudo constatar en los anexos técnicos, las propuestas técnicas y los contratos. Asimismo, este proceso dificulta y afecta el cumplimiento en tiempo y forma de la instrumentación de las preventivas.

Las débiles capacidades institucionales en los ámbitos municipal y estatal, así como el fuerte control que ejerce la DGSC sobre la gestión de las acciones preventivas dificultan los procesos de ejecución y coordinación de la política.

Pese a la existencia de la CIPSVSD y la corta existencia del GMP de Nezahualcóyotl (2014-2015), no se observa una red sólida de instituciones federales, estatales y municipales coordinadas con una misma visión para la prevención social de la violencia y la delincuencia; tampoco un esquema de coordinación que pudiese ser efectivo ni uno de participación multisectorial para institucionalizar y hacer sustentable la políticapreventiva.

Los diagnósticos definidos por la SPPC, a partir de nueve factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, no explicitan por qué son generalizables para todas las realidades de un país con condiciones y necesidades plurales, además no ha contribuido a obtener evidencia más compleja y directamente asociada con las realidades locales.

Ello ha tenido consecuencias en la elaboración de los diagnósticos locales que se producen año con año en Nezahualcóyotl. Se observan diferencias de forma, de contenido y miradas dispares en estos documentos. El encajonamiento contraviene

uno de los principios de las políticas de seguridad ciudadana que buscan focalizar las acciones, atender las necesidades de la ciudadanía e incorporar a los actores y sectores estratégicos locales en la coproducción de la seguridad y la prevención. Más allá de ello, no permite obtener evidencia confiable con la que se pueda observar la evolución y transformación de las acciones preventivas.

❁ La ausencia de esquemas homologados para producir información de calidad sobre la implementación de las acciones Pronapred dificulta conocer sus posibilidades de incidencia.

La documentación entregada de todos los proyectos preventivos no ofrece la información necesaria, la claridad y argumentación que se requieren para conocer la intervención, sus resultados, así retos, aprendizajes y logros que inciden en los objetivos planteados. En este sentido, la ausencia de teorías causales sólidas y de indicadores de resultados impide saber de qué manera las acciones preventivas atienden el problema de inseguridad.

❁ La falta de criterios para la selección de la población objetivo limita la efectividad de las acciones preventivas.

Los proyectos Semillero Deportivo, Coros y Orquestas buscan atender a los niños y jóvenes que presentan comportamientos agresivos y antisociales. Sin embargo, no todos los operadores utilizaron mecanismos de identificación y criterios de selección para la población objetivo, por lo cual las acciones no necesariamente atendieron a los niños y jóvenes que más lo necesitaban. Ello se agrava en especial por el recorte en los tiempos de ejecución que han sido usuales por razones administrativas.

❁ Uno de los logros de la administración vigente en Nezahualcóyotl es la conformación de un nuevo estilo de gerencia policial para empoderar a la policía, mediante un proceso de proximidad y legitimación con las comunidades vecinales.

Se mantiene un importante esfuerzo por reivindicar el papel de la policía como actor

natural de la prevención. Es muy importante reforzar los mecanismos de coordinación con las dependencias municipales, las organizaciones y otros actores comunitarios para producir una estrategia de asociación (*partnership*) virtuosa y efectiva, que defina con claridad el papel e incidencia de cada uno de los actores en las acciones preventivas.

❁ La incipiente participación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de las acciones preventivas limita los efectos que tienen sobre su población objetivo.

A pesar de que el diseño de algunos proyectos incluía mecanismos de participación ciudadana, como encuestas para el rescate de espacios públicos, redes ciudadanas de contraloría social y procesos de deliberación entre vecinos y policías, durante su implementación éstos sólo se limitaron a consultar las necesidades y preocupaciones de la población. No hubo procesos de retroalimentación con la ciudadanía ni la elaboración consensada de ajustes, así como la exploración de posibilidades de sostenibilidad y continuidad de estos proyectos.

El PNPSVD sigue vigente como la plataforma programática preventiva más avanzada que se haya diseñado en el país para atender los retos y desafíos que, en materia de seguridad, violencia e inseguridad, se están enfrentando. La eliminación del subsidio del Pronapred obstruye los escenarios para la concreción efectiva y sostenible de esa política en los planos local y municipal. Simultáneamente, plantea el desafío de transitar hacia nuevas formas de gobernanza, en las que la lógica de atención a los problemas derivados de la violencia y la delincuencia se caracterice por la calidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación democrática y la buena intervención del Estado, en aras de garantizar el derecho a la seguridad y a comunidades libres de violencia. En ese tenor, México Evalúa reafirma su compromiso con la prevención, a partir de los conocimientos acumulados, y hace un llamado a la acción para concretar lo que podemos hacer juntos como sociedad para transformar el presente y el futuro.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Acción Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C. (ARIS)	Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (Iecrimt)
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)	Instituto de Cultura Física y Deporte de Nezahualcóyotl (Imcufidene)
Análisis Aplicado sobre Educación y Cultura (PAASEC)	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD)
Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (Infotec)	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Centro Interdisciplinario de Estudios Metropolitanos (Centro Met)	Población económicamente activa (PEA)
Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S.C. (CESUP)	Presupuesto de egresos de la federación (PEF)
Comisión Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México (CIPSVD)	Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental (CPTED, por sus siglas en inglés)
Comités de Participación Ciudadana (Copaci)	Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred)
Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD)
Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl (DGSC)	Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México (PPSVDEM)
El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)	Secretaría de Gobernación (Segob)
El Colegio Mexiquense (CMQ)	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de México (SESESP)
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
Facultad de Estudios Superiores (FES) Aragón de la UNAM	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (SPPC)
Gabinete Municipal de Prevención de Nezahualcóyotl (GMPN)	Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (Fortaseg)
Grupo de Economistas y Asociados, S.C. (GEA)	Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun)
Grupos de Acción y Autogestión Comunitaria (GAAC)	Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM)	Universidad de Guadalajara (UdeG)

I. INTRODUCCIÓN

Hace menos de 15 años, la prevención del delito y de la violencia en México tenían un papel marginal dentro de las estrategias de seguridad implementadas por los distintos órdenes de gobierno. En general, se les veía como un conjunto de acciones que buscaban disuadir o desalentar la comisión de delitos mediante penas de prisión y una mayor capacidad operativa y de respuesta de las policías, pese a que ambos modelos ya habían resultado insuficientes tanto en nuestro país como en el resto del mundo (Chalom, Léonard, Vanderschueren y Vézina, 2001).

Sin embargo, la explosión de violencia que padeció nuestro país a partir de 2007 hizo evidente la necesidad de establecer un enfoque nuevo en la agenda pública, que permitiera atender conjuntamente a las instituciones locales y los ciudadanos para disminuir los factores que favorecen que la violencia se extienda, generalice y profundice. Así, la participación activa de diversos sectores de la sociedad (organizaciones de la sociedad civil especializadas, asociaciones vecinales y culturales, comunidades religiosas, académicas, deportivas y empresariales) fue clave para impulsar iniciativas preventivas que permitan fortalecer y consolidar una política que responda pacíficamente a la violencia y la delincuencia, para transitar hacia relaciones y entornos democráticos y pacíficos.

Producto de este contexto y de la necesidad de contar con una plataforma programática preventiva, que delineara otra forma de comprensión y atención al problema de la violencia y la delincuencia, por parte del Estado mexicano, surgió la LGPSVD en 2012 y, de ésta, el PNPSVD 2014-2018, coordinado por la SPPC de la Segob. La subsecretaría tuvo, de 2013 a 2016, un papel central en el cumplimiento de los objetivos planteados por el PNPSVD mediante la gestión, la administración y la coordinación del subsidio federal del Pronapred con los gobiernos estatales y municipales, para la implementación de acciones preventivas en las demarcaciones beneficiarias del mismo.

Según el *Diario Oficial de la Federación*, el PNPSVD⁴ se inserta en un marco federal que articula los distintos esquemas de prevención estipulados antes de 2014 y

que se han financiado con recursos federales, mediante el Fortaseg, el Subsemun y el Pronapred, entre otros. El PNPSVD plantea objetivos y estrategias integrales sobre el papel de la seguridad ciudadana, los derechos humanos, el género y la cohesión comunitaria, para prevenir, atender y erradicar las diversas manifestaciones de la violencia y la delincuencia en México. En el marco de esta política pública, el conocimiento de los factores de riesgo y protección es central para comprender las múltiples dimensiones y expresiones de la violencia y la delincuencia respecto a la interacción con los actores, espacios y ámbitos públicos y privados. El objetivo fundamental de diseñar, gestionar y utilizar modelos diferenciados de prevención y atención efectivos. De esta manera, esta nueva política preventiva busca incidir en diversos contextos de riesgo que propician o agravan la violencia y la actividad delictiva, pero también para reducirla mediante el fortalecimiento de factores protectores individuales, familiares, comunitarios y colectivos.

El PNPSVD rescata la voluntad del Estado de colocar la prevención en la agenda de seguridad e incentiva el desarrollo de procesos y espacios de interlocución, diálogo y trabajo entre autoridades gubernamentales y diversos actores de la sociedad civil. Todos ellos han coincidido en la necesidad de encaminar esfuerzos comunes para atender y transformar, con base en el Estado de derecho, la vorágine violenta y delictiva que azota a muchas de nuestras ciudades y comunidades. En ese sentido, esta política programática es un logro destacable en la historia reciente de nuestra democracia. Sin duda es perfectible, pero ofrece una plataforma común en la que se pueda continuar dialogando, avanzando y trabajando para su mejora y consolidación.

Lamentablemente, en el presupuesto de egresos de la federación (PEF) 2017 no se previó que el Pronapred recibiera recursos públicos. A cuatro años de su creación, el PNPSVD ya no cuenta con su fuente de financiamiento más importante. Esto preocupa por varias razones, particularmente porque la actual administración presentó el PNPSVD como un instrumento clave para modificar el rumbo y alcance de la política de seguridad en México. Entonces, la decisión del Ejecutivo deja muchas preguntas por responder sobre el futuro de la prevención de la violencia y la delincuencia en nuestro país.

⁴ Véase <http://bit.ly/1iNqjnz>.

Durante los cuatros años de su existencia, las acciones del Pronapred recibieron más de 10 000 millones de pesos, que se distribuyeron entre gobiernos locales para la implementación de proyectos para atender los factores de riesgo y protección relativos a la violencia y el delito. En 2013 se seleccionaron 57 demarcaciones de intervención prioritaria y, para 2015, se ampliaron a 81. El presupuesto del programa registró un incremento de 11.3 % en este periodo, durante el cual Roberto Campa Cifrián estuvo a cargo de la SPPC. Sin embargo, en 2016 el presupuesto registró una reducción de 26 % respecto al año anterior. Esta caída reflejó la inestabilidad que caracterizó a esta subsecretaría desde sus inicios. En abril de 2015, Campa Cifrián fue nombrado subsecretario de Derechos Humanos. En consecuencia, la SPPC se mantuvo acéfala por cinco meses. En septiembre del mismo año, se nombró a Arturo Escobar para dirigirla, aunque dicha designación provocó el rechazo de la sociedad civil. Tres meses después fue removido del cargo. Finalmente, en febrero de 2016, Alberto Begné llegó a ocupar este puesto.⁵

Desde 2012, México Evalúa ha realizado esfuerzos importantes para producir evidencia y conocimiento sobre los alcances, aciertos y desafíos que enfrenta el PNPSVD, en particular sobre el subsidio del Pronapred. La meta, impulsar su mejora. Los esfuerzos de evaluación de las acciones del Pronapred en los informes *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?* (2014) y *Prevención del delito en México: ¿cuáles son las prioridades?* (2015) muestran las áreas de oportunidad y las deficiencias de este programa. En ese sentido, los estudios sugieren que la eliminación del Pronapred no es coherente con la situación actual de inseguridad. Además, esta decisión evidencia otra grave problemática que acecha a México: la falta de una visión de largo plazo, transexenal y sustentable, sin intereses políticos e independiente de la consecución de beneficios a corto plazo.⁶

Pese a la suspensión del subsidio Pronapred, y contra la creencia de que el PNPSVD “está muerto”, México Evalúa sigue apostando por analizar los procesos y acciones preventivas desde 2013, para abonar a la discusión de una política pública incipiente. Por tales motivos, en este documento se presentan los principales hallazgos, resultados y recomendaciones sobre las acciones

preventivas financiadas por el Pronapred en Ciudad Nezahualcóyotl, con base en un estudio cualitativo.

Así como el primer ejercicio de evaluación cualitativa se dedicó a conocer procesos similares en el municipio de Guadalajara, Jalisco, la presente evaluación privilegia una mirada relacional, reflexiva y compleja, que considera la voz de los diversos actores involucrados en los procesos de implementación de las acciones preventivas Pronapred. Así se identifican los retos y desafíos por atender, y de esta manera se fortalece tanto el diseño como la implementación del PNPSVD. En este sentido, este estudio analiza cómo los programas, las estrategias y las acciones preventivas pueden desarrollar relaciones y entornos libres de violencia, y fomentar la convivencia pacífica y democrática.

Asimismo, se buscó documentar los aciertos y las problemáticas de la implementación de las acciones Pronapred y lo que significan para todos sus participantes. En este análisis se emplearon distintos procedimientos para la recolección de la información. Por ejemplo, observación participante, entrevistas a profundidad, grupos de discusión y otras técnicas que contribuyen a entender, de manera empírica, la situación del municipio. En suma, con los estudios de Guadalajara y Nezahualcóyotl es posible entender los elementos que permiten definir el éxito o el fracaso de la acción pública, y mejorar los esfuerzos de prevención en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

El presente estudio se divide en tres capítulos. En el primero se discuten los objetivos de la evaluación y los lineamientos metodológicos, técnicos, organizativos y analíticos utilizados. También se revisa una serie de datos delictivos y sociodemográficos relevantes sobre el territorio donde se llevaron a cabo las acciones del Pronapred. En el segundo capítulo se presenta el análisis de las siete acciones preventivas seleccionadas, a partir de la revisión de documentación sustantiva, las metodologías implementadas en el terreno y los resultados inmediatos. Además, se incluye un apartado importante de recomendaciones para mejorar cada una de las acciones revisadas. En el último capítulo se ofrecen las conclusiones sobre la evaluación cualitativa del municipio de Nezahualcóyotl.

⁵ Cfr. Mónica Ayala y Alan López, “Prevenir delitos: crónica de una muerte anunciada”, blog de México Evalúa en *Animal Político*, 15 de septiembre de 2016, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/09/15/prevencion-del-delito-cronica-una-muerte-anunciada>.

⁶ Ídem.

II. EVALUACIÓN CUALITATIVA DE ACCIONES FINANCIADAS POR EL PRONAPRED Y APROXIMACIÓN AL CASO DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

OBJETIVOS

La evaluación de acciones financiadas por el Pronapred tiene como objetivo contribuir al conocimiento de las fortalezas y los retos de los procesos de implementación, así como conocer los resultados derivados de los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que establece el PNPSVD, a partir del estudio de caso de Nezahualcóyotl, Estado de México, donde se desarrollaron acciones preventivas desde 2013 hasta 2016. A partir de ello se derivan los siguientes objetivos:

- ✿ Analizar los procesos de implementación de las acciones del subsidio del Pronapred 2013-2016: si atienden los factores de riesgo, potencian los factores de protección relativos a la prevención de la violencia y delincuencia, y si están alineados con los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del PNPSVD.
- ✿ Contribuir a la mejora en el diseño de las políticas preventivas en los ámbitos federal, local y municipal, especialmente con la inclusión de ejes e indicadores cualitativos de monitoreo y evaluación de las acciones preventivas en las diversas demarcaciones territoriales del país y cómo éstas aportan al cumplimiento de los objetivos que persigue el PNPSVD.

MIRADA CUALITATIVA QUE SE PRIVILEGIA

La metodología propuesta se concentra en los sujetos de la acción y su punto de vista respecto a su participación en las acciones financiadas por el Pronapred, al haber formado parte como funcionarios de gobierno, ejecutores, operadores o beneficiarios. Así, las preguntas que orientan esta evaluación son las siguientes: ¿cómo perciben estos sujetos los procesos, los resultados inmediatos y su efectividad sobre el fortalecimiento de su derecho a la seguridad y en cambios socioculturales que

les permitieron configurar relaciones y entornos libres de violencia y delincuencia?, ¿cómo son las relaciones intra e interinstitucionales que establecen los funcionarios de los distintos órdenes de gobierno, así como con los beneficiarios en los procesos de implementación de las acciones preventivas?, ¿cuáles han sido los procesos metodológicos para la implementación de las acciones del Pronapred?, ¿cómo han sido las relaciones entre los operadores de las acciones preventivas y los beneficiarios?, ¿qué resultados inmediatos y en el corto plazo han tenido estas intervenciones desde el punto de vista de los beneficiarios? y ¿cómo afectan esos resultados las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias que establece el PNPSVD y el fortalecimiento del tejido social colectivo?

Adicionalmente, el presente estudio prioriza dos grandes ejes de análisis:

- ✿ **La evaluación de procesos.** Consiste en la descripción general de las acciones preventivas, en particular, dónde tuvieron lugar, cómo se llevaron a cabo, si funcionó su diseño de acuerdo con los términos y si los grupos objetivo se beneficiaron o no de las actividades implementadas. Asimismo, se estudió la calidad de la intervención mediante otras preguntas complementarias, por ejemplo, ¿cuál es el papel de los diagnósticos y cómo se diseñan las acciones con base en éstos?, ¿cuáles fueron las fuentes de datos, los instrumentos y los métodos que se utilizaron para diseñar las acciones preventivas?, ¿las actividades se realizaron como se diseñaron?, ¿cuánto duraron las intervenciones y cuáles acciones preventivas aún son sustentables y apropiadas para los beneficiarios?, ¿cómo fue la interacción de los diferentes actores involucrados en la implementación?

- ✿ **La evaluación de resultados inmediatos.** Consiste en analizar si las acciones preventivas cumplieron con los objetivos que se propusieron y si estuvieron

alineadas con los objetivos del PNPSVD. Esto permite valorar y determinar si los objetivos constituyen esfuerzos preventivos que permitan discutir sobre su sustentabilidad, adaptabilidad, actualización o abandono. Así, se busca atender las siguientes preguntas: ¿cómo se coordinan las instancias responsables para la instrumentación de las acciones?; ¿qué tipo de información se recaba para desarrollar los diagnósticos, monitorear y evaluar las acciones preventivas en los polígonos de las demarcaciones beneficiarias?; ¿qué indicadores se establecen para monitorear su implementación y evaluar sus resultados en el corto plazo?; ante los contextos de trabajo, ¿éstos se modifican o adaptan de acuerdo con la planeación de las acciones preventivas?, y ¿cuáles fueron sus resultados inmediatos y a corto plazo?

Ambas evaluaciones se estudiaron desde una perspectiva sociocultural⁷ de observación, análisis y evaluación cualitativa de los procesos de implementación y los resultados inmediatos de las acciones del Pronapred en las demarcaciones beneficiarias. De esta manera, el marco metodológico se orientó a la comprensión analítica de las acciones *in situ*, de las percepciones y reflexiones que los diversos actores participantes tienen sobre las acciones y si continúan como parte de las mismas, y cómo, específicamente, consideran los beneficiarios que las acciones contribuyeron o no a una mejora sustantiva en su calidad de vida y a prevenir la violencia y delincuencia en sus respectivas comunidades y ciudades. En este sentido, se eligieron las acciones preventivas implementadas con mayor frecuencia en las demarcaciones del Pronapred identificadas y agrupadas en el informe de México Evalúa (2014): talleres de habilidades/valores, actividades artísticas/culturales, actividades deportivas y talleres de oficio.⁸ Sin embargo, tanto en la primera evaluación en el municipio de Guadalajara como en caso de Nezahualcóyotl se consideraron acciones dirigidas a fomentar las capacidades ciudadanas e institucionales para la coproducción de seguridad y orientadas al rescate de espacios públicos para favorecer la convivencia comunitaria y pacífica. Cabe resaltar que algunas de las acciones preventivas analizadas tienen como función expresa prevenir la violencia y el delito, atender factores de riesgo y fortalecer factores de protección, mientras

que otras se vinculan a acciones de logística e insumos que buscan apoyar a éstas. Esta distinción es importante para evaluar la idoneidad y efectividad de las acciones, y evitar conclusiones excesivas sobre la eficacia de insumos que son importantes, pero que no constituyen acciones de prevención en sí mismas, a menos que en su diseño se haya contemplado un importante componente de participación ciudadana activa y una clara definición del papel que las comunidades tendrán en su preservación y aprovechamiento, mediante la implementación de un programa de acciones preventivas que sí tengan como función sustantiva atender los factores de riesgo y fortalecer aquellos de protección encaminados a la construcción de entornos libres de violencia.

EJES ORIENTADORES DEL ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

A manera de repaso, los objetivos específicos del PNPSVD 2014-2018 son:

1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de los actores sociales en la prevención social, mediante su participación y el desarrollo de competencias.
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
3. Crear entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadanas.
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, de entidades federativas y de la federación.
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

A partir de los mismos, en esta evaluación cualitativa se plantearon algunos ejes orientadores de análisis e interpretación, que permitieron no sólo conducir la

⁷ La perspectiva sociocultural permite el desarrollo de investigaciones a partir de un carácter interdisciplinario, con el que cada ciencia aporta para explorar las diferentes formas de creación de significados de la sociedad. Esto ayuda a entender el vínculo entre la unidad y la diversidad de las expresiones culturales, mientras observa el grado de su desarrollo, problemáticas, valores y necesidades. Favorece que las manifestaciones culturales subyacentes salgan a la superficie –por medio del trabajo de campo y la proximidad en el terreno–, para permitir también ese aporte a la transformación social y darles a todos los miembros un protagonismo real.

⁸ Cfr. México Evalúa, "Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?", resultados de la evaluación del Pronapred 2014, Ciudad de México, en <http://mexicoevalua.org/prevencion/evaluacion-del-pronapred/evaluacion-pronapred-2014>.

observación en el terreno, sino desarrollar un ejercicio dialógico con los diversos actores involucrados en el desarrollo de las acciones preventivas, para dar cuenta de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas en el municipio de Nezahualcóyotl (y que fueron detectadas en Guadalajara), y, al mismo tiempo, de la política preventiva y el subsidio del Pronapred. Es importante precisar que estos ejes orientadores no pretenden restringir los temas de discusión, sino proponer algunas líneas de debate para encaminar los esfuerzos sobre el fortalecimiento y la sostenibilidad de la política de prevención en los tres órdenes de gobierno:

Dinámicas de participación comunitaria y corresponsabilidad en acciones del Pronapred

Este eje busca entender si las acciones preventivas han contribuido e incidido en el reconocimiento de los beneficiarios acerca de la importancia de los enfoques que prioriza el PNPSVD, la relevancia que reviste desde la participación comunitaria, la proximidad entre autoridades y ciudadanía, y la prevención en el desarrollo de entornos seguros, habitables, equitativos y democráticos. Asimismo, profundiza en la comprensión de la visión que los diversos actores –incluidos los beneficiarios– tienen sobre las transformaciones relacionadas con: **i)** la modificación de comportamientos y pautas culturales a favor de la convivencia, la cultura de paz y de la legalidad; **ii)** el fortalecimiento del sentido de pertenencia, la identidad comunitaria y el tejido social de los habitantes de las colonias y los barrios beneficiados con las acciones del Pronapred; **iii)** fortalecimiento del capital social y la participación informada de los ciudadanos a partir de su inclusión en redes locales de prevención, y **iv)** el desarrollo y fortalecimiento de procesos de organización y participación social a escala de barrio o comunitaria, para identificar riesgos e impulsar soluciones.

Dinámicas de victimización

Este eje busca observar las dinámicas sociales que producen contextos de riesgo y, al mismo tiempo, aquellos espacios donde se habita y se participa en las acciones preventivas más frecuentes. De ahí que

resulte relevante indagar, documentar y analizar, por ejemplo, cómo los talleres de habilidades y valores, actividades deportivas y culturales lidian con las diversas y recurrentes situaciones de acoso y maltrato que padecen los habitantes de los polígonos de intervención: si éstos incluyen atención focalizada en los diferentes problemas y en las personas que son o han sido víctimas de la violencia y delincuencia, y si consideran procesos de mentoría, patrocinio jurídico y atención personalizada. Asimismo, se profundiza en el seguimiento de los beneficiarios, por parte de los operadores, las autoridades municipales y otras autoridades participantes en estos talleres, de los casos y conflictos detectados y en qué consisten. Finalmente, se indaga sobre los criterios de selección de beneficiarios de estos talleres y proyectos de acompañamiento. Si los hay, ¿incluyen a personas acosadoras o delincuentes?

Dinámicas familiares en situaciones de conflicto

Con este eje analítico se trata de saber cómo inciden las acciones preventivas en problemas y factores de riesgo detectados dentro del hogar. Algunas preguntas clave para conocer estas dinámicas familiares en situación de conflicto son:

- ¿Cómo se atienden las principales causas de conflicto entre miembros del hogar?
- ¿Cómo se trabajan, mediante las acciones preventivas, los problemas de convivencia entre hermanos y padres?
- ¿Cómo se lidia con los problemas de disciplina (incumplimiento de tareas domésticas o de horarios, por ejemplo)?
- ¿Se incide mediante dichas acciones preventivas en las actitudes de los jóvenes y otros integrantes del hogar frente a dichos conflictos (por ejemplo, cumplimiento de tareas y reglas, diálogo o colaboración para la mediación de conflictos en lugar de ignorar la situación o reacciones violentas)?

Dinámicas comunitarias de riesgo y protección

Este eje se refiere a la incidencia de las acciones preventivas en el arraigo de los jóvenes y otros beneficiarios a su colonia o comunidad, y a su valoración de la misma, incluidos los factores de riesgo e inseguridad que disminuyen tanto el arraigo como la valoración. Algunos elementos que deben observarse respecto a este eje son:

- Conocer los resultados preliminares de los proyectos de rehabilitación de espacios públicos y otras acciones, y comprender su relación con la mediación de conflictos comunitarios y la consolidación de redes que incluyen a familias y organizaciones locales y vecinales. Asimismo, ¿de qué manera la participación de la escuela –requerida en los talleres y tutorías dirigidos a jóvenes– puede consolidar un vínculo entre individuo, familia y comunidad? Y, por otro lado, ¿cómo los operadores les dan seguimiento a los beneficiarios?
- Obtener información acerca de la posibilidad de realizar acciones preventivas, como las actividades recreativas o culturales y deportivas, para aumentar la participación de beneficiarios en grupos o programas locales en el corto plazo.

Dinámicas sociales de riesgo y protección en escuelas y centros de trabajo

Los centros escolares o laborales representan entornos importantes para los jóvenes. La complejidad de los factores de riesgo es asimismo notable en ellos, ya que algunos factores (acoso escolar, conflictos escolares o laborales, embarazo adolescente, falta de recursos) pueden conducir a otros en una espiral negativa de acumulación de desventajas: deserción escolar, abandono del trabajo, entre otras. A su vez, otros factores de tipo individual o familiar (conflictos domésticos) pueden incidir en la relación con los compañeros de escuela o de trabajo, y afectar el desempeño en los ámbitos escolar y laboral. En este sentido, hay cuestiones que pueden considerarse de manera preliminar respecto a la incidencia de las acciones preventivas seleccionadas, con base en las características de las escuelas y los centros de trabajo:

- Los talleres de habilidades y valores, las actividades deportivas y los talleres de oficios, ¿se vinculan con el ámbito escolar o laboral? ¿Cómo lo hacen y quiénes se encargan de la vinculación,

y cómo ofrecen seguimiento a los beneficiarios mediante las acciones preventivas? Asimismo, ¿tienen las actividades artísticas o culturales un componente académico como el que representan las tutorías y los talleres de tareas?

Dinámicas institucionales de coordinación, desarrollo de capacidades de diseño, planeación, implementación y evaluación de proyectos y acciones preventivas

Este eje analítico se centra en el análisis de las capacidades institucionales instaladas y de coordinación y cooperación con la sociedad civil organizada, las universidades y otros sectores para la implementación de acciones preventivas derivadas de los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que plantea el PNPSVD. Asimismo, se profundiza en las necesidades y los desafíos que enfrentan los gobiernos locales para hacer del Pronapred una plataforma preventiva y un proyecto de ciudad permanente, caracterizados por su grado de impacto positivo, sostenible y transformador de las condiciones de vida de grandes sectores de la población.

PRECISIONES ANALÍTICAS POR TIPO DE ACCIÓN PREVENTIVA

Del total de acciones implementadas durante los cuatro años se seleccionaron siete proyectos preventivos. En un proceso de deliberación e interlocución, la DGSC y el equipo de investigadores de México Evalúa eligieron estas acciones con base en los siguientes criterios: **a)** que hubieran sido implementadas durante los cuatro años del financiamiento, **b)** que atendieran primordialmente a niños y jóvenes, **c)** que promovieran la participación activa de las comunidades y **d)** que estuvieran enfocadas en el rescate de espacios públicos.

Cabe destacar que la DGSC enfatizó su interés por seleccionar los proyectos de policía vecinal de proximidad, redes ciudadanas y promotores comunitarios, al argumentar que forman parte de un proyecto integral, coordinado y supervisado por la propia dependencia municipal. Según la DGSC, estas acciones han tenido resultados positivos en la reducción de la incidencia delictiva, el incremento de la confianza ciudadana en la policía y el fortalecimiento de las relaciones entre vecinos.

Para el caso del municipio de Nezahualcóyotl, se eligieron acciones preventivas que permitieron comprender las prioridades del Pronapred en términos de prevención a

escala municipal y las maneras en que se concertaron y seleccionaron proveedores, operadores y poblaciones beneficiarias del Pronapred. También fue necesario incluir acciones logísticas relativas al rescate de espacios públicos, que fueron subsidiadas en 2013 y 2014, y cuyas características posibilitaron analizar sus alcances, limitaciones y áreas de oportunidad. Se enlista una serie de preguntas que permitieron relacionar las dimensiones (institucionales, de ejecución y de participación) implicadas en el desarrollo de las mismas:

- ✓ Talleres de habilidades o valores: ¿qué forma y contenido consideran estos talleres?, los cuales figuran como la acción preventiva más frecuente del Pronapred (resolución de conflictos, relaciones interpersonales prosociales, cultura de la legalidad); ¿tienen componentes participativos o interactivos a partir de grupos focales o constituyen más bien pláticas o conferencias?; ¿a quiénes se dirigen estos talleres y cuáles son sus características?; ¿se atienden necesidades específicas según el grupo de edad?; ¿proporcionan atención focalizada con base en la vulnerabilidad de estos grupos o se dirigen al público en general?; ¿qué incidencia tiene ello en su eficacia (reducción de conductas negativas, por ejemplo)?; ¿quién los imparte?; si están dirigidos a niños y jóvenes, ¿participan maestros, padres y tutores?; ¿ofrecen seguimiento a personas atendidas en los talleres una vez concluidos los mismos?
- ✓ Actividades artísticas/culturales, contenido o actividades concretas y población atendida: ¿cómo se da el acercamiento entre autoridades, capacitadores y jóvenes?; ¿qué procesos se emplean para que haya confianza entre ellos?; ¿se vinculan dichas acciones con los talleres de habilidades y valores?; ¿se enlazan estas actividades con el entorno escolar?; ¿tienen las actividades artísticas o culturales un componente académico como el que representan las tutorías y los talleres de tareas?
- ✓ Actividades deportivas: ¿se realizan las acciones preferentemente en forma de “clases” o tienen un componente de “convivencia comunitaria” en espacios públicos (por ejemplo, carreras atléticas, paseos ciclistas, etc.)?; ¿es la actividad deportiva el componente central o se incluye un tipo de formación como el proporcionado en los talleres de habilidades y valores?; ¿cuáles son los componentes no deportivos de estas actividades y la duración de las mismas?; ¿hay una vinculación con otros proyectos más amplios, sostenibles y de mayor duración (por ejemplo, proyectos académicos extracurriculares)?
- ✓ Fortalecimiento de capacidades para la coproducción de la seguridad: ¿estas acciones favorecen la evolución de los espacios de prevención de la violencia y la delincuencia?; ¿cómo transitan de ser espacios de encuentro e información sobre las actividades institucionales a espacios de gestión con miras a la implementación de proyectos conjuntos, desde su definición, puesta en marcha, monitoreo y evaluación?; ¿estas acciones apuestan por el desarrollo de gestores locales de la prevención, en cuanto a la capacitación profesional para las actividades de enlace y gerencia de acciones conjuntas de prevención entre diversos actores institucionales y locales?; ¿se les ofrecen herramientas a los actores que organizan la prevención local de la violencia y la delincuencia en función de las prioridades establecidas y de los recursos disponibles en los ámbitos municipal y territorial?
- ✓ Rescate de espacios públicos: ¿se trata de proyectos integrales dirigidos a resolver los problemas de deterioro, abandono, inseguridad y conductas de riesgo en los polígonos de intervención?; ¿se busca que en estos espacios recuperados se manifieste la vida comunitaria con sus tradiciones, valores e historia, como elementos comunes para fomentar una convivencia comunitaria entre diversas generaciones y colectivos?; ¿son espacios diseñados para favorecer el acceso de todas las personas, sin distinción alguna, y que coadyuvan a crear lazos de identidad entre las nuevas generaciones?; ¿son espacios que fortalecen la comunicación, confianza y solidaridad como atributos de la cohesión social y comunitaria?; ¿el proceso de rescate contribuye a impulsar y promover la organización y participación comunitaria a fin de lograr su apropiación, conservación, mantenimiento y seguridad?; tanto en el diseño como en el proceso mismo de rescate, ¿se considera un programa de actividades que permita asegurar la continuidad, la operación, el mantenimiento y la apropiación por parte de las comunidades beneficiarias, al convertir el espacio público en lugar clave para la prevención de la violencia y la delincuencia?

El estudio de los procesos de implementación y de resultados de las acciones preventivas financiadas por el Pronapred a corto plazo también contó con mayor información sobre lo siguiente:

- Sustento teórico-conceptual y metodológico del diseño de la acción preventiva
- Duración de la acción preventiva (semanas, meses)
- Criterios de focalización para atender necesidades específicas del grupo poblacional seleccionado (jóvenes, mujeres, niños, etc.)
- Métodos de acercamiento y trabajo con la población objetivo, y seguimiento de los beneficiarios para analizar los resultados inmediatos de la acción


Los puntos anteriores se desarrollaron con base en los llamados "indicadores de gestión", pero fueron más allá al constatar que la acción implementada cumpliera con los indicadores y las actividades previstos para la misma. Junto a estos procesos se incluyó el estudio de factores de riesgo, con la intención de constatar que la acción preventiva pudiese contribuir a su atención y al fortalecimiento de los posibles factores de protección detectados por dichas intervenciones. Asimismo, se observaron las competencias y capacidades de los actores implicados en la implementación de las acciones preventivas (ejecutores, funcionarios municipales de las áreas pertinentes, operadores, docentes y tutores escolares, promotores y mediadores comunitarios, integrantes de las organizaciones de la sociedad civil) y su perspectiva de los procesos y resultados inmediatos de las acciones emprendidas. En suma, la consideración y observación de actores, factores y procesos posibilitó un análisis cualitativo de las acciones preventivas financiadas por el Pronapred en términos de idoneidad de la acción y efectividad potencial (por ejemplo, participación real de la población, reducción de conductas negativas, contención de deserción escolar, etc.).

RECOPIACIÓN DE DATOS

Los datos cualitativos en el municipio de Nezahualcóyotl⁹ son de corte descriptivo y no se pueden medir en términos absolutos. Se obtuvieron a partir de respuestas de los participantes a una serie de preguntas, debates en grupos de discusión y respuestas o comentarios escritos a preguntas abiertas. Para lograr una mayor precisión en la obtención de las respuestas se estableció una primera etapa de lectura y análisis, que consistió en la revisión de información básica sobre la demarcación territorial elegida mediante la consideración de tres documentos relevantes: los diagnósticos de los polígonos donde se

han realizado acciones preventivas desde 2013 y hasta 2016; la lista de acciones emprendidas anualmente entre 2013 y 2016, y los informes anuales, iniciales y finales, de las acciones preventivas de 2013 a 2016.

En una segunda etapa se realizó trabajo de campo en los cuatro polígonos de intervención y se recurrió a las siguientes herramientas y técnicas de investigación:

 Entrevista con diversos actores implicados en la implementación de procesos y resultados de acciones del Pronapred.

- Funcionarios públicos: directores de áreas vinculadas con el Pronapred, enlaces municipales, funcionarios con trabajo en el terreno y relacionados directamente con los beneficiarios.

- Ejecutores: responsables de acordar con la subsecretaría las acciones preventivas por desarrollar y la elección de proveedores u operadores de estas acciones preventivas.

- Operadores: organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, consultorías e instituciones académicas encargadas de la implementación de las acciones preventivas en los polígonos de intervención.

- Beneficiarios: niños, niñas, jóvenes, mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad que participaron en las acciones preventivas implementadas.

 Observación participante en el terreno

- Se estudiaron acciones vigentes durante 2016 y principios de 2017, financiadas por el subsidio del Pronapred en 2016, aunque algunas se implementaron en 2013, 2014 o 2015.

 Grupos de discusión

- Esta técnica se utilizó al integrar grupos de entre cuatro y ocho beneficiarios, vinculados con mesas de coordinación de acciones, funcionarios diversos, proveedores u operadores, o actores coadyuvantes de procesos preventivos (maestros, padres o madres de familia, o funcionarios públicos que llevan más tiempo trabajando en los polígonos de intervención).

⁹ Más adelante se expondrán los criterios de selección que se utilizaron para la elección de esta demarcación territorial.

III. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

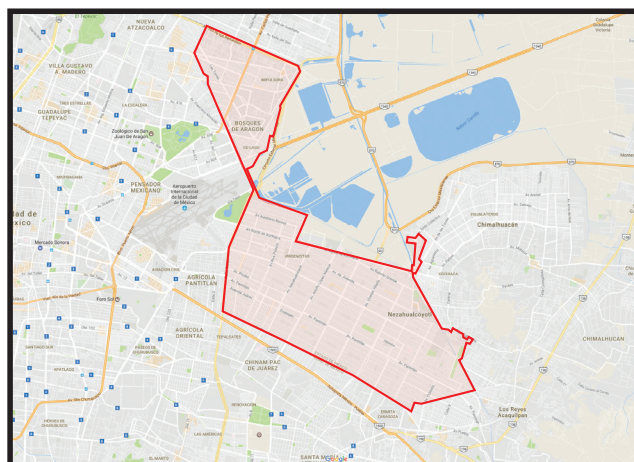
Este apartado presenta datos generales del municipio de Nezahualcóyotl sobre aspectos sociodemográficos, situación política, incidencia delictiva y percepción de inseguridad. Asimismo, aporta información acerca de las capacidades institucionales del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, principalmente de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC) y otras instancias municipales que han participado en la implementación de políticas preventivas locales con el fin de reducir la violencia y el delito. Los datos de este apartado no buscan ser conclusivos, sino mostrar un panorama aproximado del municipio, sus habitantes y autoridades, para comprender en qué contexto se han insertado y se implementan las acciones preventivas. Incluye información de los polígonos de intervención, el presupuesto asignado y la distribución de las acciones preventivas implementadas de 2013 a 2016.¹⁰

Datos generales de Nezahualcóyotl

Nezahualcóyotl es un municipio al oriente del Estado de México y forma parte de la zona metropolitana de Ciudad de México. Colinda con los municipios de Ecatepec, Chimalhuacán y Los Reyes La Paz, así como con las delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero.

Como muestra el siguiente cuadro, Nezahualcóyotl es el segundo municipio más poblado del Estado de México, después de Ecatepec, con una población de 1 039 867 habitantes (INEGI, 2015). La densidad poblacional en el territorio municipal es muy alta. En cuanto a la población según su sexo, 52.2 % son mujeres y 47.8 %, hombres. Asimismo, uno de cada tres hogares es dirigido únicamente por una mujer.

Respecto a la situación económica, 95.65 % de la población económicamente activa (PEA) se encuentra empleada. Los oficios más recurrentes incluyen a comerciantes, funcionarios, profesionistas, administrativos y trabajadores del sector industrial.



Cuadro 1. Aspectos sociodemográficos de Nezahualcóyotl

Población: 1,039,867

Densidad poblacional: 16,436.2 hab./km²

Distribución poblacional por género:

Mujeres: 52.2 %

Hombres: 47.8 %

Media de edad: 32 años

Hogares con jefatura femenina: 32.9 %

Población económicamente activa:

Trabaja: 95.65 %

Desempleada: 4.35 %

Población que trabaja:

47.25 % comerciantes y trabajadores de servicios

31.53 % funcionarios, profesionistas y administrativos

19.54 % trabaja en el sector industrial

Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

¹⁰ Algunas de las acciones relativas al ejercicio 2016 aún se encontraban en proceso de ejecución al momento de la evaluación.

Cuadro 2. Incidencia delictiva en Nezahualcóyotl

Tasa de delitos (por cada 100 000 habitantes)	2013	2014	2015	2016	Cambio porcentual 2013-2016
Homicidios dolosos	14.7	12.5	14.7	11.5	-22.1 %
Homicidios culposos	10.6	9	7.4	7.4	-30.4 %
Secuestros	0.78	0.52	0.94	1.36	73.3 %
Extorsiones	15.66	7.69	5.82	6.45	-58.8 %
Robo de vehículos	611.8	462.7	306.8	293.4	-52 %
Robo a casa habitación	12	3.7	1.8	3.4	-71.7 %
Robo a transeúntes	95.9	44.8	22.8	40	-58.3 %
Violaciones	12.1	8	8	8.2	-32 %
Otros delitos	415.4	322	274.5	501	20.5 %

En relación con el desempeño de las autoridades, siete de cada 10 habitantes de Nezahualcóyotl consideran que el gobierno municipal es poco o nada eficiente para la solución de problemas vecinales. Por ejemplo, hay fallas en el suministro de agua potable, falta de alumbrado público, parques descuidados, transporte público deficiente y delincuencia (ENSU, 2016).

Seguridad, violencia y delincuencia

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante el periodo 2013-2016¹¹ se registró en Nezahualcóyotl una reducción importante de algunos delitos, como homicidios dolosos, homicidios culposos y robo de vehículos. Por el contrario, hay delitos que se incrementaron considerablemente durante el mismo periodo, como los secuestros y otros.¹² Sin embargo, no todas las tendencias de los delitos son constantes. Por ejemplo, en el cuadro 2 se puede observar que de 2013 a 2015 hubo una reducción constante de las extorsiones, el robo a casa habitación y el robo a transeúntes, pero, en 2016, las tasas de estos tres delitos aumentaron significativamente.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de diciembre de 2016, señala que

siete de cada 10 habitantes consideran que se sienten inseguros en su municipio. Esta inseguridad es más fuerte en el transporte público y los cajeros automáticos localizados en vía pública. En varias entrevistas de campo, algunos vecinos describieron la situación de la siguiente manera: "Hay problemas de robo. Aquí, en la Conasupo, en las mañanas a las señoras las atracan. En el transporte público, igual. Aun ahorita que la calle está remodelada, con luz y todo, hay mucho robo".

Sobre el desempeño de las autoridades, el cuadro 3 recoge información de la ENSU de diciembre de 2016, en la que se muestra que los habitantes de Nezahualcóyotl tienen mucha o algo de confianza en instituciones como el ejército o la marina; en contraste, confían menos en las policías estatal y municipal.

Respecto a otros factores de riesgo que influyen en la sensación de inseguridad, la figura siguiente destaca que 81.1 % de los habitantes del municipio ha sido testigo de consumo de alcohol en las calles; 64 %, de venta o consumo de drogas, y 58.1 %, de disparos frecuentes de armas.

Uno de los grupos más vulnerables del municipio frente a la delincuencia y la violencia son los niños,

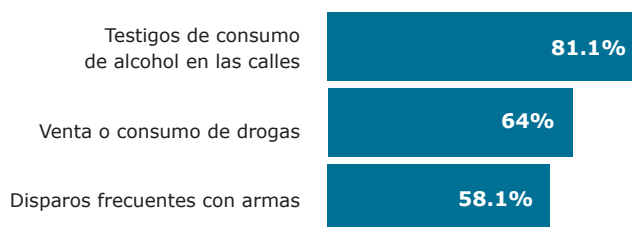
¹¹ Se utiliza este periodo porque durante estos cuatro años se han implementado las acciones financiadas con el subsidio del Pronapred en el municipio.

¹² La Nueva Metodología para el Registro y Clasificación de los Delitos para Fines Estadísticos define otros delitos como "todos aquellos delitos que no haya sido clasificados en las definiciones previas del SESNSP" (2016, p. 156).

Cuadro 3. Percepción de seguridad y desempeño de autoridades en Nezahualcóyotl

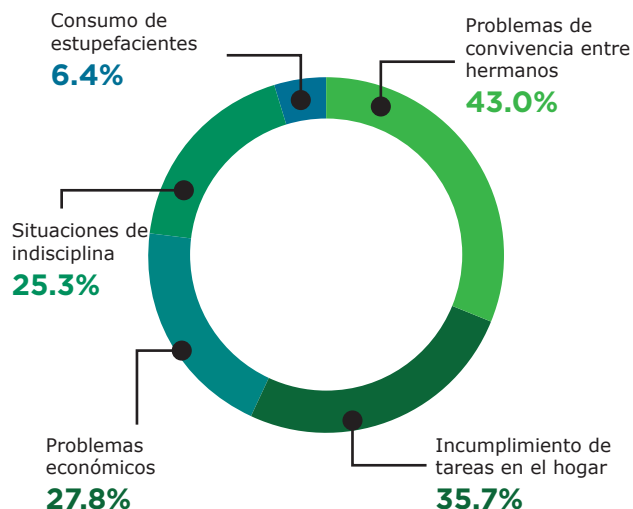
Porcentaje de la población que considera que vivir en su municipio es inseguro	78 %
Porcentaje de la población que considera inseguro(s):	Transporte público: 88.7 % Cajeros automáticos en vía pública: 82 %
Porcentaje de la población que tiene mucha o algo de confianza en:¹³	Ejército: 86.4 % Marina: 81.8 % Policía federal: 63.2 % Policía estatal: 55.9 % Policía municipal: 53.7 %

Figura 2. Porcentaje de vecinos que han sido testigos de incivildades



adolescentes y jóvenes. La Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred) define como jóvenes a las personas de 12 a 29 años. Según este estudio, en 2014 uno de cada dos jóvenes que viven en Nezahualcóyotl enfrentó situaciones de conflicto o peleas dentro de su hogar. De éstos, 31.3 % sufrió violencia verbal o física. Como se refleja en la figura 3, entre las principales causas de estas situaciones están problemas de convivencia entre hermanos, incumplimiento de tareas en el hogar,

Figura 3. Causas de situaciones de conflicto de jóvenes en el hogar



problemas económicos, situaciones de indisciplina y consumo de estupefacientes.

¿De qué manera responden los jóvenes del municipio ante dichas situaciones de conflicto? Según la Ecopred, 63.1 % reaccionó de manera constructiva. El resto utiliza expresiones violentas para "solucionar" estos problemas, como gritar, discutir o golpear objetos. Por su parte, los padres/tutores utilizan diferentes prácticas disciplinarias para resolver este tipo de conflictos dentro de los hogares. En el gráfico 4 se muestran las maneras en que responden los jóvenes a situaciones de conflicto que más destacan.

Además, la Ecopred muestra cómo están conformados los hogares del municipio (figura 4): 62.2 % de los jóvenes de 12 a 29 años vive en hogares biparentales (madre y padre, o tutores); 30.8 %, en hogares monoparentales (madre o padre o tutor), y el resto vive con otras figuras parentales.¹⁴ Las principales razones de la ausencia de uno o ambos padres son la separación de los mismo, el fallecimiento o abandono de parte de uno de ellos y laborales.

¹³ Para este indicador se sumaron los porcentajes de la población que tiene mucha confianza y de la población que tiene algo de confianza en tales autoridades.

¹⁴ La Ecopred incluye en esta categoría a los abuelos, tíos, padrastros, padrinos, hermanos, etc., siempre y cuando sean mayores de 18 años.

Gráfico 4. Factores de riesgo de los jóvenes asociados a la violencia en el hogar

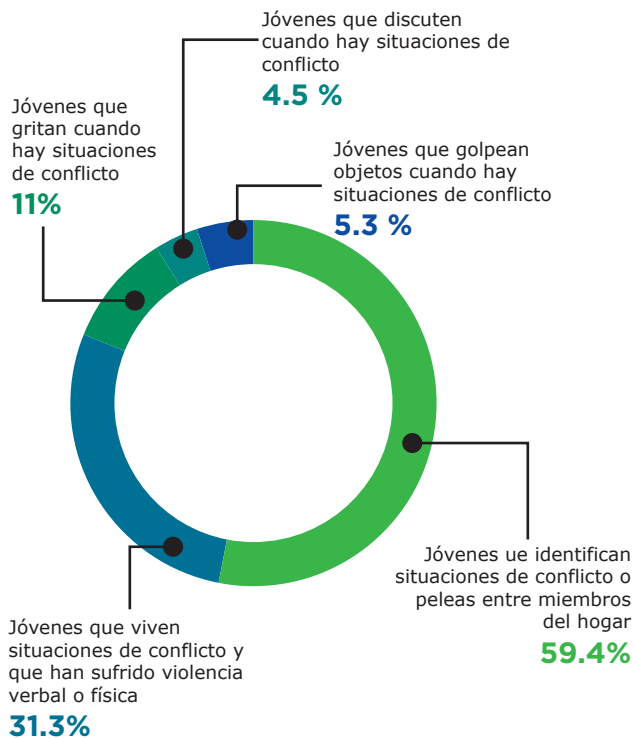


Figura 4. Composición de los hogares de Nezahualcóyotl

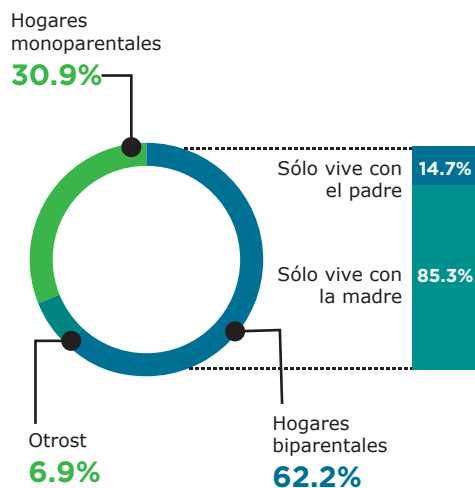
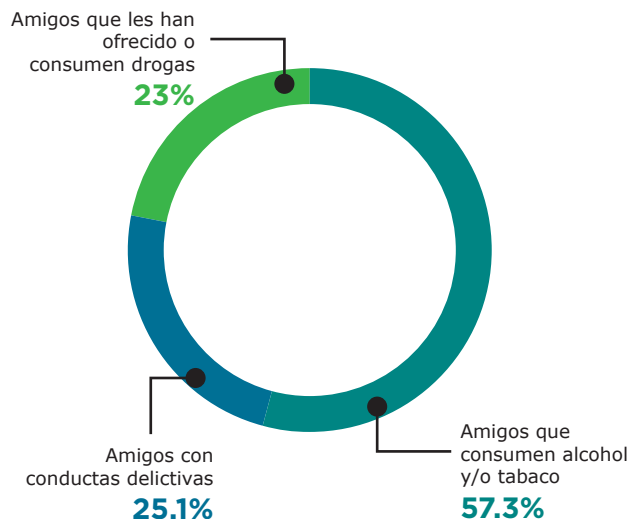


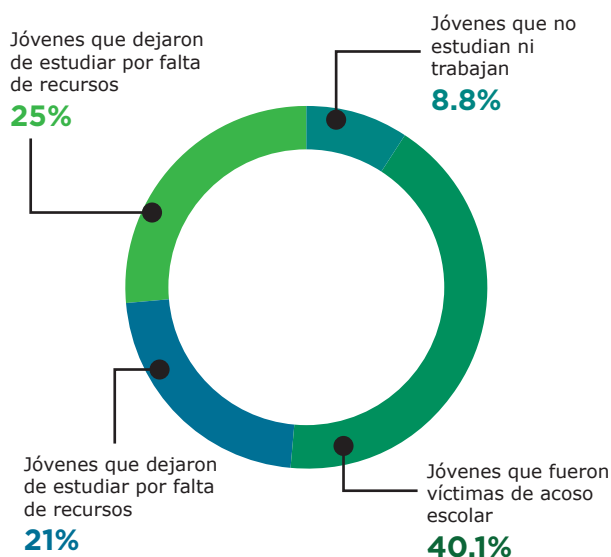
Figura 5. Factores de riesgo asociados a los amigos



Respecto al consumo de drogas legales e ilegales, cuatro de cada 10 jóvenes de 15 a 29 años consumieron alcohol o tabaco en 2014. Además, 4.4 % de estos jóvenes consumió marihuana, inhalables u otras drogas. La Ecopred señala que la edad promedio del inicio en el consumo de estas sustancias es 16 años. A su vez, los jóvenes pueden estar expuestos a factores de riesgo dependiendo del tipo de amigos con los que se relacionan. Como lo muestra la figura 5, 57.3 % de los jóvenes del municipio tiene amigos que consumen alcohol y tabaco, 25.1 % tiene amigos que presentan conductas delictivas y 23 % conoce a amigos a quienes les han ofrecido o consumen drogas.

Asimismo, la Ecopred señala que 56.8 % de los jóvenes de Nezahualcóyotl sólo se dedica a estudiar, 26.8 % sólo trabaja y 8.8 % ni estudia ni trabaja. Sobre el ambiente escolar, nueve de cada 10 jóvenes asisten a escuelas públicas y el resto a privadas. En el gráfico 5 se presentan datos sobre los factores de riesgo asociados a este ámbito: cuatro de cada 10 jóvenes han sido víctimas de acoso escolar. Respecto a la deserción escolar, las razones por las cuales los jóvenes dejaron de estudiar incluyen falta de recursos o necesidad de trabajar, falta de interés y dificultad para estudiar.

Gráfico 5. Factores de riesgo asociados al ámbito escolar



En el ámbito comunitario, 56.1 % de los jóvenes de Nezahualcóyotl considera que sus vecinos son conflictivos, ruidos o peligrosos. Sólo dos de cada 10 piensan que sus vecinos son tranquilos. Asimismo, los jóvenes del municipio participan activamente en diferentes actividades dentro de sus colonias o barrios. Como se muestra en la figura 6, 75 % participa en actividades o programas deportivos, 13.4 % en actividades religiosas y 10.3 % en actividades artísticas.

Respecto al desempeño de la policía, los datos de la Ecopred 2014 plantean que seis de cada 10 jóvenes confían poco o nada en esta organización. En la figura 7 se muestran las razones de su desconfianza hacia la policía.

Otro problema presente en el municipio es la violencia contra las mujeres. En 2015, la Secretaría de Gobernación, mediante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, emitió la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en 11 municipios del Estado de México que concentran los mayores índices de violencia contra las mujeres, entre ellos Nezahualcóyotl (Alerta de género, 2015). Las dependencias estatales y municipales encargadas de la

Figura 6. Participación de los jóvenes en actividades dentro de su colonia

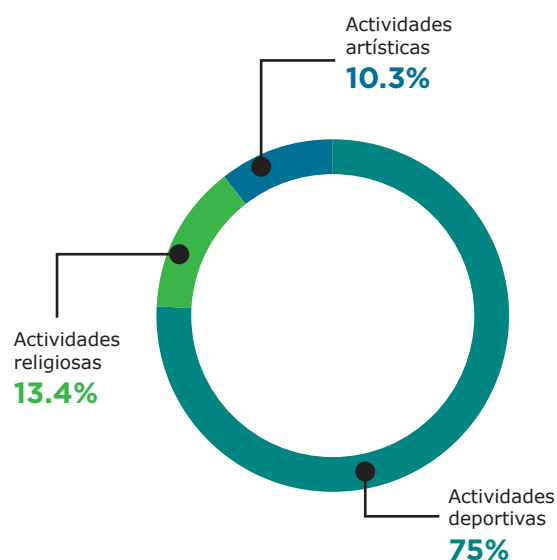
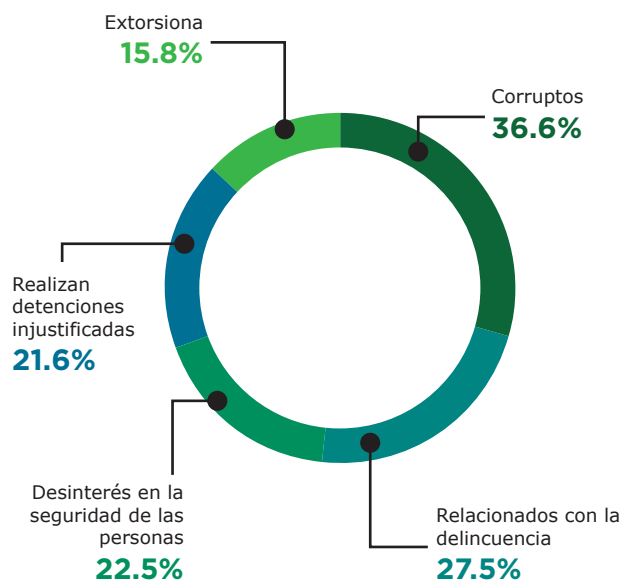


Figura 7. Razones por las que los jóvenes desconfían de la policía



seguridad ciudadana y la procuración de justicia deben elaborar protocolos para prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En este contexto, Nezahualcóyotl ha sido beneficiario de subsidios federales, como el Subsemun, el Fortaseg y el Pronapred, para diseñar e implementar acciones que atiendan los problemas de inseguridad en el municipio. Además, el gobierno federal incluyó a Nezahualcóyotl en la estrategia de los 50 municipios más violentos, lanzada en agosto de 2016.¹⁵

Política y gestión en Nezahualcóyotl

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha gobernado el municipio desde 1996, con un periodo interrumpido por el gobierno priista de Edgar Navarro (2009-2012). Esta situación política contrasta con la del Estado de México, entidad gobernada por más de 75 años por el Partido Revolucionario Institucional.

En el marco de continuidad política y partidista, el gobierno municipal comenzó a implementar acciones preventivas desde 2003. En particular, la DGSC diseñó el programa Enlace Ciudadano, que tuvo como objetivo vincular a efectivos policiales con los habitantes del municipio para atender sus principales necesidades y preocupaciones en materia de seguridad.

Cuadro 6. Presidentes municipales de Nezahualcóyotl

Presidente municipal	Periodo
Valentín González Bautista (PRD)	1996-2000
Héctor Miguel Bautista López (PRD)	2000-2003
Luis Sánchez Jiménez (PRD)	2003-2006
Víctor Manuel Bautista López (PRD)	2006-2009
Edgar Cesáreo Navarro Sánchez (PRI)	2009-2012
Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD)	2012-2015
Juan Hugo de la Rosa García (PRD)	2015-2018

Según el director de esta dependencia municipal, la policía realizaba tres tipos de enlaces: **a)** contacto calificado con aquellos ciudadanos interesados en la comunidad (líderes religiosos, líderes de comerciantes, representantes de vecinos, profesores, etc.), a fin de tener un vínculo con las comunidades; **b)** contacto con la población en general en eventos masivos o con acciones generales, y **c)** búsqueda y control de los delincuentes. El funcionario municipal encargado de la dependencia, Jorge Amador, afirmó durante una entrevista el 19 de enero de 2017 que este programa marcó el inicio de un proyecto preventivo municipal coordinado por la policía municipal.

Posteriormente, este proyecto municipal incluyó los proyectos Unidad de Atención a Víctimas y Policía Vecinal de Proximidad. Respecto a este último, la DGSC dividió el territorio de Nezahualcóyotl en cuadrantes para organizar la presencia y atención policial, y la preservación del orden público. Aunque los recursos eran limitados, el proyecto comenzó a tener efectos importantes, como lo comentó el mismo funcionario.

Acciones preventivas en Nezahualcóyotl

En 2013, el gobierno federal lanzó el PNPSVD y creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) de la Secretaría de Gobernación, para diseñar, operar y monitorear el programa. El gobierno federal seleccionó Nezahualcóyotl como municipio beneficiario del Pronapred, con el fin de implementar acciones preventivas que complementaran las intervenciones de la DGSC. Para ello se seleccionaron cuatro áreas geográficas del municipio con los mayores niveles de incidencia delictiva, llamados polígonos. El director de esta dependencia señala que fue un proceso de negociación con la SPPC.

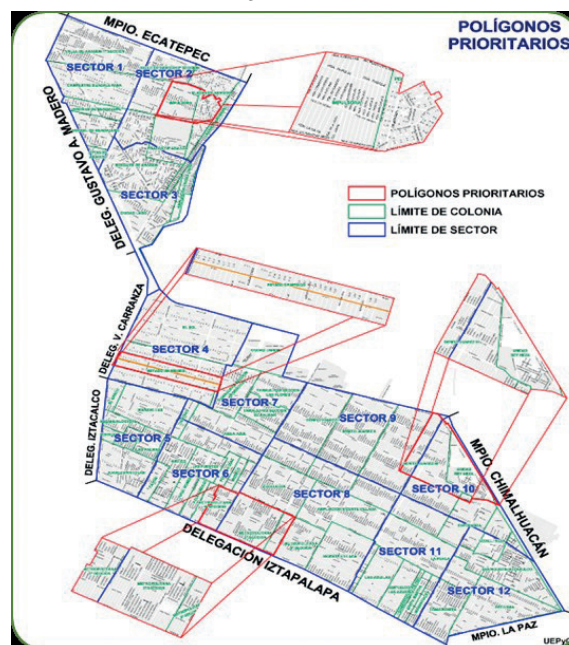
En estos polígonos se implementaron las acciones preventivas aprobadas por la SPPC. Cada uno tiene características sociodemográficas y delictivas particulares. En el cuadro 7 se presenta información sobre el tipo de población, las colonias que los integran, la incidencia delictiva y los principales factores de riesgo de los cuatro polígonos.

¹⁵ Véase Presidencia de la República, "Instruyó al Gabinete de Seguridad poner en marcha una estrategia de atención integral a los 50 municipios que concentran el 42 por ciento de los homicidios dolosos que hoy se están cometiendo en el país", 30 de agosto de 2016, en <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/los-mexicanos-queremos-vivir-en-un-pais-de-paz-y-tranquilidad-de-libertades-y-derechos-de-leyes-e-instituciones-epn>.

El polígono I se localiza en la zona norte de Nezahualcóyotl y colinda con el municipio de Ecatepec. En él hay muchas unidades habitacionales y pocos espacios públicos para realizar actividades deportivas y culturales. Se presentan conflictos y riñas vecinales. El polígono también colinda con la FES Aragón, lo que propicia un mayor flujo de personas, presencia de bares, peleas callejeras, venta y consumo de alcohol y drogas. Además, la policía ha detectado predios abandonados y vandalizados, utilizados para la comercialización de estupefacientes. Las cifras delictivas del Centro de Mando y Monitoreo de la Policía Municipal registran una reducción de homicidios dolosos, extorsiones, robos a casa habitación y robos a transporte público en este polígono durante el periodo 2014-2016. El único delito que tuvo un repunte considerable fue el robo a transeúntes.

En el polígono II se localizan algunas de las colonias más populares y pobladas del municipio, como la colonia Estado de México. A pesar de que su población es mayoritariamente joven, hay pocos espacios públicos para realizar actividades deportivas y culturales. Según

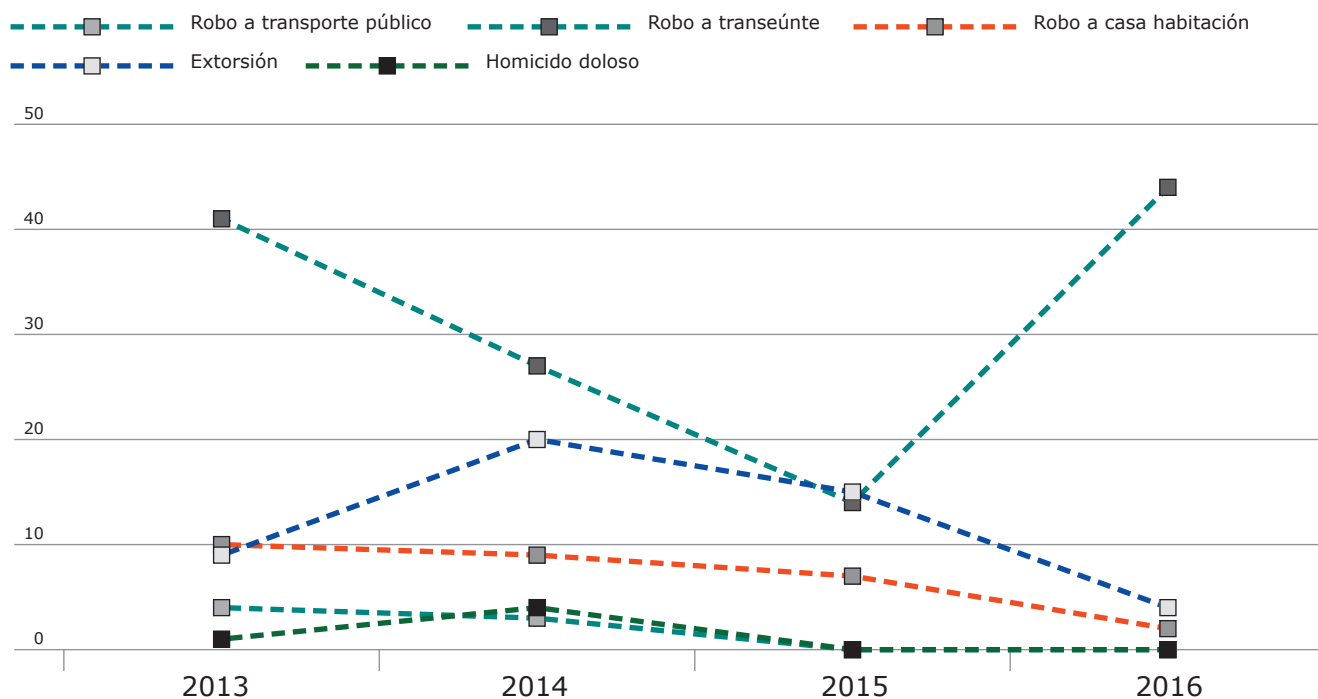
Figura 8. Polígonos Pronapred de Nezahualcóyotl



Cuadro 7. Comparativo de los cuatro polígonos de Nezahualcóyotl

	Polígono I Norte	Polígono II El Corredor	Polígono III Centro	Polígono IV Oriente
Población	11 086	14 508	40 611	33 468
Población de 0 a 24 años	43.1 %	42 %	38.7 %	44.3 %
Colonias	Impulsora y Plazas de Aragón	Estado de México	Estado de México Metropolitana 1ª, 2ª y 3ª secciones	Benito Juárez III, Unidad Rey Neza y Esperanza
Principales factores de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> -Conflictos vecinales -Venta de drogas en inmuebles abandonados -No hay espacios recreativos para niños/jóvenes -Centros de consumo de alcohol (bares y antros) 	<ul style="list-style-type: none"> -Pandillas de jóvenes -Bandas delictivas con casas de seguridad -Carros e inmuebles abandonados -No hay centros culturales 	<ul style="list-style-type: none"> -Venta de drogas -Inmuebles abandonados -Bandas delictivas -Conflictos entre vecinos/comerciantes -No hay centros culturales 	<ul style="list-style-type: none"> -Venta y consumo de drogas -Pandillas -Riñas colectivas -Inmuebles abandonados -No hay centros culturales

Figura 9. Incidencia delictiva del polígono Norte



el diagnóstico de 2014, la mitad de las calles tiene vehículos abandonados, infraestructura inadecuada para el tránsito peatonal y poco alumbrado público. Según el mismo diagnóstico, esta situación ambiental crea condiciones propicias para robo a transeúntes, consumo de drogas y agresiones violentas. Asimismo, cabe destacar la presencia de casas de seguridad que pertenecen a bandas delictivas de delegaciones vecinas. En este polígono, las extorsiones y los robos a casa habitación han ido a la baja desde 2014, mientras que el robo a transeúntes se mantiene constante en el mismo periodo. Los delitos que registraron un incremento son el homicidio doloso y el robo a transporte público. Este último pasó de tres casos en 2013 a ocho en 2016.

El polígono III se localiza en el centro del municipio, donde se concentra la mayor cantidad de comercios, formales e informales. Los problemas más comunes son peleas entre vecinos y comerciantes, y el robo de vehículos. Además, la policía ha identificado un importante número de inmuebles abandonados y vandalizados que se usan para la comercialización de drogas. Según el diagnóstico de 2014, una de las bandas más antiguas del municipio continúa operando en la colonia Metropolitana, 1a sección. De 2014 a 2016, como se muestra en la figura 11, el polígono tuvo

una reducción progresiva de los casos de extorsión. El homicidio doloso se ha mantenido constante desde 2013, con una caída en 2014. En contraste, los robos a casa habitación, transeúntes y transporte público registran un incremento en ese mismo periodo.

En el polígono IV se localizan varias escuelas de nivel básico y medio superior, así como algunas universidades. Hay una presencia importante de bares, antros y puntos de venta de drogas. El polígono tiene muchas unidades habitacionales y pocos espacios públicos para realizar actividades deportivas y recreativas. Además, un número importante de estos centros están abandonados o en malas condiciones. De acuerdo con el diagnóstico de 2014, el mayor número de quejas o denuncias por riñas entre vecinos proviene de este sector. El polígono tuvo un descenso en las cifras de homicidio doloso durante el periodo de 2013 a 2016, como se puede observar en la figura 12. Por su parte, el robo a transeúntes, a transporte público y a casa habitación registraron un incremento considerable de 2015 a 2016.

Para atender estos problemas de violencia y delincuencia, el gobierno federal aprobó un presupuesto de más de 160 millones de pesos del subsidio del Pronapred, destinados a la implementación de los proyectos preventivos durante

Figura 10. Incidencia delictiva del polígono El Corredor

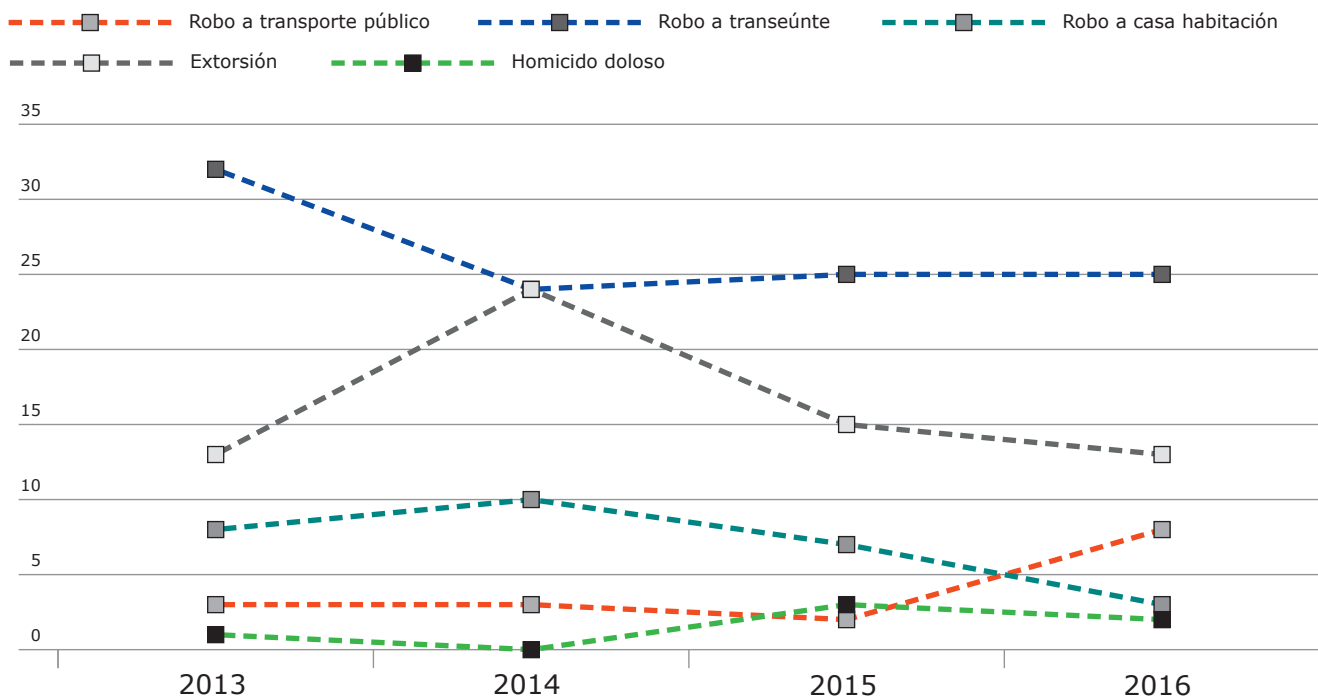


Figura 11. Incidencia delictiva del polígono Centro

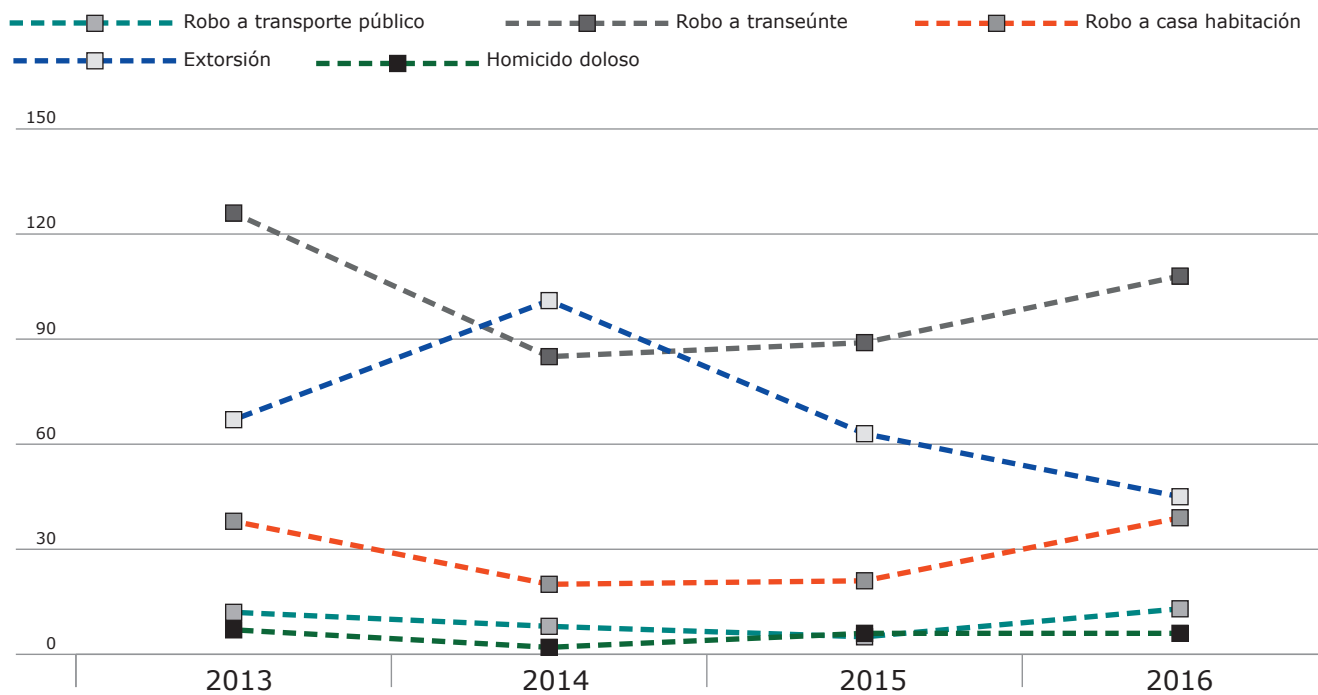


Figura 12. Incidencia delictiva del polígono Oriente

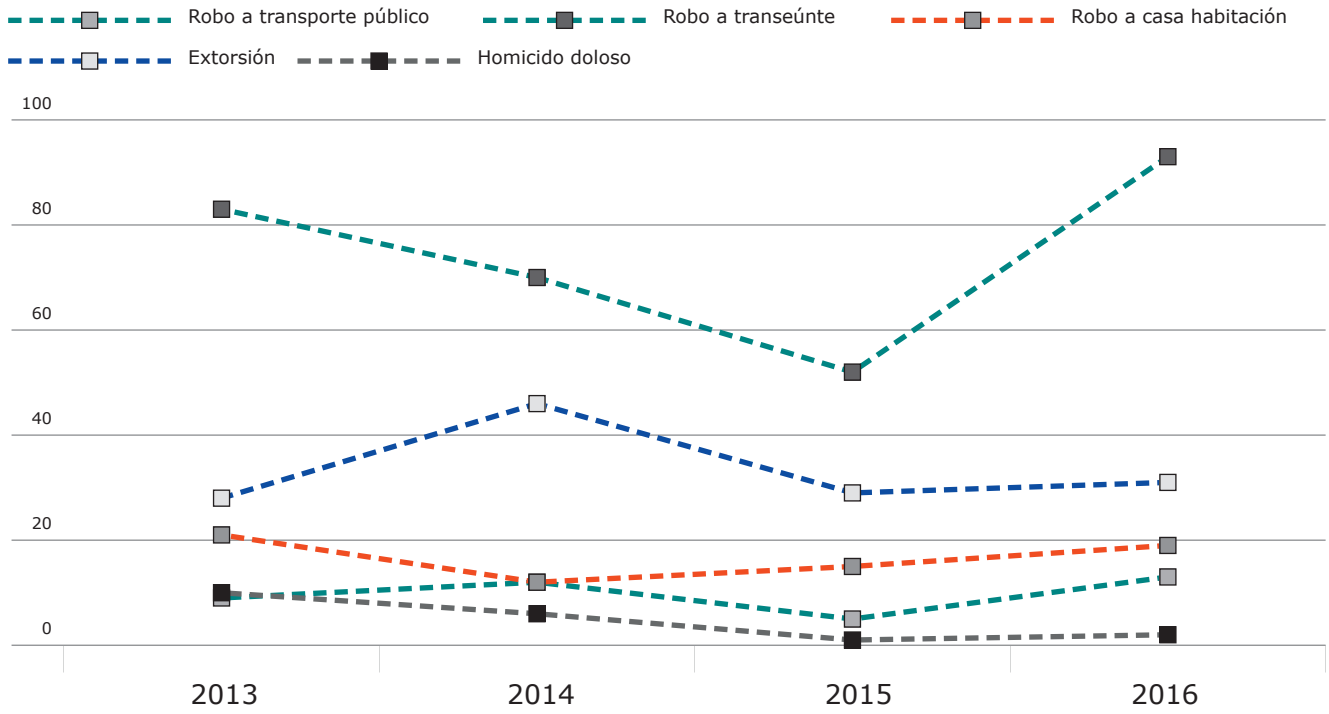


Figura 13. Presupuesto aprobado y entregado para Nezahualcóyotl¹⁶

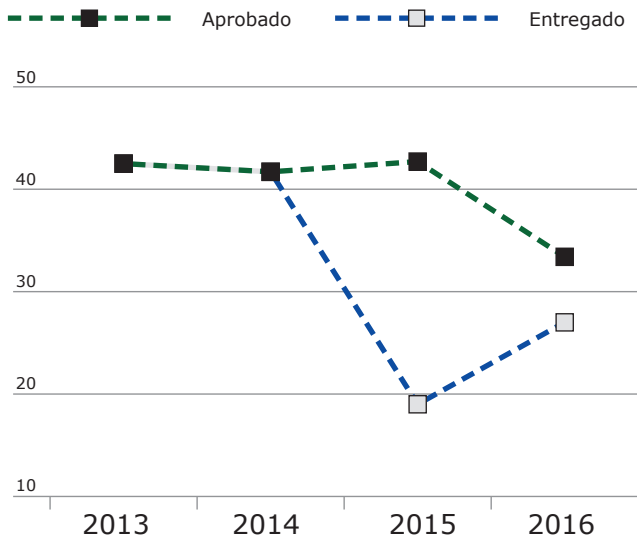
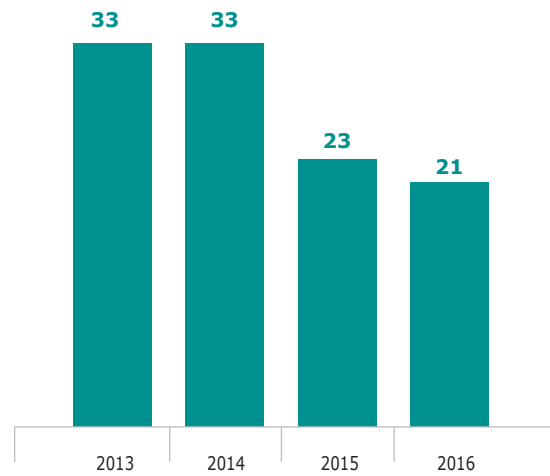


Figura 14. Número de acciones preventivas implementadas en Nezahualcóyotl



¹⁶ Las cantidades están en precios reales de 2016.

el periodo 2013-2016. Como se puede observar en la siguiente gráfica, el presupuesto anual aprobado fue constante en los primeros tres años; sin embargo, para 2016 se registró una reducción de 21 % respecto a 2013. Al comparar estas cifras con el presupuesto entregado a los operadores, se observa que en 2015 hubo un recorte presupuestal de 56 % respecto al presupuesto aprobado, por lo cual sólo recibieron 19 millones de pesos para operar las acciones preventivas de ese año. Para 2016 se recortaron cerca de siete millones de pesos.

Con este presupuesto se implementaron acciones preventivas en los polígonos del municipio. El número de estas acciones disminuyó durante los cuatro años del financiamiento. Como se observa en la siguiente figura, se realizaron 33 acciones en 2013, mientras que en 2016 se redujeron a 21. No obstante, el problema en cuanto a políticas de prevención de la violencia y la delincuencia no se reduce únicamente a la acotación del número de acciones, sino a un déficit en la focalización y orientación de las mismas, en función de los problemas específicos

identificados en cada demarcación, de las poblaciones y de la capacidad institucional local instalada.

La selección de acciones preventivas por parte de las demarcaciones beneficiadas con el subsidio proviene de un listado de opciones diseñado en la SPPC. Este listado contiene acciones acotadas, que no necesariamente corresponden con la realidad de los municipios, sino que son acciones genéricas. La rigidez del trámite burocrático administrativo establecido por la SPPC provocó una disociación entre lo que supuestamente se necesita hacer y se reporta y lo que realmente se lleva a cabo.

En el cuadro 8 se muestran las acciones elegidas conjuntamente entre la DGSC y el equipo de México Evalúa con la finalidad de darlas a conocer y analizar su implementación.

Respecto a los operadores de estas acciones preventivas, cabe destacar que en su mayoría

Cuadro 8. Acciones preventivas evaluadas en Nezahualcóyotl

2013	2014	2015	2016
10.2.29. Formación de gerentes sociales	1.1.1.5. Capacitación a promotores	1.1.1.3. Apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos por intervenir	1.1.1.3. Apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos a intervenir
10.2.11. Orquestas y coros infantiles y juveniles	2.2.7.3. Orquestas	2.2.7.3. Conformación de orquestas juveniles	2.2.7.3. Conformación de orquestas juveniles
	2.1.6.1. Coros	2.2.7.4. Conformación de coros juveniles	2.2.7.4. Conformación de coros juveniles
10.2.12. Reconciliación policía-comunidad	3.3.2.1. Reuniones policía-comunidad	3.3.2.1. Proyecto de policía de proximidad	3.3.2.1. Proyecto de policía de proximidad, por ejemplo: acercamiento a la ciudadanía con reuniones públicas, aplicación de encuestas de percepción, capacitación de ciudadanos, etcétera

2013	2014	2015	2016
10.2.12. Reconciliación policía-comunidad	3.3.2.1. Reuniones policía-comunidad	3.3.2.1. Proyecto de policía de proximidad	3.3.2.1. Proyecto de policía de proximidad, por ejemplo: acercamiento a la ciudadanía con reuniones públicas, aplicación de encuestas de percepción, capacitación de ciudadanos, etcétera
10.2.23. Recuperación del corredor de la Cuarta Avenida	3.1.3.14. Rehabilitación del centro deportivo del camellón de la avenida Valle Sor Juana Inés de la Cruz	N.a.	N.a.
10.2.2. Semillero deportivo	2.2.7.9. Semillero deportivo	No se implementó	2.1.6.2. Actividades formativas deportivas para niños con actividades de acompañamiento en temáticas de prevención social de la violencia y delincuencia 2.2.7.5. Actividades formativas deportivas para adolescentes y jóvenes con actividades de acompañamiento en temáticas de prevención social de la violencia y delincuencia

son organizaciones civiles o consultorías. Los relatos de estos operadores y del funcionariado municipal refieren que en 2013 su contratación se realizó directamente por el gobierno estatal. Para 2014 se contrató a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Ésta no ejecutó los proyectos preventivos, sino que fueron relegados a ciertas organizaciones que operaron previamente las acciones. Cabe señalar que algunos de estos operadores no recibieron el pago completo de los servicios prestados durante ese año.

En 2015, las organizaciones fueron nuevamente subcontratadas por otra organización para la operación en el terreno, particularmente en los proyectos relativos a redes y promotores ciudadanos. En 2016, la ejecución de las acciones y los trámites administrativos se

trasladaron a dependencias municipales como el DIF y el Instituto de Cultura Física y Deporte de Nezahualcóyotl (Imcufidene), que a su vez subcontrataron a organizaciones/consultorías indicadas por la DGSC para la instrumentación de los proyectos y las acciones convenidas en los anexos técnicos.

Durante los cuatro años del financiamiento, el gobierno municipal y, particularmente, la DGSC han participado en la selección, la coordinación y el seguimiento del trabajo de los operadores. Esto obedece a la necesidad de integrar y hacer compatible las acciones preventivas con el proyecto preventivo del municipio. Así lo planteó el director de esta dependencia, al afirmar que el criterio central para la selección de los operadores fue "la capacidad de adaptar, de captar esta concepción (proyecto de prevención)".

Cuadro 9. Operadores de las acciones preventivas

Proyecto	2013	2014	2015	2016
Redes Ciudadanas	-Acción, Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C.	-UAEM -Acción, Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C.	-Planeación y Análisis Aplicado, A.C.	-DIF municipal -Planeación y Análisis Aplicado, A.C
Promotores Comunitarios	-Acción, Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C.	-UAEM	-Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S.C.	-DIF municipal
Policía Vecinal de Proximidad	-Proyecta, S.C.	-UAEM	-Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S.C.	-DIF municipal
Coros Juveniles	-Distribuidora Orión -María de la Paz Pérez González	-UAEM -María de la Paz Pérez González	-Servicios Integrales de Planeación Estratégica de Desarrollo Humano	-Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte
Orquestas Juveniles	-Distribuidora Orión -María de la Paz Pérez González	-UAEM -María de la Paz Pérez González	-Servicios Integrales de Planeación Estratégica de Desarrollo Humano	-Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte
Semillero Deportivo	-Instituto de Administración Pública del Estado de México	-Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte	-N.a.	-Imcufidene -Ceda el Paso Comunicación Estratégica, S.C.
Rescate de Espacios Públicos	-DGSC	-DGSC		

Fuente: informes de las acciones preventivas.

En este contexto, el Gabinete Municipal de Prevención (GMP) colaboró en la implementación, el seguimiento y el monitoreo de las acciones preventivas. El presidente municipal, Juan Zepeda, presidió e integró este gabinete en 2015 con las siguientes dependencias municipales: Dirección General de Seguridad Ciudadana, Dirección de Educación, Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte, Dirección de Cultura, Instituto Municipal de Atención para la Mujer, Instituto Municipal de la Juventud y

Subdirección de Prevención y Participación Ciudadana.¹⁷ Sin embargo, para 2016, el GMP se disolvió y, desde ese momento, únicamente la DGSC coordina y monitorea la implementación de las acciones preventivas.

Todos los diagnósticos coinciden en presentar información sociodemográfica de Nezahualcóyotl y los polígonos de intervención, así como de la incidencia delictiva e identificación de zonas y factores de riesgo en los mismos. Aparte de ello, en el diagnóstico de 2014 se presenta una extensa lista de organizaciones de la

¹⁷ El Acta de Instalación del Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se firmó el 3 de diciembre de 2014 por los representantes de cada una de las dependencias municipales que lo integraban.

sociedad civil con presencia en Ciudad Nezahualcóyotl o el Estado de México, e incluye sus datos de contacto, aunque sin especificar cómo se localizaron, si se contactaron para las intervenciones en prevención comunitaria o el papel que desempeñarían en las mismas.¹⁸ La actualización del diagnóstico participativo en 2015 fue realizado por GEA, la misma consultora especializada en asesoría económica y financiera contratada ese año para operar el proyecto de capacitación a organizaciones de la sociedad civil. En el documento correspondiente a dicha actualización no se menciona el trabajo realizado en años anteriores, sino que se presentan los resultados de un estudio de investigación social y cualitativo sobre trayectorias delictivas y sus factores familiares y sociales, entre otros. El documento concluye con recomendaciones para “alejarse de la propensión criminógena” a niños, jóvenes y familias, entre las cuales destacan las dirigidas a “la reconstrucción comunitaria de los lazos sociales”. Para esto se sugiere “promover la participación comunitaria en su rol activo (gestoría, promoción y difusión social)”, una estrategia que pasa por “la creación de Grupos de Acción y Autogestión Comunitaria (GAAC), que se conviertan en el canal de comunicación, gestoría social y promotoría entre las autoridades y la población”, lo cual requiere:

- ✓ Ubicar y reconocer a líderes locales y a aquellas personas que puedan ser empleadas.
- ✓ Formar grupos locales, atendiendo a una estrategia territorial de prevención de la violencia y el delito en el municipio.
- ✓ A partir de los GAAC, establecer nodos comunitarios que coadyuven a la difusión y promoción de las actividades (comerciantes, asociaciones, escuelas, iglesias, etc.).¹⁹

Otra estrategia propuesta en el diagnóstico de 2015 para la reconstrucción de lazos comunitarios promovió la participación de la iniciativa privada y de la sociedad civil, esto es: “Identificar a las organizaciones, grupos sociales y colectivos que actualmente ya se encuentran realizando distintas acciones en pro de la comunidad y la familia, a fin de sumar esfuerzos y generar vías de canalización de la población hacia los distintos servicios de acuerdo con las necesidades específicas”.²⁰

Todo lo que hay sobre las propuestas anteriores en el diagnóstico de 2016 se limita a una “tabla de actores de los municipios y polígonos”, en la que figuran cinco asociaciones civiles, un Centro de Integración Juvenil de Nezahualcóyotl (entidad paraestatal) y un comerciante que organiza reuniones con otros líderes en el municipio para dar pláticas de prevención a los locatarios de los mercados. Aparte de una breve descripción de las actividades que estos actores realizan en relación con la prevención, no se proporciona mayor información. Los datos relacionados con los factores de prevención comunitaria figuran principalmente en el apartado 4.6 del diagnóstico “Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente”. Al emplear como fuentes la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012) y Ecopred (2014), se expone en dicho apartado que “las colonias nunca se organizan para convivir, solucionar problemas y solicitar servicios públicos”; 71.16 % de los vecinos del municipio “no se conocen y mucho menos llegan a contarse sus problemas”, y 52.60 % de ellos “no tiene confianza en la gente de su colonia”.²¹ No se proponen acciones o estrategias concretas para abordar estos problemas, ni se mencionan los avances relacionados con la prevención comunitaria realizados en años anteriores por los proyectos del Pronapred.

¹⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Diagnóstico Pronapred*, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, pp. 38-65. En el escueto apartado “La participación ciudadana y de grupos comunitarios”, de la estrategia de implementación del Programa de Prevención Social del Delito, en el diagnóstico del año anterior se había establecido como premisa clave la inclusión de todos los actores y organizaciones sociales: “...toda organización social, por pequeña que sea, puede jugar un papel determinante para el éxito del Programa”, véase Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Diagnóstico Pronapred*, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, p. 10.

¹⁹ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, “1.1.1.1. Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia”, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, p. 186.

²⁰ *Ibíd.*, p. 187.

²¹ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, *Diagnóstico integral 2016*, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, pp. 24-27, 45-46.

IV. ACCIONES PREVENTIVAS OBSERVADAS EN LOS POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN

En este capítulo se presenta el análisis de las siete acciones preventivas seleccionadas e implementadas de 2013 a 2016, y financiadas por el subsidio del Pronapred. Algunas se llevaron a cabo a lo largo de cuatro años, a excepción del proyecto de semillero deportivo, que se realizó durante 2013, 2014 y 2016, y el rescate de espacios públicos, que solamente se implementó en 2013 y 2014.

La presentación del análisis de estas acciones se organiza en tres secciones. En la primera se presenta el análisis de los proyectos de redes ciudadanas, promotores comunitarios y policía vecinal de proximidad; estas tres iniciativas forman parte de un proyecto integral, coordinado y supervisado particularmente por la propia dependencia municipal, de acuerdo con la DGSC. En la segunda sección se presenta en un solo bloque el análisis de los proyectos de coros y orquestas infantiles y juveniles. Esta decisión responde a la historia propia del proceso de implementación de estas acciones. Esto es, en 2013 se presentó como una sola acción preventiva, tanto en términos administrativos como operativos. De 2014 a 2016 se presentaron dos acciones distintas en el plano administrativo, pero en el plano operativo han sido implementadas como un mismo proyecto. Ambas acciones preventivas han tenido distintos operadores casi año con año. A partir de las conversaciones con operadores de 2015 y 2016, coinciden en que se trata de una sola acción con dos vertientes: coros y orquestas. Por tal motivo se consideró adecuado mostrar el análisis como fue relatado tanto por funcionarios y operadores como por los beneficiarios. Finalmente, en la tercera sección se presenta el análisis de los proyectos de semillero deportivo y rescate de espacios públicos, que han operado de manera independiente uno del otro y no tienen relación entre sí, aunque sería útil construir y argumentar, en casos como éstos, una relación más precisa entre la infraestructura que se quiere mejorar y los objetivos/metas a los que la misma busca contribuir en términos de convivencia comunitaria y pacífica.

El análisis de estas acciones preventivas se estructura en tres partes. En la primera se incluyen los datos generales de la acción analizada: los años de emisión, quién fue el operador, los polígonos atendidos, la duración de la acción, los beneficiarios proyectados por año, así como los fondos que se destinaron a la acción por año. En la segunda, de manera narrativa, se da cuenta de la propuesta técnica y los productos entregados que explicitan o tendrían que explicitar el desarrollo de la acción preventiva, la metodología utilizada en el terreno y los resultados inmediatos que se pudieron observar y documentar a partir de los testimonios de los diversos actores implicados en la acción preventiva. En la tercera parte se incluyen algunas conclusiones y recomendaciones que aluden principalmente al ámbito más amplio del PNPSVD, las instituciones y los servicios públicos o el sector de la sociedad civil.

REDES, PROMOTORES Y POLICÍA

1. PROYECTO DE CONFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE REDES CIUDADANAS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

Síntesis de la propuesta preventiva

Esta acción empezó a instrumentarse en 2013 con el nombre de Formación de Redes, operada por ARIS. En el diagnóstico elaborado por el municipio de Nezahualcóyotl durante ese año se menciona en las "acciones que recibieron presupuesto", bajo el rubro Prevención Comunitaria, con la "convivencia, cohesión y participación ciudadana" como eje rector y con la "gestión comunitaria" y la "solución pacífica de conflictos" como componentes de su programa estratégico.²² Además, ARIS fue invitada a diseñar e implementar otros tres proyectos a partir de una articulación clave para el área de la prevención

²² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Diagnóstico Pronapred*, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, p. 26.

Cuadro 10. Datos generales de la acción

Operador	Polígonos	Tiempos de ejecución	Beneficiarios	Fondos
2013				
Acción, Reacción e Ingeniería Sociocultural, A.C. (ARIS)	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: tres meses	120	1 000 000.00
2014				
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y ARIS	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: tres meses	1 580	2 499 996.00
2015				
Planeación y Análisis Aplicado sobre Educación y Cultura, A.C. (PAASEC).	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: tres meses	2 000 (500 por polígono)	1 500 000.00
2016				
DIF Municipal y Planeación y Análisis Aplicado sobre Educación y Cultura, A.C. (PAASEC).	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: tres meses	140 (35 por polígono)	2 000 000.00

comunitaria del delito (basada en la creación de condiciones para que ciudadanos organizados dieran continuidad a procesos de paz, fortalecimiento del tejido social y desarrollo humano): Formación de Gerentes Sociales; Fortalecimiento de Organizaciones Vecinales, Cultura de Paz y Desarrollo Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La invitación fue hecha por la DGSC del municipio por medio de Ricardo Govela Autrey, director de Enlace Operativo del Pronapred.²³ Para operar los cuatro proyectos, ARIS formó un equipo base en cada uno de los cuatro polígonos, integrado por antropólogos, sociólogos y comunicadores, cuyo trabajo en campo estuvo coordinado por un equipo dirigido por la directora de la asociación civil. Las actividades propuestas para el proyecto de Formación de Redes fueron las siguientes:

- ✓ Fortalecer las capacidades de los líderes de organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones civiles hacia dinámicas incluyentes y propositivas, e incluir en dichas dinámicas a los gerentes sociales capacitados para una vinculación con un mayor número de actores sociales.
- ✓ Crear o fortalecer los vínculos alrededor de nodos formados por las organizaciones de la sociedad civil existentes en el territorio.
- ✓ Desarrollar vínculos entre nodos civiles y los nodos institucionales, a fin de extender los alcances de la red, mediante alianzas equitativas y solidarias con base en objetivos y valores mutuamente acordados y compartidos.²⁴

²³ Los proyectos fueron propuestos por la Dirección de Seguridad Pública municipal para desarrollarse con la supervisión de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación.

²⁴ Acción Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C., 2013, *Participación ciudadana y formación de redes*, Ciudad Nezahualcóyotl.

En 2014, el proyecto de Formación de Redes se dividió en los componentes Redes Ciudadanas y Capacitación de Redes Conformadas. Para su operación, el SESESP contrató a la UAEM, que a su vez subcontrató a ARIS para que le diera continuidad al trabajo realizado durante 2013. En el anexo técnico del convenio de colaboración correspondiente se especifica que el objetivo²⁵ de la acción de Redes Ciudadanas fue “implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía en los proyectos locales de prevención social”. Según este anexo técnico, la formación de redes depende en gran medida de la consolidación de promotores comunitarios, mientras que la capacitación de dichas redes entraña el uso de herramientas virtuales (redes sociales) para la coordinación vecinal de cara a la prevención, así como el fomento de proyectos culturales y educativos surgidos de la comunidad y promovidos por esas redes.

ARIS le dio seguimiento en 2014 a los vínculos establecidos entre organizaciones civiles, agrupaciones vecinales y gerentes sociales que logró construir en 2013. Asimismo, por los problemas administrativos comunes de estos procesos de implementación que ya se han mencionado, ARIS prolongó este trabajo hasta mediados de 2015, cuando, de cara a la nueva administración surgida de las elecciones municipales de ese año, la DGSC optó por transitar a otro esquema y con un nuevo operador para darle continuidad a las acciones. Mediante un contrato federal, suscrito el 2 de octubre de 2015, se asignó la implementación del proyecto de redes ciudadanas –ahora “Conformación y capacitación de redes ciudadanas de prevención social de la violencia y la delincuencia”– a la empresa PAASEC, con Armando Adolfo Álvarez Govea como su representante legal. El objetivo expresado en el anexo técnico del contrato es el de “consolidar las redes identificadas y fortalecidas en los años 2013 y 2014 para generar herramientas comunitarias de prevención de la violencia y la delincuencia que permitan implementar mecanismos de participación ciudadana y de contralores

sociales”.²⁶ Como se especifica en el anexo técnico, una de las actividades vinculadas con este objetivo sería la de “crear una red específica para la contraloría social en cada polígono, misma que se capacitará en temas de cohesión comunitaria, trabajo en equipo, convivencia y resolución no violenta de conflictos”.

En este capítulo se presenta el análisis de las siete acciones preventivas seleccionadas e implementadas de 2013 a 2016, y financiadas por el subsidio del Pronapred.

Mediante esta nueva contratación, sin embargo, se rompió con la integralidad que había caracterizado el trabajo simultáneo de ARIS en los otros proyectos de prevención comunitaria. Para la capacitación de promotores comunitarios se contrató al CESUP, mientras que GEA se encargó de la capacitación a líderes de organizaciones de la sociedad civil.²⁷ PAASEC operó otros cuatro proyectos desvinculados entre sí y sin relación aparente con Redes Ciudadanas: colaboración con asociaciones religiosas para la prevención, actividades formativas deportivas para niños y niñas, uso responsable de internet para prevenir delitos cibernéticos y participación y formación ciudadana en niñas y niños. Los talleres fueron la herramienta clave en muchas de estas intervenciones, así como las actividades recreativas y deportivas en escuelas primarias y secundarias. El monto asignado a PAASEC en 2015 para operar los cinco proyectos fue de 4 500 000 pesos, de los cuales 1 500 000 correspondieron a la intervención de Redes Ciudadanas.

En 2016, PAASEC continuó trabajando en el proyecto de conformación y capacitación de redes ciudadanas, aunque subcontratada por el DIF, el cual aparece como operador de este y otros ocho proyectos en los documentos enviados a México Evalúa por la DGSC (contrato CSRF-SP-04/2016). En las fichas de objetivos

²⁵ El cual se mantuvo íntegro como la estrategia de acción en años posteriores.

²⁶ El documento completo del contrato puede consultarse en el portal de Información Pública de Oficio Mexiquense, en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/finanzas/licitaciones/2015/120/3.web>.

²⁷ El nombre completo de la acción fue “Capacitación a la ciudadanía y sociedad civil organizada en materia de prevención social, situacional, comunitaria y psicosocial”.

en estos documentos se especifica que el proyecto de redes se desarrollaría en tres vertientes:

- ✓ Se fortalecerán las redes ciudadanas creadas en 2014 y 2015, las cuales formarán un equipo de 25 ciudadanos en el polígono, a quienes se les capacitará para que adquieran conocimientos, metodologías y técnicas que les permitan constituirse en contralores ciudadanos y puedan ejercer acciones de vigilancia y control ciudadano, de tal forma que faciliten el combate contra la corrupción, mejoren los procesos de supervisión y rendición de cuentas del mismo, y eleven el nivel de desempeño del gobierno municipal. Esto se logrará con un curso de 40 horas por polígono (160 horas en total), distribuidas en 20 sesiones de dos horas semanales, durante cinco meses.
- ✓ Dada la extensión territorial y la complejidad de los polígonos es necesario crear otras 50 redes ciudadanas en cada uno para transmitirles a los ciudadanos el uso de herramientas comunitarias de prevención de la violencia y la delincuencia, con la finalidad de que puedan implementar mecanismos de participación inclusiva y tengan los conocimientos necesarios para diseñar propuestas de políticas públicas que atiendan de manera integral las problemáticas detectadas por los propios ciudadanos. Se llevarán a cabo 50 reuniones con la policía de proximidad para tratar temas de prevención y seguridad en las cuadras del polígono.
- ✓ Se creará un foro participativo en el que los integrantes de las redes expondrán, ante el Gabinete Municipal de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, sus problemáticas y propuestas de solución dentro de su comunidad.

El objetivo relativo a la creación de 50 redes por polígono (una red por cuadra), vinculadas a otras tantas reuniones con la policía de proximidad, muestra el giro que tomó esta acción desde 2015, sobre lo cual se ofrece información en el siguiente apartado. Las actividades anunciadas también enfatizan el seguimiento a redes conformadas en años anteriores y la capacitación de un grupo de contralores ciudadanos.

Metodología aplicada en el terreno

Durante los dos primeros años de la implementación hubo iniciativas concretas de evaluación y seguimiento de los resultados inmediatos en materia de conformación y capacitación de redes ciudadanas. En 2013, la DGSC produjo un informe de evaluación de los proyectos implementados, elaborado por un equipo de trabajo dirigido por el responsable de Enlace Operativo del Pronapred en el municipio. Este informe contiene poca información cualitativa, ya que la evaluación se sustentó en un sistema de indicadores administrativos (de proceso o gestión, de proyecto y servicio) con valores numéricos en los cuadros elaborados para cada proyecto preventivo. Según los indicadores del proyecto, las tres aportaciones más significativas al éxito del Pronapred corresponden a los tres proyectos destinados a trabajar con la comunidad. Esto es, Formación de Redes, Formación de Gerentes Sociales y Fortalecimiento de Organizaciones Vecinales. Por alguna razón, el proyecto Desarrollo Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo desempeño recibe un puntaje menor, se excluye en esta evaluación de la prevención comunitaria.²⁸ En los mencionados cuadros se enumeran además las evidencias y los productos entregados, en su mayoría listas de asistencia y de actores capacitados, evidencia visual de las reuniones o los talleres realizados, y los diagnósticos e informes finales.

Respecto a los productos entregados y su evidencia respectiva, la DGSC de Nezahualcóyotl envió al equipo de México Evalúa las bases de datos con los nombres y las direcciones de gerentes sociales, líderes formales, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones vecinales y espacios culturales y deportivos identificados o contactados en cada polígono, así como los currículos de los coordinadores y capacitadores de ARIS que trabajaron en el proyecto de redes ciudadanas en 2013. La información más detallada sobre procesos y resultados de las intervenciones de ese año fue enviada por la coordinación de la propia ARIS. Uno de los documentos facilitados consiste en un informe que resume el trabajo realizado en 2013, así como los principales logros y retos de las cuatro intervenciones en prevención comunitaria de cara a 2014, elaborado con el fin de facilitar a la DGSC realizar un diagnóstico

²⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Nezahualcóyotl, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Evaluación y seguimiento*, Ciudad Nezahualcóyotl, Dirección de Seguridad Pública, p. 63.

con recomendaciones sobre las áreas y estrategias de intervención en el territorio.²⁹ El documento contiene una cronología de la intervención del equipo base de ARIS en cada polígono, la cual ofrece una descripción del proceso sobre el reconocimiento del territorio y los actores sociales, la ubicación de posibles sedes adecuadas para las actividades planeadas y la celebración de asambleas informativas y talleres participativos. En éstos se enfatizó la elaboración de propuestas de corresponsabilidad entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil e instancias gubernamentales. El resultado concreto más inmediato consiste en la identificación y localización geográfica de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones vecinales, líderes formales y gerentes sociales dispuestos a colaborar en cada polígono. Como se aclara en el informe, éstos son *nodos* que han de fortalecerse para formar redes ciudadanas, pero no redes en sí mismas. El documento concluye con una serie de recomendaciones destinadas a remediar los factores de riesgo y las vulnerabilidades en materia de cohesión social identificados mediante la intervención participativa, como la falta de responsabilidades mutuas y de civilidad, la desconfianza entre vecinos y la falta de espacios comunes de ocio y esparcimiento. Entre esas recomendaciones destacan el trabajo conjunto entre gerentes sociales y organizaciones civiles y vecinales, para fortalecer y orientar el trabajo de las redes; el rescate de espacios públicos con la condición de que su mantenimiento o cuidado sea por parte de los propios vecinos; la conducción de talleres de capacitación para difundir y reforzar el trabajo de los Comités de Participación Ciudadana (Copaci), en tanto vínculos estratégicos con las autoridades, y el aprovechamiento de los puntos de encuentro disponibles, en especial las instalaciones de los mercados, los cuales constituyen nodos potenciales para tejer puentes intergrupales a pesar de las amenazas que suponen la delincuencia y los nuevos modelos de consumo.³⁰

Parte de esta información se recoge en un documento de autoevaluación de las acciones del Pronapred 2013, elaborado por varias de las asociaciones civiles participantes y facilitado por ARIS. Esta “visión autocrítica” de los operadores de los proyectos constituye un insumo importante que podría haberse retomado de forma más detallada y sistemática en informes de evaluación y seguimiento, como el elaborado

en 2013 por la DBSC. El documento de evaluación de los operadores civiles incluye en su parte introductoria un apartado general de “Debilidades y problemas de ejecución”, algunos de los cuales resultan importantes para las intervenciones en prevención comunitaria:

En el municipio no se cuenta aún con diagnósticos criminológicos y sociales con profundidad suficiente para formular un Programa de Prevención Social y Cultural para el largo plazo; [...] faltó una mayor vinculación de las acciones de los proyectos con estrategias precisas y focalizadas de prevención de la policía, [...] y faltó una relación más estrecha y funcional entre el trabajo que se realizó en materia de organización comunitaria, las acciones de los proyectos y los diferentes cuerpos de policía, [debilidades para las que en parte se hace la propuesta de] que todos los proyectos aseguren que las redes ciudadanas, en colaboración estrecha con la policía de proximidad, elaboren y operen los Programas Vecinales de Prevención.³¹

Es notable que en este documento, elaborado por ARIS y otras asociaciones civiles –a pesar de mencionarse debilidades de planeación, ejecución y coordinación a escala municipal–, en el informe de evaluación y seguimiento de la DGSC se hizo hincapié en las inconsistencias jurídicas y administrativas del gobierno del Estado de México. En el apartado final de este informe, titulado “Evaluación del entorno organizativo”, se atribuyen las ambigüedades y divergencias entre las autoridades locales y los operadores civiles del Pronapred a las inconsistencias de contenido entre los distintos anexos del Convenio Específico de Adhesión, firmado por el gobierno de la entidad ante la Segob a fin de operar el programa (se insiste en que, además de influir “de manera determinante” en la elección de proyectos y de las organizaciones que los ejecutaron en 2013, el papel del municipio de Nezahualcóyotl “se restringe a la supervisión indirecta de la ejecución de las tareas”). Asimismo, se mencionan retrasos en la asignación de recursos y “tiempos y gastos injustificados”

²⁹ Acción Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C., 2013, *Participación ciudadana y formación de redes*, Ciudad Nezahualcóyotl.

³⁰ *Ibíd.*, p. 25.

³¹ Varios autores, 2014, *Autoevaluación del Pronapred 2013. Síntesis*, pp. 3-4.

derivados de la arbitrariedad del gobierno del Estado de México a la hora de autorizar proyectos y someter a los operadores civiles al procedimiento obligado de registro de contratistas, el cual fue eliminado sin mayor explicación a última hora.³²

El aporte de ARIS al documento colectivo de autoevaluación hace además referencia a los avances en la operación integral de las distintas acciones enfocadas en la prevención comunitaria, cada una de las cuales “constituye una pieza fundamental que, en conjunto, garantiza la representatividad de todos los actores que se involucran en el macroproyecto de Formación de Redes”, con el objetivo conjunto de crear “ambientes, dinámicas o estrategias propicias para la integración comunitaria y la apropiación de los espacios públicos”. Por ello, “el resultado del proyecto Formación de Redes” en 2013 fue la identificación de gerentes sociales, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones vecinales, así como “el reconocimiento de ellos mismos y de su comunidad como agentes que pueden proponer y operar acciones que les permitan mejorar su calidad de vida, sobre todo en materia de prevención de la violencia y la delincuencia”.³³ La implementación propuesta para la siguiente etapa, en 2014, alude a la unión de estos nodos identificados en cada polígono, con base en un proceso de participación comunitaria encaminado a la construcción de estructuras multinucleares que permitan operar los proyectos en red.

El diagnóstico propone también soluciones a las problemáticas enfrentadas en la operación de los proyectos, las cuales se exponen de forma clara. El tiempo acordado inicialmente para la implementación se redujo a tres meses (octubre-diciembre) y la primera ministración de fondos no se produjo sino hasta diciembre de 2013. Por ello, si bien se cumplió con las entregas solicitadas, las intervenciones no llegaron a procesos completos, sólo a la implementación de diagnósticos. Para 2014, los operadores de ARIS propusieron empezar el trabajo en mayo, una vez más con financiamiento tardío e incluso incompleto. Se recomienda además mantener vigente en todos los casos el registro de la

población atendida –una información vital para conocer a todos los beneficiarios y llegar a ellos para desarrollar una red más amplia–, así como emplear indicadores de evaluación que no sean exclusivamente estadísticos y puedan dar cuenta de los cambios en actitudes y estilos de vida que las acciones buscan inducir a mediano plazo.

Finalmente, una de las debilidades más significativas reportadas en esta autoevaluación reside en que no se logró el trabajo y la retroalimentación con las diferentes instancias municipales, como tampoco fue posible que el gobierno municipal divulgara entre los cuerpos policiales la existencia e importancia de los proyectos preventivos. Esto era significativo dado que el proyecto Formación de Redes se sumaba en principio a los de Apropiación de Espacios Públicos y Reuniones Policía-Comunidad, con la meta de construir colectivamente entornos menos vulnerables, crear comités de prevención y dar seguimiento a programas preventivos específicos. Por ello, las juntas de los representantes de redes en cada polígono con la policía de proximidad figurarían además entre los objetivos específicos de la acción.³⁴ En entrevista, sin embargo, uno de los responsables de ARIS confirmó que, en las intervenciones de 2013 y 2014, fue difícil lograr que los policías acudieran a las reuniones con los promotores y que, cuando lo hacían, demostraban desconocer a los vecinos y no estaban familiarizados con los proyectos del Pronapred. En este sentido, la principal recomendación de la autoevaluación de 2013 consistió en definir las tareas de los policías correspondientes a los cuadrantes de los polígonos, para que acudiesen a las asambleas comunitarias y otras actividades del programa.³⁵

Esta información documental permite discutir un problema de fondo que caracterizó la operación de las intervenciones en prevención comunitaria desde un inicio: la DGSC buscó excluir otras áreas del ayuntamiento para mantener su influencia sobre el proyecto Formación de Redes y lo despojó de sus componentes de promoción cultural y desarrollo social para enfocarlo en la creación de grupos de vecinos aislados entre sí, capaces de constituir fuentes de

³² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Evaluación y seguimiento*, Ciudad Nezahualcóyotl, Dirección de Seguridad Pública, pp. 65-68.

³³ Varios autores, 2014, *Autoevaluación del Pronapred 2013. Síntesis*, p. 6.

³⁴ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, *Redes ciudadanas, primer entregable*, noviembre de 2014; Dirección de Seguridad Pública, Ciudad Nezahualcóyotl, p. 12; Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “1.1.2.1. Conformación y capacitación de redes ciudadanas de prevención social de la violencia y la delincuencia”, primera etapa, octubre de 2015; Dirección de Seguridad Pública, Ciudad Nezahualcóyotl, p. 33.

³⁵ Varios autores, 2014, *Autoevaluación del Pronapred 2013. Síntesis*, p. 9.

información y apoyo en contacto directo con la policía municipal. El propio diagnóstico de 2013 es claro al respecto:

Es muy importante hacer notar que, en muchos casos, las metas asignadas a los proyectos de prevención no tienen suficiente relación con la prevención del delito propiamente dicha. Muchas veces los programas de prevención se convierten en simples extensiones de políticas comunitarias de promoción sociocultural. La prevención se diluye entonces en la filantropía y lo sociocultural. Por el contrario, la mayor parte de los proyectos que han dado buenos resultados en la prevención se proponen metas precisas aun cuando puedan parecer modestas

[...]

Toda organización social, por pequeña que sea, puede jugar un papel determinante para el éxito del programa. Otra premisa es que los promotores, gerentes o gestores deberán estar comprometidos exclusivamente con los fines y trabajos de la prevención social del delito. Por ello los empleados municipales, ya con otras tareas específicas en el gobierno, no deben intervenir más allá de sus labores normales, pues la experiencia y los estudios de campo muestran el fracaso de los programas que pretenden descansar en ese personal. Finalmente, entre los actores indispensables para el éxito de los programas deben estar los propios policías, que deben interactuar con los promotores sociales del programa, y que conocen las zonas de trabajo, las comunidades y, sobre todo, los métodos de los delincuentes.³⁶

Según rememoró uno de los responsables de ARIS, la intermediación del director de Enlace Operativo del Pronapred fue un factor importante para que el equipo de esta asociación civil pudiese empezar a trabajar en 2013. Sin embargo, al no tener claridad respecto a sus comunicaciones con el director de la DGSC, también incidió en que no se avanzara lo necesario.

El equipo de ARIS recibió presiones para no trabajar con vecinos cuyas preferencias políticas no concordaran con el partido en el gobierno municipal, así como para “crear muchas redes, una red por cuadra”, cuando en realidad se trataba de crear “una gran red”. Asimismo, la DGSC impidió desde el inicio el contacto de la asociación civil con otras áreas municipales.

Para llevar a cabo el proyecto de promoción cultural mediante el cual buscaban empezar sus intervenciones, los integrantes de ARIS tuvieron que recurrir entonces a los líderes y locatarios de mercados, con los cuales se lograría conformar una red. Estos comerciantes apoyaron en las convocatorias y en la búsqueda de espacios para la realización de los eventos (conciertos, obras teatrales) y procesos culturales de ARIS.³⁷ La afluencia de personas contrastó con la nula asistencia a los eventos a los que la DGSC convocaba, buscando desautorizar al mismo tiempo las actividades y lugares gestionados por medio de los líderes de mercados. De hecho, una de las primeras recomendaciones de ARIS en 2013, relativa a emplear los espacios de los mercados para diversas actividades comunitarias y culturales, fue rechazada por los responsables de la DGSC.

Otro recurso empleado por ARIS consistió en integrar de manera transversal a sus intervenciones los proyectos operados por otras organizaciones. Éste fue el caso del proyecto Libro Clubes, perteneciente también al ámbito de la prevención comunitaria y operado por Editorial Nautilus. El proyecto consistió en la creación de espacios gestionados por personas que recibirían a su vez capacitación para actividades de fomento a la lectura. Al concluir 2013, sin embargo, los espacios que lograron concretarse –menos de los programados– no

³⁶ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Diagnóstico Pronapred*, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, pp. 9-11.

³⁷ Esta asociación civil nació en 2003-2004 como un grupo de artistas visuales que llevaba a cabo talleres de artes plásticas en comunidades marginales, al cual se sumarían luego antropólogos y otros especialistas para la elaboración de un modelo más integral de intervención comunitaria.

habían recibido todos los libros y librerías necesarios. A pesar de estos problemas, atribuidos tanto a la autoridad municipal responsable de proveer el material como a los recortes del gobierno del estado,³⁸ los “libroclubes” se convirtieron en nodos que coadyuvaban a la formación de redes comunicacionales: fungieron como sedes de algunas intervenciones en prevención comunitaria, o bien se convirtieron en lugares de reunión de personas susceptibles de ser beneficiadas por esas intervenciones. Hoy continúan funcionando de manera autónoma algunos “libroclubes”.

Los integrantes de ARIS continuaron sus intervenciones de forma casi ininterrumpida a lo largo de 2014, a pesar de que en ese año volvieron a presentarse problemas administrativos y financieros. Las razones por las que se contrata entonces a la UAEM como operador son confusas. De acuerdo con personal de la DGSC, fue necesario encontrar una institución pública que no tuviera la restricción de gastarse el presupuesto en el año para que su ejercicio pudiera extenderse a 2015. Según los responsables de ARIS, sin embargo, este proceso no estuvo exento de opacidad y arbitrariedades.

Los productos entregables para las acciones de 2014 dan cuenta de esta divergencia entre el operador y el ejecutor. Por un lado, hay tres documentos sobre el proyecto Redes Ciudadanas que, si bien aparecen con el membrete de la UAEM, fueron redactados por integrantes de ARIS. En éstos se reporta de manera detallada la consecución de los objetivos establecidos en el anexo técnico del convenio firmado con la universidad. A pesar de los problemas mencionados durante la entrevista, el equipo de la asociación civil logró conformar cinco redes ciudadanas o “unidades de gestión” en cada uno de los cuatro polígonos de intervención. De esta forma, tras exponer los antecedentes de la acción y los diagnósticos y diagramas de participación ciudadana elaborados por ARIS en 2013, se hace referencia a los gerentes sociales identificados ese año en cada polígono y se explica cómo se contactó a cada uno de ellos para que desempeñaran el papel de nodos de las redes que planeaban conformarse. Asimismo, se

detallan las estrategias desarrolladas junto con estos gerentes sociales para convocar a los vecinos que participarían en esas redes. Destaca la inauguración de un Libro Club en el domicilio de una promotora en el polígono I Norte, así como la colaboración del médico del centro de salud en la convocatoria para los talleres-diagnóstico, en los cuales los vecinos de este polígono identificaron grupalmente sus preocupaciones en torno a la inseguridad y aportaron algunas propuestas para solucionarlas.³⁹

En el tercer producto entregable se ofrece una lista con las cinco redes creadas mediante estas estrategias en cada polígono. Entre estas redes destacan las conformadas por vecinos de diversas calles en torno a gerentes sociales individuales; entre los nodos más significativos también se mencionan los Libro Clubes (polígonos Norte y Centro), los Copaci y los mercados (polígonos El Corredor y Centro), y la Casa del Pueblo del polígono Centro. Una de las redes que se califican como “más exitosas” contaba con 28 miembros activos y una amplia participación, que resultó en acuerdos con los policías de proximidad sobre la implementación de actividades –jornadas de limpieza, talleres sobre prevención de adicciones– a partir de la discusión de los propios vecinos sobre la resolución de problemas de inseguridad.⁴⁰ El documento contiene información sobre el cumplimiento de otro objetivo para la última etapa de la intervención en 2014: la celebración de foros de discusión con los nodos representativos de cada red sobre su trabajo con el Pronapred (un foro por polígono). Durante las sesiones se hizo hincapié en la propuesta de soluciones para problemas comunes de inseguridad y dificultades para tener una mayor unión vecinal, aunque también se discutieron los proyectos gestionados por la comunidad en el marco de las intervenciones preventivas y se intercambiaron las experiencias de trabajo de las redes.⁴¹

Por otro lado, se dispone de un segundo grupo de documentos, también con el membrete de la UAEM, en los que se reportan los avances del otro componente de la acción –capacitación a redes conformadas–, comprometido

³⁸ Véanse, respectivamente, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Evaluación y seguimiento*; Dirección de Seguridad Pública, Ciudad Nezahualcóyotl, p. 61; varios autores, 2014, *Autoevaluación del Pronapred 2013*. *Síntesis*, p. 21.

³⁹ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, *Redes ciudadanas, segundo entregable*, diciembre de 2014, pp. 22-29.

⁴⁰ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, *Redes ciudadanas, tercer entregable*, diciembre de 2014, p. 47.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 56-78.

en el anexo técnico del convenio de colaboración con la universidad. En el cuadro del cronograma de actividades (programadas entre octubre y diciembre) se deja en blanco el espacio correspondiente al nombre de la empresa operadora. En la introducción del documento sólo se menciona que el Pronapred, el gobierno del estado, el municipio y la UAEM “se coordinan” para impartir los talleres de capacitación a redes” (p. 5). La descripción de objetivos apunta a un proyecto paralelo, emprendido por primera vez al margen del proceso operado por ARIS, del cual no se hace mención alguna. Para la identificación de las redes ciudadanas, por ejemplo, se anuncia que “será indispensable coordinarse con la DGSC o con otras dependencias del municipio, mismas que tienen relaciones institucionales e interactúan con los ciudadanos de las colonias, que a su vez ya tienen grupos conformados”.⁴² La capacitación proyectada hace referencia al uso de computadoras, celulares y redes sociales, especialmente para realizar denuncias y mantener el contacto directo con la policía municipal. También se planea explicar a los vecinos los distintos proyectos educativos y culturales promovidos por el Pronapred. Finalmente, los procesos y resultados se reportan de manera escueta y se ofrece poca evidencia de la capacitación a redes. Las redes conformadas que se enumeran en el último producto entregable consisten sobre todo en instituciones públicas y privadas (asociaciones civiles, escuelas de la SEP, institutos municipales) y –salvo la Casa del Pueblo del polígono Centro, los Copaci y los grupos de locatarios de mercados– no coinciden con las redes vecinales reportadas en los productos entregables elaborados por ARIS.⁴³ Una circunstancia notable es que se excluyó el polígono Norte de este proyecto de capacitación para redes conformadas, pues no se hace mención al mismo en ninguno de los tres documentos y tampoco se ofrece una explicación sobre ello.

Una de las actividades programadas en 2015 fue la capacitación de miembros de redes con el fin de conformar una red ciudadana específica para la contraloría social.⁴⁴ Éste fue uno de los objetivos hacia los que ARIS continuó trabajando durante ese año, en principio, gracias a la extensión del presupuesto permitido por el contrato con la UAEM el año anterior.

Fundada en 2007 con el fin de desarrollar investigación aplicada en desarrollo social, la asociación civil PAASEC ya había implementado algunos proyectos del Pronapred, correspondientes al área de prevención social, en 2013. Se sugiere que ya estaba decidida su contratación para operar el proyecto Redes Ciudadanas en 2015 y por ello sus integrantes habían avanzado en su propio proceso de implementación a lo largo de ese año. No obstante, para continuar el trabajo necesitaban los contactos y el acompañamiento en el terreno del personal de ARIS.

Los responsables de ARIS aceptaron colaborar con el operador entrante, siempre y cuando pudieran seguir ocupándose de la coordinación del proyecto para culminar el ciclo que habían empezado dos años antes. Lo más importante para ARIS fue precisamente dejar instalada una red ciudadana de contraloría, pero ésta no pudo concretarse.

Un documento que ARIS no entregó contenía información de los talleres realizados con vecinos en distintas zonas de Ciudad Nezahualcóyotl, incluidos mapas de incidencia delictiva y propuestas ciudadanas de solución a problemas comunes de inseguridad. El primer producto entregable por parte de Redes Ciudadanas en 2015 (fechado en octubre) fue elaborado en su lugar por PAASEC. En este documento se reconocen los antecedentes del trabajo de ARIS y se establece el objetivo general de “Consolidar las redes identificadas y fortalecidas en los años 2013 y 2014 para generar herramientas comunitarias de prevención de la violencia y la delincuencia”. Entre los objetivos específicos de la acción se incluyen aquellos que quedaron pendientes tras la cancelación de la relación con ARIS; también se anuncia el apoyo al municipio para la integración del Consejo Ciudadano de Prevención y su interacción con la población por medio de las redes.⁴⁵

Según lo reportado en el tercer producto entregable, a fines de diciembre de 2015 esos objetivos no pudieron cumplirse. La mayor parte del informe se destina a proporcionar evidencia del trabajo

⁴² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Capacitación a Redes Conformadas, proyecto ejecutivo. Primer entregable*, p. 6.

⁴³ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Capacitación a Redes Conformadas, proyecto ejecutivo. Entregable tercera etapa*, pp. 9-11.

⁴⁴ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, *Términos de referencia*, p. 17.

⁴⁵ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, primera etapa, octubre de 2015, pp. 3-5. Estos objetivos concuerdan con lo estipulado en los términos de referencia y en el anexo uno del contrato federal suscrito con PAASEC el 2 de octubre de 2015, en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/finanzas/licitaciones/2015/120/3.web>.

con las redes ciudadanas para concretar los temas y las solicitudes que los vecinos expondrían ante el presidente municipal y otras autoridades en el proyectado foro participativo. Al menos 15 de las 24 redes que se enumeran aquí son las mismas que las conformadas gracias al trabajo previo de ARIS y fueron seleccionadas con el directorio de esta última, según se reconoce en varias ocasiones.⁴⁶ En la penúltima página del documento se menciona que el foro participativo con autoridades no pudo realizarse. También quedó pendiente la instalación del GMP, necesario para la toma de decisiones sobre las propuestas que los miembros del Consejo Ciudadano de Prevención harían durante el foro participativo.⁴⁷

Al momento del trabajo de campo para esta evaluación (octubre de 2016-enero de 2017) aún no se había conformado el GMP de la administración surgida tras las elecciones de 2015. El foro participativo con ciudadanos sí se celebraría. En el foro organizado por la DGSC, los vecinos participantes “son como visores, como contralores ciudadanos, aparentemente”. Aquí se sugiere que esos gestores sociales se habían identificado en 2014 para el proyecto de capacitación para redes conformadas, cuyas intervenciones se operaron y reportaron al margen del proyecto Redes Ciudadanas de ARIS. Según reconocieron los coordinadores de esta asociación civil, sin embargo, algunos promotores comunitarios contactados por ellos lograron la aceptación de la DGSC, en vista de su capacidad para crear otros nodos que llevaron al municipio.

El primer producto entregable correspondiente a la acción de formación de redes en 2016, el único del que se dispone hasta el momento para este año, rompe con la continuidad que había caracterizado al proyecto en 2015. Los antecedentes y la justificación de la acción expuestos en el documento contienen algunas conclusiones de los diagnósticos participativos realizados por ARIS en años anteriores –si bien no se hace mención alguna de esta asociación civil–, así como del diagnóstico integral de 2016. A partir de estos resultados se sugiere continuar el trabajo “creando

redes de colaboración vecinal”. La noción de red ciudadana desaparece y se rechazan ciertos aspectos de la organización comunitaria en sentido amplio.

También debe reconocerse que, a la par que fomenta el bienestar de la comunidad, la organización a escala comunitaria a veces da pie a manipulaciones y a abusos. Las reuniones comunitarias también brindan a los demagogos y a los individuos ávidos de poder la oportunidad de ejercer presión sobre los demás; también puede que se oiga con más frecuencia la opinión de quienes mejor saben expresarse que la de las personas tímidas y retraídas.⁴⁸

En los objetivos expuestos a continuación se menciona el fortalecimiento de las redes creadas en 2014 y 2015 –no se hace referencia a 2013–, con el fin de capacitar a “contralores ciudadanos”, así como la implementación de un foro participativo entre los integrantes de las redes y el GMP. No obstante, la metodología descrita en el documento hace referencia casi exclusiva a la creación de 200 redes vecinales (50 por polígono), conformadas “por personas que habitan en una cuadra y tienen como objeto resolver problemas de seguridad y convivencia”, así como “lograr una constante interacción con su Policía Vecinal de Proximidad”. Para ello, se recomienda solicitar: “A la Policía Vecinal de Proximidad o llamar a la DGSC para que recibas ayuda para crear tu red y ellos te apoyarán en tu primera reunión de formación. Después se retirarán y mantendrán una relación de apoyo ante eventuales dudas de la red, de forma presencial y principalmente vía remota”.⁴⁹

El responsable del proyecto de redes de PAASEC proporcionó información de contexto adicional para entender el giro del proyecto en 2016.

La colaboración entre el ejecutor y el operador civil no pudo constatarse durante la observación de los

⁴⁶ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, tercera etapa, 31 de diciembre de 2015, pp. 5-26.

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 1 y 27.

⁴⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, primera etapa, octubre de 2016, pp. 16-17.

⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 18-19 y 22.

procesos en el terreno. El funcionario de la DGSC a cargo de coordinar la creación de redes vecinales junto con la policía municipal apenas recordaba al responsable de PAASEC y admitió desconocer por completo la labor realizada por esta asociación civil o por otras asociaciones que han participado en los proyectos de prevención comunitaria.

Asimismo, hay dudas acerca del papel desempeñado por DIF del municipio y su relación con PAASEC para operar el proyecto de redes en 2016. El objetivo es fortalecer al DIF en tareas de las que esta dependencia debería ocuparse permanentemente, más allá del operador en turno. No obstante, un responsable de la DGSC aseguró que, en 2016, la asociación subcontratada por el DIF no fue PAASEC, sino otra llamada Analyticus. No se dispone de información acerca de esta asociación y no queda claro si es una de las denominaciones adoptadas por la propia PAASEC. Esta inconsistencia aumenta al considerar la afirmación del funcionario de la DGSC de que, en 2015, “el DIF sólo subcontrató el servicio de PAASEC en 49 %”, toda vez que fue PAASEC la que se ocupó de operar el proyecto de redes en su totalidad ese año. Se preguntó por la fecha de la próxima mesa de trabajo con el DIF a inicios de 2017 –la última había tenido lugar a fines de diciembre de 2016–, pero no fue posible concretar la asistencia de los integrantes del equipo de México Evalúa a una de estas reuniones.

El representante de PAASEC afirmó que, por medio del DIF, se canalizan fondos municipales para compensar el irregular financiamiento del Pronapred, con el fin de disponer de un estipendio o “beca” para los jóvenes capacitados como “promotores comunitarios”. Éstos acompañan a los policías municipales a la hora de convocar a los vecinos de una cuadra para “crear una red” en la misma.

Este procedimiento, llevado a cabo conforme la metodología expuesta en el primer producto entregable de octubre de 2016,⁵⁰ pudo observarse repetidas veces en el terreno. Acompañados en ocasiones por el mencionado coordinador de redes de la DGSC, y

junto con un grupo de jóvenes promotores, los policías municipales convocan a los vecinos de una cuadra para asistir a una plática con ellos. Una vez que los vecinos salen de sus casas (pueden oscilar entre 20 y 30, según la hora del día, y suele haber más mujeres que hombres), se les informa que los policías están allí para establecer un tipo distinto de relación con los ciudadanos, más próximo y servicial, además de proporcionarles el número telefónico de la policía vecinal de su cuadrante. Acto seguido se inicia un recorrido conjunto entre policías y vecinos por toda la calle. Los jóvenes promotores anotan todos los problemas de equipamiento y mobiliario urbano, en un formato para tal efecto, acompañados de las acciones o resoluciones propuestas de manera conjunta. A su vez, los policías se llevarán otro formato, en el que figuran la “problemáticas y acciones de solución”, así como los acuerdos con los vecinos y un croquis de la calle donde se identifican los problemas de manera esquemática. Asimismo, los promotores solicitan los nombres y números telefónicos de los vecinos para anotarlos en otra sección del formato. Éste queda a cargo de uno de los vecinos, quien se comprometerá a hacer copias fotostáticas para todos los demás con el fin de que estén comunicados y organizados ante cualquier eventualidad. A los vecinos se les invita también a “formar un grupo de WhatsApp”, mediante el cual puedan comunicarse entre ellos y con la policía de proximidad para compartir información sobre cualquier incidente. Con ello, la red vecinal queda conformada y se repite el procedimiento en otra cuadra. El objetivo, próximo a cumplirse según los responsables de la DGSC, es crear 10 000 redes ciudadanas en Ciudad Nezahualcóyotl.

Desde los primeros diagnósticos elaborados por la DGSC en 2013 y 2014, los factores de riesgo identificados en los polígonos han tendido a obedecer el enfoque de la CPTED, el cual parte de la suposición de que es posible alterar el entorno físico de determinados espacios para disminuir la probabilidad de que ocurran delitos.⁵¹ Uno de los principios de este enfoque preventivo es la participación comunitaria, basada en el fortalecimiento de organizaciones vecinales conocedoras de sus

⁵⁰ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, primera etapa, octubre de 2016, pp. 20-21 y 25-26.

⁵¹ Las primeras formulaciones de la prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y urbano se encuentran en Oscar Newman, 1972, *Defensible Space*. Crime Prevention through Urban Design, Nueva York, The MacMillan Company, y Clarence Ray Jeffrey, 1977, *Crime Prevention through Environmental Design*, Nueva York, Sage Publications.

áreas de influencia y guiadas por otros principios de control y vigilancia territorial. De acuerdo con la capacitación proporcionada por los policías a pie de calle, la participación comunitaria conlleva una importante transferencia de responsabilidad a los propios vecinos, incluso al extremo de enfatizar descuidos, desconocimiento o negligencia por parte de la ciudadanía en casos de extorsión y secuestro.

Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno enfrentan la disyuntiva de apostar o no por dar continuidad a los esfuerzos realizados y diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política preventiva que atienda eficazmente el problema de inseguridad en sus localidades.

Otra cuestión importante se refiere al procesamiento y la finalidad de la información recabada por los policías durante la creación de estos nodos vecinales. Diversos responsables de la DGSC confirmaron la existencia de ese sistema de gestión de la información, estructurado en términos informáticos, el cual se estaría alimentando con los datos obtenidos a partir de las redes vecinales. No obstante, el director operativo de la dependencia insistió en que PAASEC había concluido su participación en 2015 y atribuyó a esta y otras asociaciones civiles las tareas de monitoreo y evaluación, pero no de implementación de acciones ni de asistencia durante la conformación del sistema de información. Asimismo, se refirió de manera exclusiva a su dimensión reactiva, en términos de aprehensiones logradas gracias a denuncias de redes vecinales, y a datos de identificación relativos a nombres, domicilios y teléfonos de los vecinos. Al preguntársele sobre las categorías de análisis con que contaría la base de datos en términos preventivos, respondió: "Lo que hemos querido lograr con el director general es precisamente esa inteligencia social, que él le llama, y ahí hablamos ya de cómo convergen los resultados con las redes que tenemos. Hoy por hoy, no hay ese cruce de información, pero sobre eso estamos trabajando, de tal manera que al rato podamos medir, podamos cuantificar cuántas denuncias llegan, en qué culminaron esas denuncias

que llegaron de alguna red vecinal". Se buscó mayor concreción en una entrevista con el director general de la DGSC del municipio, quien afirmó que se estaba trabajando en la construcción de ese sistema informativo: "La idea es tener un sistema de inteligencia social del que se hable poco y que funcione pronto. Se está trabajando técnicamente en él, en este programa del Pronapred hay un recurso para eso. Entonces, ahí queremos resolver el problema conceptual: la idea la tenemos, la cosa es cómo la traducimos en algo bien estructurado conceptualmente, y, paralelamente, tengo aquí al equipo de planeación y sistemas elaborando una especie de aplicación y servidores adecuados".

Por otra parte, a pesar de la percepción del responsable de PAASEC de que debe haber un "líder de la red", no deja de ser ambigua la situación de la persona a la que en cada cuadra los policías dejan a cargo del fólder con el directorio intervecinal. Estos responsables suelen ser vecinos que muestran mayor participación en la organización de actividades locales y se preocupan por los problemas de sus cuadras.

Un problema adicional es la sospecha de delación que cae sobre aquellos que mantienen un contacto directo con la policía. A ello se suma la renuencia de muchos a proporcionar sus números telefónicos para el directorio intervecinal, unas veces por desconfianza hacia la policía y otras por temor a ciertos vecinos.

De hecho, el rechazo de otras formas de liderazgo y la desconfianza hacia diversas categorías de vecinos se muestran de manera explícita en el mismo producto entregable de 2016: "La participación de jefes de manzana, de presidentes de comités de algún partido, de quienes se identifiquen como personas conflictivas, o que tengan algún interés porque las condiciones de la cuadra no mejoren, de quienes propicien el descontento de la mayoría de vecinos de la cuadra y de todos aquellos identificados por los propios vecinos como generadores de conductas delictivas o antisociales, deberán [sic] no considerarse, pues no contribuirán [sic] a los fines de la red".⁵² El énfasis en el carácter acentrado de las redes

⁵² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, "1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", primera etapa, octubre de 2016, p. 21.

vecinales fue relativamente consistente en todas las opiniones de diversos integrantes de la DGSC y la policía de proximidad. Como señaló el director operativo de la dependencia, “lo importante de las redes vecinales es que no hay una estructura, es decir, ahí todos tienen la misma posibilidad: no hay líderes, sólo responsables”. Asimismo, el subdirector operativo y responsable de la coordinación de la policía vecinal de proximidad afirmó: “En realidad aquí no hay representantes de vecinos; esto es como una red, propiamente como una red de pescar. Cada nudo de la red vale igual, es horizontal. Todos los ciudadanos tienen el mismo valor, no hay un líder; la única causa es la seguridad, no hay algún fin de otro tipo. Entonces, para ejemplificar, un nudo nos puede pedir el apoyo de la casa del medio de la cuadra, el de la orilla, y todos tienen valor, ¿no?”. El jefe de servicios a cargo del polígono Centro coincidió en que “no queremos que vea viciado el servicio. Es donde hay que trabajar mucho: que no haya alguien que quiera sentir el poder de manejar a la gente. Ahí se van a encargar los mismos vecinos. Obviamente a lo mejor alguien de ellos se hace responsable de compartir los números de teléfono; se encarga únicamente de ir a sacar las copias y darle una a cada uno de los que participaron. Eso quiere decir que todos van a tener la misma información y que no queda ningún líder”.

El rechazo de los liderazgos que pudieran entrar en conflicto con el proyecto de la policía es importante para entender el desplazamiento de las anteriores redes ciudadanas. Sin embargo, la inexistencia o erosión de los comités vecinales dificulta la supervisión ciudadana del empleo de recursos. Ello tiene implicaciones para la consecución del componente de contraloría social previsto en el primer producto entregable del proyecto Redes Ciudadanas de 2016 (pp. 23-25). En el cronograma de trabajo se habla de la “capacitación para miembros de redes conformadas que fungirán como contralores ciudadanos” en cada uno de los cuatro polígonos (p. 27). No obstante, durante las visitas de campo, en noviembre y diciembre de 2016, los investigadores de México Evalúa no tuvieron evidencia del cumplimiento de estas capacitaciones. De acuerdo con el mencionado programa de actividades, expuesto asimismo en los anexos técnicos y formatos oficiales del Pronapred, una de ellas iba a tener lugar el 2 de diciembre de 2016, a las 11:00, en el polígono Centro. En la DGSC se informó

que la sesión de capacitación se trasladaría a la tarde. De camino a la misma, el funcionario de la dependencia a cargo de la creación de redes vecinales admitió no estar al tanto de esa capacitación ni saber en qué consistiría exactamente. Al llegar a la reunión se comprobó que los asistentes eran integrantes de una red que se había conformado en la cuadra tan sólo una semana antes y que la capacitación –como otras actividades a las que se condujo a los integrantes de México Evalúa– había sido improvisada. En la reunión no hubo actividad alguna que tuviese relación con la capacitación para la contraloría ciudadana; los policías que la habían convocado se limitaron a exponer de nuevo los objetivos generales de la creación de redes por cuadra y reiteraron los consejos sobre prevención impartidos a los vecinos al conformarse la red.

Durante el trabajo en el terreno no pudo localizarse ninguna red vecinal que tuviera más de dos meses de antigüedad. Los integrantes de una de ellas dijeron no tener conocimiento previo de los jóvenes promotores comunitarios que viven en la zona y que colaboran en la creación de redes. Tampoco tenían constancia de iniciativas anteriores de la policía de proximidad, aunque algunos recordaban haber visto a varios policías limpiando un parque de la zona y podando árboles dos meses atrás. Varios integrantes de diversas redes coincidieron en enfatizar la utilidad de las mismas en términos de vigilancia vecinal, intensificada por el contacto por medio de las redes sociales para transmitir avisos o alertas sobre posibles problemas o delitos en la cuadra.

Al preguntar sobre los criterios mediante los que se selecciona y contacta a los operadores de los proyectos de prevención comunitaria, el director general de DGSC rememoró la experiencia de ARIS en 2013-2015: “Básicamente es la capacidad de captar esta concepción [redes vecinales por cuadra] y de ejecutarla. Cuando vemos que un equipo está muy obcecado en concebir su propia visión de lo que debe ser una red, pues no nos sirve porque va a ser un conflicto constante. Cuando nos dicen ‘captamos eso y vamos a contribuir’, pues adelante, eso es lo que queremos”.

El titular de la DGSC admitió que se había tenido más afinidad con PAASEC, si bien persiste la idea de una

divergencia entre las necesidades del Pronapred y las del municipio.

Por último, cabe mencionar que, conforme las acciones de prevención comunitaria se reducen a la creación de nodos vecinales por parte de la policía municipal, disminuye la evidencia de las iniciativas de seguimiento y evaluación que habían acompañado los proyectos en años anteriores. En 2016 se contrató al Iecrimt para el “diseño e implementación de metodologías de evaluación del Programa Municipal de Prevención”. Con un monto asignado de 900 000 pesos, éste fue en sí mismo un proyecto del Pronapred que obedeció al mandato del gobierno estatal de monitorear todas las acciones preventivas implementadas en cada uno de los municipios de la entidad. En diciembre de 2016, el personal de la DGSC aseguró contar con el informe final de la evaluación del Iecrimt. Por su parte, el representante de PAASEC dijo no saber nada de ese informe ni de los resultados o recomendaciones derivados de la evaluación de las acciones de prevención comunitaria.

Resultados inmediatos

- En el periodo 2013-2014, la operación conjunta de la mayoría de los proyectos de prevención comunitaria garantizó la representatividad y participación de todos los actores clave para la viabilidad del proyecto marco Formación de Redes.
- A pesar de las diferencias operativas con la DGSC (ejecutor de facto de los proyectos), los retrasos en la provisión del financiamiento e incluso la cancelación parcial del mismo, el trabajo de la asociación civil a cargo de la implementación del proyecto garantizó la continuidad interanual de sus intervenciones.
- Gracias a la operación integral y sostenida de los proyectos de prevención comunitaria se logró conformar cinco redes ciudadanas en cada polígono a partir de los promotores y gestores sociales contactados y capacitados en 2013. Actividades como los talleres culturales, las asambleas informativas y la recuperación de espacios, programadas como parte de las intervenciones, coadyuvaron al desarrollo de vínculos y de la comunicación. Estos resultados se exponen de forma detallada en los productos entregables del operador en 2014.
- Estos avances fueron acompañados por iniciativas concretas de seguimiento y evaluación por parte tanto del operador civil como de la DGSC.
- A partir de 2015 empieza a romperse la continuidad e integralidad de los proyectos de prevención comunitaria –algo que ya se había observado en 2014 con la operación escindida de las acciones de Redes Ciudadanas y la capacitación para redes conformadas–. Aunque no exenta de problemas, la transferencia del proyecto al nuevo operador civil permitió la continuidad de las redes creadas en años anteriores, así como la proyección de un foro participativo destinado a constituir un consejo ciudadano con funciones de intermediación entre la comunidad y las autoridades municipales en materia de prevención. En 2016, ya desvinculado por completo de otras acciones de prevención comunitaria, el proyecto Formación y Capacitación de Redes Ciudadanas se reduce en los hechos a la actual intervención de Red Vecinal de Seguridad por Cuadra. Se hace así efectivo el proyecto preventivo concebido inicialmente por la DGSC, en difícil coexistencia con la metodología y los objetivos del operador civil en 2013-2014.
- El objetivo principal y el resultado inmediato de la creación de Redes Vecinales de Seguridad por Cuadra es impulsar procesos de interacción de las comunidades con la policía municipal, sin que se realicen acciones de monitoreo ni de evaluación sobre los procesos implementados.
- Más allá de actividades como la poda de árboles o la limpieza de las calles, en las que los policías pueden participar, no existe el componente de ubicación y apropiación de espacios públicos introducido por el operador en 2013-2014, como parte de sus diagnósticos participativos con la comunidad. Se excluye, por ello, una importante dimensión de empoderamiento ciudadano que trascienda el mero contacto con la policía vecinal de proximidad.
- Las redes vecinales creadas no constituyen auténticas redes ciudadanas que se conformen con la ayuda de otros proyectos, como Promotores Comunitarios. En lugar de ello, constituyen meros nodos que se acumulan sin que necesariamente se forme un colectivo cohesionado y eficaz para la reducción de la violencia y los delitos.

- Si bien lo anterior puede tener resultados positivos en términos de confianza y acercamiento entre la policía y los vecinos, el papel reservado para estos últimos se reduce a ser fuentes de información y de apoyo, por ejemplo, en procesos electorales locales y estatales.
- No hay claridad acerca de la finalidad preventiva de la información recabada en los formatos que recopila la policía durante la conformación de las redes vecinales por cuadra. De acuerdo con los responsables de la DGSC, se está creando una base de datos con esa información, si bien no pudo obtenerse una descripción específica de los indicadores empleados en la misma.
- No hay en la actualidad un gabinete municipal de prevención en Ciudad Nezahualcóyotl. Ello deja a la DGSC como único ejecutor y principal dispensador de la visión y las necesidades con las que han de operar las organizaciones sociales o empresas participantes.
- Es urgente la conformación de un gabinete municipal de prevención para elaborar un esquema claro de coordinación interinstitucional y trabajo interdisciplinario con los operadores externos y los consejos ciudadanos, que conduzca a diagnósticos efectivos de los contextos de delincuencia y violencia en el municipio.
- Se recomienda ajustar los tiempos administrativos al periodo mínimo de ejecución para la implementación del proyecto. Éste tendría que abarcar al menos siete meses, teniendo en cuenta la necesidad de desencadenar procesos comunitarios integrales, así como los propios tiempos y la disponibilidad de la población.
- La corrección de problemas relativos al retraso y la irregularidad del subsidio del Pronapred es también importante para garantizar el trabajo de las asociaciones participantes en conjunto con las dependencias locales, a las cuales puedan transferir conocimientos técnicos para su fortalecimiento institucional. De lo contrario, se acentuará la tendencia de la DGSC a trabajar de manera separada conforme a sus propios proyectos y financiamiento.

Recomendaciones para el proyecto

- Mantener la integralidad de los proyectos en lugar de hacerlos a un lado para la creación de redes vecinales. La policía de proximidad puede trabajar mejor con comités de gerentes sociales capacitados a partir de dicha integralidad.
- No es viable tener un proyecto de redes ciudadanas u otras intervenciones de prevención comunitaria sin involucrar las distintas áreas del ayuntamiento.
- Las redes ciudadanas no son un fin en sí mismas; el proceso de fortalecimiento de estas redes debe diseñarse como una herramienta fundamental para la organización e implementación de otros proyectos que coadyuven a la prevención de la violencia y la delincuencia en los polígonos.
- En relación con lo anterior, y con el objetivo de fomentar la contraloría social, es necesario recuperar las redes ciudadanas que empezaron a conformarse en el periodo 2013-2014, con el fin de aprovechar su estructura para intercambiar experiencias ciudadanas exitosas, así como para conformar comités vecinales que vigilen y den seguimiento a los proyectos del Pronapred y a otras acciones de gobierno comprometidas por las autoridades.

2. PROYECTO DE APOYO Y CAPACITACIÓN A PROMOTORES COMUNITARIOS DE LOS POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN

Síntesis de la propuesta preventiva

Como ya se ha mencionado, el primer objetivo del PNPSVD se orienta a la participación y el desarrollo de competencias ciudadanas, para formar una cultura de corresponsabilidad en materia de prevención social, tanto en la ciudadanía como en otros actores sociales. A dicho objetivo le corresponden las dos líneas de acción que se analizan a continuación, como parte de un esfuerzo del municipio de Nezahualcóyotl para fortalecer el capital social de las comunidades.

La ruta operativa que han seguido los proyectos tiene su origen en 2013 con el proyecto Formación de Gerentes Sociales. De acuerdo con el anexo del Convenio Específico de Adhesión, en ese año la organización Acción, Reacción e Ingeniería Social (ARIS) fue contratada por el gobierno estatal como operadora del proyecto. A partir de la publicación del PNPSVD, en abril de 2014,

Cuadro 11. Datos generales de la acción

Operador	Polígonos	Tiempos de ejecución	Beneficiarios	Fondos
2013				
Acción, Reacción e Ingeniería Sociocultural, A.C. (ARIS)	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: cuatro meses	160 gerentes (40 por polígono)	1 200 000.00
2014				
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y ARIS	Tres polígonos: El Corredor, Centro y Oriente	Anexo: ocho meses; tiempo efectivo: tres meses	160 promotores	499 996.00
2015				
Centro de Seguridad Urbana y Prevención, S.C. (CESUP)	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	En el anexo no se especifican los tiempos de ejecución	100 promotores (25 por polígono)	800 000.00
2016				
DIF municipal	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	En el anexo no se especifican los tiempos de ejecución	Total: 140 (35 por polígono)	1 500 000.00

desaparece el proyecto Formación de Gerentes Sociales y se sustituye por uno nuevo, denominado Apoyo y Capacitación a Promotores Comunitarios. Debido a problemas y anomalías administrativas entre la entidad y el municipio, se contrató a la UAEM para operar el nuevo proyecto. En 2015 se mantiene el nombre del proyecto, pero se gestan cambios sustantivos en la visión y las metodologías. Como resultado, se vincula el proyecto Promotores Comunitarios con las intervenciones de Redes Vecinales y Policía Vecinal de Proximidad. Para fines operativos del proyecto se contrató al CESUP, que ese año también operó los proyectos Redes Vecinales y Policía Vecinal de Proximidad. Para 2016, nuevamente se suscitó otro cambio, cuando el DIF municipal tomó el proyecto.

En el anexo técnico 2013 se establece que el objetivo del proyecto Formación de Gerentes Sociales es: "Formar actitudes y aptitudes en los actores y líderes locales que mejoren la cohesión social, empatía y comunicación entre los miembros de la comunidad para crear estrategias de participación que faciliten la prevención de la violencia y el delito".

En la propuesta técnica entregada por ARIS se indica como objetivo general "formar gerentes sociales involucrados con el Pronapred para garantizar el éxito y la continuidad". Los objetivos específicos que se establecieron fueron:⁵³

- ✓ Desarrollar experiencias de creación y consolidación de proyectos de desarrollo humano.

⁵³ Acción, Reacción e Ingeniería Sociocultural, A.C., 2013, "Introducción al proyecto de formación de gerentes sociales", Guadalajara, s/f.

- ✓ Instalar habilidades para el empoderamiento y fortalecimiento de capacidades para promover la participación inclusiva de la población meta.
- ✓ Transmitir competencias ciudadanas (información, habilidades y valores) que traduzcan las inquietudes en una participación activa que mejore la calidad de vida en su entorno inmediato.
- ✓ Desarrollar proyectos de intervención sociocultural y psicosocial compartidos con la comunidad.
- ✓ Impulsar el desarrollo de los proyectos concebidos por la comunidad.

Un aspecto distintivo de la implementación en 2013, a cargo de la organización ARIS, fue que operó tres proyectos adicionales al de Formación de Gerentes Sociales, todos “encaminados a la generación de ambientes, dinámicas o estrategias propicias para la integración comunitaria y la apropiación de los espacios públicos”;⁵⁴ entre dichos proyectos destaca la Formación de Redes Ciudadanas.

En 2014, con la publicación del PNPSVD,⁵⁵ la intervención cambió al reformularse con el título Promotores Comunitarios. Con este nuevo método de promoción para la participación y corresponsabilidad ciudadana se ofreció continuidad al nombre de la intervención, de 2014 a 2016. No obstante, se percibirán diversas modificaciones muy relevantes en cada periodo anual del proyecto. El objetivo general de esta nueva emisión de Promotores es:

Capacitar a promotores comunitarios para fungir como núcleos nodales en la implementación de proyectos de prevención social, utilizando plataformas tecnológicas y digitales en el marco de la seguridad humana y seguridad ciudadana. A partir de la identificación de promotores comunitarios se realizaron capacitaciones enfocadas en los proyectos de prevención en la comunidad,

en donde los promotores realizarían tareas vinculativas entre la comunidad y los proyectos impulsados en los cibercentros. Las capacitaciones se realizarían en los mismos cibercentros en sesiones de dos a cuatro horas a la semana. El tiempo total de capacitación para cada promotor sería de ocho horas, en total se contemplaron 16 sesiones durante el tiempo de operación de los cibercentros.⁵⁶

Para la ejecución de este proyecto, en 2014 el gobierno estatal contrató a la UAEM. Un apunte importante al respecto es que la UAEM se apoya parcialmente en ARIS para algunos procesos, los cuales involucran intervención en el terreno con algunos de los promotores o gerentes que se formaron en 2013. También es necesario señalar que ese año se presentaron diversas dificultades administrativas entre los gobiernos estatal y municipal, por lo que se retrasan y recortan los tiempos de ejecución del proyecto. Con la contratación de la UAEM, la institución se hizo cargo de elaborar la documentación oficial para el gobierno estatal y su envío a la SPPC. En el análisis, la documentación con la que se cuenta es mínima y con una calidad muy deficitaria de los documentos que sistematizan las acciones,⁵⁷ lo cual ocasiona dificultades para comprender la intervención y los procesos que la componen.

Un punto importante es el gran cambio conceptual que sufrió el proyecto no sólo en términos de su denominación Promotores Comunitarios, con la cual se pierden algunos de los aprendizajes previos derivados de Gerentes Sociales, sino también por la metodología de aproximación que se establece y se fundamenta en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). No obstante, del proyecto Gerentes Sociales se pudieron aprovechar los diagnósticos poligonales levantados en las vistas etnográficas.

En esta emisión de 2014, la propuesta técnica especifica los siguientes objetivos del proyecto:⁵⁸

- ✓ Promoción de proyectos de prevención del delito en la comunidad

⁵⁴ Síntesis de la autoevaluación del Pronapred 2013, realizada por ARIS, p. 6.

⁵⁵ Véase *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.

⁵⁶ Anexo técnico del Convenio de Colaboración 2014.

⁵⁷ Un punto notable es que la DGSC no proporcionó los datos de ubicación de los ejecutores del proyecto por parte de la UAEM y no se logró ubicarlos para realizar entrevistas, por lo que este análisis sólo se basa en la documentación disponible y en la información recabada mediante las entrevistas realizadas a los operadores por parte de ARIS.

⁵⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014. *Proyecto ejecutivo, 2 1.1.1.5. Capacitación a Promotores Comunitarios*. Ciudad Nezahualcóyotl.

- ✓ Tareas vinculativas entre la comunidad y los proyectos impulsados en los cibercentros
- ✓ Fungir como núcleos para la implementación de proyectos de prevención social
- ✓ Utilizar plataformas tecnológicas y digitales que faciliten la vinculación

Llama la atención que no se considera como uno de los objetivos principales la formación de promotores comunitarios con miembros de la comunidad, cuando debería ser uno de los principales logros encaminados a favorecer la participación y corresponsabilidad ciudadana. Siguiendo con la definición de objetivos, se observa una confusión de la UAEM y el municipio de Nezahualcóyotl en cuanto al objetivo específico del PNPSVD al que se adscribe la actividad. En este sentido, el programa indica la correspondencia entre el objetivo y la línea de acción, la cual hace referencia a la participación y el desarrollo de competencias ciudadanas para formar una cultura de corresponsabilidad en materia de prevención social, tanto en la ciudadanía como en otros actores sociales, y no al tercer objetivo específico, como lo manifiesta la propuesta técnica.

De acuerdo con la concepción del proyecto ejecutivo, "Un promotor comunitario es aquella persona originaria de una localidad, interesada en resolver los problemas que enfrenta su comunidad; se concibe como un agente de cambio que motiva y dinamiza a los habitantes de su comunidad para la búsqueda de soluciones, en muchas ocasiones funge como vocero al dar a conocer su realidad local y contribuye con la autogestión local".⁵⁹

El documento rotulado como Carta Descriptiva Promotores 2014, remitido por la DGSC del municipio, hace una descripción imprecisa de la metodología de capacitación, la cual contiene cuatro temas difusos que no guardan una relación directa y coherente con los objetivos del proyecto:

- ✓ Identificar el objeto de observación
- ✓ Definir el propósito de la observación

- ✓ Fijar la atención en las características relacionadas con el propósito
- ✓ Darse cuenta del proceso de observación

Otro aspecto relevante concierne a la fase de capacitación. Primero, es necesario decir que la carta descriptiva entregada por parte de la UAEM presenta carencias para describir y explicar los temas que se programaron para facilitar el desarrollo de conocimientos y habilidades entre los promotores comunitarios. En la propuesta técnica se distinguen algunos conceptos clave que tendrían que dar a conocer. Los objetivos didácticos tampoco se contemplan en la carta descriptiva, por lo que no se conoce qué productos o resultados se esperaban alcanzar en esta fase con los promotores comunitarios. En la carta descriptiva se pueden distinguir las técnicas didácticas implementadas y el tiempo de capacitación, el cual es insuficiente, de acuerdo con los objetivos y el alcance del mismo proyecto. El proyecto descansa en los conocimientos y las capacidades que hayan desarrollado los promotores, razón por la cual la capacitación es una etapa central. Un ejemplo de ello se observa en la descripción general del proyecto, donde tanto en el anexo técnico como en la carta descriptiva se enfatiza la utilización de plataformas tecnológicas y digitales. Sin embargo, en esos documentos no se sabe si los promotores recibieron capacitación en estas materias o si se retomaron los conceptos basales que se establecieron en la propuesta técnica o el proyecto ejecutivo. Dicha capacitación se logra inferir en los manuales que se desarrollaron y que fueron entregados con un desfase de tiempo importante, a petición de los analistas, para completar la información del proyecto.

De acuerdo con el proyecto ejecutivo, los operadores del proyecto establecieron el siguiente perfil para la selección de los promotores comunitarios: **a)** ser mayores de edad; **b)** saber leer y escribir; **c)** habilidad de convencimiento, así como saber escuchar las demandas de la comunidad; **d)** conocer y vivir en la localidad, sector, cuadrante o colonia; **e)** que los habitantes de su zona los conozcan (preferentemente); **f)** poseer habilidades de gestión y de

⁵⁹ Ídem.

servicio a la comunidad, **g**) recibir capacitación sobre los distintos programas Pronapred en el municipio; **h**) entablar relaciones con las autoridades, sobre todo las relacionadas con la prevención del delito; **i**) preferentemente, habilidad en el uso de las redes sociales con teléfonos móviles o computadoras.⁶⁰

Las acciones de capacitación por parte de los promotores comunitarios durante la intervención fueron 17.⁶¹ Durante este año se hizo especial énfasis en el manejo de plataformas tecnológicas y digitales en la web. No obstante, en la sistematización correspondiente a esta intervención no se hace ninguna mención de los resultados obtenidos con la utilización de los medios de información y comunicación digitales para la participación comunitaria en materia de prevención social. Sólo hay un documento rotulado "Anexo 3. Trabajo de difusión en redes sociales", que expone imágenes de los diversos eventos financiados con el subsidio Pronapred. No necesariamente, este producto pertenece a aquellos que verifican la ejecución de las acciones que buscan basar la metodología del proyecto en el uso de TIC.

En 2015 se produjo un cambio importante en el diseño del proyecto Promotores Comunitarios, que buscó armonizar tres proyectos: Promotores Comunitarios, Redes Vecinales y Policía Vecinal de Proximidad. La exposición de la idea por parte del personal de la Dirección de Prevención de la DGSC resulta muy atractiva y parece responder a las recomendaciones de integrar acciones para ampliar los beneficios en los polígonos de intervención.⁶² En la descripción general de este proyecto se plantea:

Capacitar a un equipo de 25 promotores comunitarios para propiciar que las comunidades fortalezcan su capacidad de autogestión, mediante el desarrollo del potencial humano de los promotores comunitarios en los ámbitos del

*conocimiento, las habilidades, las destrezas, actitudes y valores enfocados en el bien común. Para que se pueda identificar y atender de manera integral a la comunidad en actividades de promoción social, vincular, dar seguimiento y fomentar la participación de las comunidades en los proyectos de prevención social y participación ciudadana. Se realizará un curso de formación de ocho horas, divididas en cuatro sesiones de dos horas cada una. Para el acompañamiento, se le otorgará un incentivo mensual a cada uno de los promotores comunitarios de 1 200 pesos por un periodo de seis meses. Se les equipará con un chaleco y mochila. Se contempla el trabajo de ocho horas a la semana por promotor.*⁶³

Para operar el proyecto de promotores ese año se contrató al CESUP, que también instrumentó las acciones de Redes Vecinales y Policía Vecinal de Proximidad en 2015. Con la finalidad de estimar las acciones en el terreno de ese año, se logró conversar con uno de los instructores de la capacitación a cargo del CESUP, con el cual se revisaron los productos entregables de la intervención y se crearon dos grupos de enfoque que reunieron a participantes de 2015 y 2016.

De acuerdo con la propuesta técnica, se definió como objetivo general: "Potenciar las capacidades, habilidades y destrezas de los promotores sociales para que promuevan la participación ciudadana e identifiquen las problemáticas dentro de los polígonos", y, como objetivo secundario: "Capacitar a un grupo de 25 promotores (por polígono) para elevar su nivel de formación e impartir un curso de ocho horas divididas en cuatro sesiones".⁶⁴

Partiendo de la narrativa de la propuesta técnica, se observa el nexo entre las acciones de promotoría comunitaria con los proyectos Redes Vecinales y Policía Vecinal de Proximidad. Por otro lado, los objetivos

⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 7-8.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 5-6. 1. Antideserción escolar. 2. Capacitación de redes conformadas. 3. Cibercentros para niños y niñas. 4. Cibercentros para padres y madres de familia. 5. Conciertos musicales culturales. 6. Convivencia con inclusión. 7. Exposiciones artísticas y culturales. 8. Expresión musical corporal. 9. Formación a madres y padres de 0 a 5 años. 10. Formador de ciudadanos desde la familia. 11. Graffiti. 12. Libroclubes comunitarios para jóvenes. 13. Libroclubes comunitarios para niños y niñas. 14. Orquestas. 15. Redes ciudadanas. 16. Rescate de espacios públicos. 17. Reuniones policía-comunidad.

⁶² Es importante decir que de acuerdo con esta perspectiva el proyecto tiene dos años de implementarse y surge a raíz de una propuesta de la DGSC.

⁶³ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, "1.1.1.3. Apoyo y Capacitación

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 4. a Promotores Comunitarios de los Polígonos a Intervenir en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", primera etapa, octubre de 2015, p. 6.

se enfocan principalmente en el fortalecimiento de capacidades de los promotores mediante la capacitación. De acuerdo con la propuesta técnica, los contenidos formativos combinan teoría y práctica, y se enuncian de manera muy general cinco temas: **a)** marco teórico de las prevenciones y la violencia; **b)** cómo se realiza un diagnóstico; **c)** formulación de proyectos; **d)** trabajo en equipo, y **e)** evaluación, monitoreo y seguimiento de trabajos.⁶⁵ En el mismo documento se expresa por primera vez que “el proyecto de formación busca trabajar con los promotores que están vinculados a las redes ciudadanas, que colaboran en otros proyectos que lleva a cabo el municipio o que están siendo los líderes con los cuales la policía colabora en la cuadra, barrio o colonia”.⁶⁶ En este punto se advierte un atisbo de vinculación entre los tres proyectos, por desgracia no se profundiza en el espíritu de esta estrategia, en sus objetivos y finalidad.

Es relevante decir que el documento descriptivo hace referencia a diversas acciones, entre ellas la identificación y selección de promotores comunitarios, la elaboración de un plan de trabajo, el análisis de mapas de seguridad, la definición de los ejes estratégicos y de los proyectos de prevención social y del mecanismo de evaluación, monitoreo y seguimiento. No obstante, los operadores del CESUP refieren que únicamente se encargaron del proceso de capacitación (una fase complementaria estuvo a cargo de diversas dependencias municipales y de la DGSC). Esta inconsistencia entre la ruta crítica y lo que manifiestan los operadores no queda clara en este proyecto. Para clarificar esto, se conversó con el enlace de la DGSC, Rubén González, quien expresó que la operación de Promotores y Redes estuvo a cargo de la DGSC. Agregó también que el CESUP realizó parte de la capacitación y que los apoyó en un proceso de seguimiento para concluir las acciones en ambos proyectos. En esta fase, se generó un *Manual de promotores*,⁶⁷ que se publicó en junio de 2016.

Ahora bien, sobre el proceso de capacitación, los temas desarrollados fueron: **a)** presentación del programa de capacitación; **b)** los diferentes tipos de prevención; **c)** diagnóstico de los polígonos; **d)** definición de ejes

estratégicos y proyectos, y **e)** evaluación y monitoreo. El producto entregable de la segunda etapa consistió en registros fotográficos de las capacitaciones en los cuatro polígonos, mientras que el final, correspondiente a la tercera fase del proyecto, incluyó información de las acciones desarrolladas con las comunidades poligonales, en la cual se reportan “informes finales de la información obtenida por los promotores de los cuatro polígonos [sic], informe de canalización de personas a proyectos Pronapred, reporte fotográfico del trabajo de los promotores en campo y acta de conclusión de los trabajos”.⁶⁸ Una observación importante sobre este documento tiene que ver con el formato de informe del promotor comunitario y en el cual aparece un apartado titulado “Hallazgos reportados en la zona”, el cual, por medio de las siguientes preguntas, busca contar con información más precisa sobre los problemas específicos de las mismas:

- a)** ¿Existe señalización adecuada en la zona?
- b)** ¿Se identifican topes?
- c)** ¿Se requiere poda de árboles?
- d)** ¿Se identificaron vehículos abandonados?
- e)** ¿Existen predios abandonados?
- f)** ¿Hay obstrucción en vía pública?
- g)** ¿Hay luminarias en mal estado?
- h)** ¿Se requiere repavimentación?
- i)** ¿Número de personas canalizadas a proyectos del Pronapred?
- j)** ¿Número de personas a las que se les dio pláticas del Pronapred?
- k)** ¿Número de redes vecinales creadas?

El formato incluye también los datos de ubicación del recorrido, los nombres del promotor y de los supervisores. Sin embargo, no incluye ninguna sistematización de la información y menos aún un análisis que permita valorar las acciones emprendidas y sus posibles y potenciales modificaciones para el alcance de sus metas.

En 2016 se produce nuevamente un cambio en la asignación de la dependencia ejecutora del proyecto. El proyecto pasa a manos del DIF municipal. En esta emisión de promotores se plantea que:

⁶⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁷ Los contenidos del manual hacen referencia a fundamentos teóricos de la promotoría social, información contextual del municipio, funciones de los promotores y sobre las instancias encargadas de la participación y atención a la ciudadanía que brinda el ayuntamiento.

⁶⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, “1.1.1.3. Apoyo y Capacitación a Promotores Comunitarios de los Polígonos a Intervenir en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, tercera etapa, diciembre de 2015.

Se dará seguimiento a los 25 promotores que participaron en 2015, complementando su participación, por medio de una capacitación enfocada en la convivencia y resolución de conflictos para brindar asesoría y vinculación a la ciudadanía que permita atender de manera integral las inquietudes y problemáticas identificadas en la comunidad. Adicionalmente se reclutaron otros 10 promotores y se les capacitará en actividades de promoción social, vinculación y que fomenten la participación de los ciudadanos en los proyectos del Pronapred, canalizándolos a las diversas actividades de prevención social que lleva a cabo el municipio. Ambos cursos tendrán una duración de ocho horas divididos en cuatro sesiones de dos horas cada día. Se otorgará un incentivo de 1 500 pesos, por un periodo de cuatro meses. Se equipará con chaleco y gorra. Cada promotor destinará ocho horas a la semana para realizar sus actividades durante los cuatro meses que se les otorgará el incentivo.⁶⁹

Un primer apunte de este análisis se refiere a la ausencia de una propuesta técnica. El documento que remite la DGSC es una carta descriptiva, la cual corresponde al primer producto entregable. De la revisión de la misma se podría decir que generalmente las cartas descriptivas se elaboran para pormenorizar los procesos formativos. Sin embargo, el formato de la carta contiene introducción, antecedentes, justificación, metodología, objetivos, descripción del proyecto y otros apartados que conforman un extenso escrito que constituye la planeación del proyecto. Es relevante mencionar que algunas secciones de este documento fueron copiadas y pegadas del primer producto entregable del proyecto desarrollado por el CESUP en 2015. En este documento se define al promotor social:

Como aquella persona que trabaja en contacto directo con personas, grupos y comunidades para atender sus demandas, problemas o iniciativas a través de promover y facilitar su participación en la operación de proyectos y acciones impulsadas por instituciones públicas o privadas, también promueve, impulsa, apoya y genera condiciones para que otro u otros se impulsen, ayuda a otros a asumir un rol y una posición de empoderamiento.⁷⁰

De acuerdo con la carta descriptiva, el objetivo general es “fomentar la participación ciudadana en los adolescentes y jóvenes que habitan los polígonos prioritarios del municipio de Nezahualcóyotl, por medio de una capacitación y trabajo comunitario, para promover la convivencia y resolución de conflictos entre los ciudadanos, otorgándoles herramientas de prevención social de la violencia y la delincuencia”.⁷¹ Los objetivos secundarios que se formularon fueron: **a)** dar seguimiento a los 25 promotores comunitarios participantes en 2015, complementar su formación por medio de una capacitación enfocada en la convivencia y resolución de conflictos; **b)** reclutar a 10 “nuevos” promotores comunitarios por polígono; **c)** capacitar a los 10 “nuevos” promotores comunitarios por polígono (40 promotores) en actividades de promoción social, enfocadas en la convivencia y resolución de conflictos; **d)** otorgar un incentivo mensual de 1 500 pesos a los 35 promotores comunitarios por polígono (140 promotores), por un periodo de cuatro meses; **e)** equipar a cada uno de los 35 promotores comunitarios por polígono (140 promotores) con gorra y chaleco, y **f)** revisar que los promotores comunitarios destinen ocho horas a la semana para realizar sus actividades en campo durante los cuatro meses que se otorgue el incentivo económico.⁷²

Con la revisión de estos puntos se tiene claro que el proyecto de 2015 no sufrió cambios sustantivos en 2016, salvo en la instancia operadora. Al respecto, el

⁶⁹ Anexo técnico del Convenio de Colaboración 2016.

⁷⁰ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, “1.1.1.3. Apoyo y Capacitación a Promotores Comunitarios de los Polígonos a Intervenir en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, primera etapa, carta descriptiva, octubre de 2016, p. 34.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 16.

⁷² *Ibíd.*, p. 17.

equipo de México Evalúa conversó con la responsable del DIF, quien facilitó información sobre la ejecución del proyecto en 2016; entre la información más sensible sobresale la subcontratación de la organización social PAASEC para ejecutar acciones en el terreno del proyecto. No obstante, dicha información fue refutada por el enlace de la DGSC, aduciendo que la operación del proyecto la realizan directamente la DGSC y el DIF municipal.

Ante la pregunta sobre la asignación del proyecto al DIF municipal, y no directamente a la organización, la funcionaria del DIF expresó que obedece a que esta institución ha realizado tareas de identificación de áreas vulnerables en el municipio y la aplicación de encuestas, por lo que conocen el terreno donde se realiza el proyecto. A partir de la narrativa de este proyecto, se puede suponer que “rescata” a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y los apoya para que retomen sus estudios o busquen un trabajo. De acuerdo con lo indicado por parte del DIF municipal, la labor de PAASEC fue dar seguimiento y acompañamiento técnico a los procesos de capacitación y operación en el terreno. Por otra parte, el enlace de la DGSC confirmó que el DIF municipal subcontrató al CESUP para brindar la capacitación a promotores durante 2016.



Metodología aplicada en el terreno

En la emisión 2013 del proyecto Formación de Gerentes Sociales, la metodología utilizada concibió una estructura para cada polígono de intervención con dos tareas principales: a) conocer y convivir con personas y agrupaciones del territorio e integrarse a sus dinámicas de convivencia, y b) promover y apoyar los proyectos comunitarios de prevención derivados del proyecto. La estructura estuvo conformada por un líder, un etnógrafo y dos promotores. Las personas designadas como líderes tuvieron a su cargo la selección de los promotores, actores centrales en la formación de redes vecinales, a fin de constituir un mecanismo de empoderamiento ciudadano y de fortalecimiento colectivo para el desarrollo comunitario. Los principales procesos operativos enunciados en la carta descriptiva fueron: **a)** la identificación de actores clave de los cuatro polígonos; **b)** la difusión de herramientas sociales para facilitar la participación y la cohesión; **c)** la inducción de proyectos comunitarios orientados a la convivencia

entre diferentes comunidades, y **d)** la promoción de los proyectos generados en talleres del proyecto.⁷³

Otro proceso sustantivo del proyecto fue la capacitación, la cual consistió en la impartición de talleres que cubrieron cinco ejes temáticos: identidad, convivencia, diversidad, participación y acceso. Lamentablemente, el documento metodológico tiene carencias sustantivas y únicamente enuncia la planeación de 21 actividades formativas y prácticas. Entre los productos resultantes del proyecto se encuentran dos manuales para apoyar la participación ciudadana en materia de prevención social. Ambos cubrieron información básica para la organización comunitaria y cómo lograr un trabajo comunitario efectivo. Otro producto relevante del proyecto corresponde a los ejercicios diagnósticos de los polígonos durante los recorridos implementados, que dan cuenta de la percepción de la comunidad respecto a su identidad, condiciones de cohesión social, características poblacionales, sociales, económico-productivas (formales e informales), de movilidad y transporte, incidencia delictiva, así como los intereses que manifiesta respecto a la participación ciudadana, la naturaleza de los mecanismos de participación a los que se adscriben (político-partidistas, comunitarios, comerciales, etc.) y los tipos de liderazgo que destacan (formales y naturales), sólo por mencionar algunas categorías del municipio.

En este ejercicio diagnóstico se observa que el análisis aborda factores asociados con diversos problemas relevantes para la comunidad, como debilidad en la cohesión social, falta de participación ciudadana, falta de civilidad, desconfianza entre vecinos y autoridades, y una acentuada conflictividad comunitaria. Los problemas, las formas de violencia y los delitos más referidos fueron microextorsión, corrupción, amenazas, robo, narcomenudeo y jóvenes que se integran a redes delictivas, violencia institucional, problemas económicos (desempleo y salarios insuficientes), un marcado clientelismo político, microviolencia (de género, etaria, étnica, inter e intraescolar), falta de espacios de ocio y esparcimiento, y la desconfianza hacia la policía. En dicho diagnóstico también se obtuvo información sobre los actores sociales que la población identifica como prioritarios para la solución de los problemas. Otros insumos del proceso operativo fueron los mapeos poligonales y los diagramas de participación ciudadana en cada polígono.

⁷³ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, *Prevención comunitaria, proyecto Formación de Gerentes Sociales*, s/f, pp. 17-21.

En la entrevista con representantes de ARIS se logró obtener algunas precisiones operativas sobre las acciones emprendidas y la concepción del proyecto Formación de Gerentes Sociales, que resulta de las bases que la subsecretaría estableció para la ejecución de las acciones del Pronapred 2013, ante la ausencia del programa. De acuerdo con ARIS, los formatos recibidos por las entidades y los municipios indicaban los nombres de los proyectos, la definición y los objetivos. A partir de ello se configuró el proyecto. En la fase operativa, el primer paso fue la identificación de personas que tuvieran ciertas bases en gestión comunitaria, un proceso de capacitación sobre el contacto con autoridades y comunidades, además de convocarlos y capacitarlos en el desarrollo de proyectos. El objetivo principal que propuso la organización fue el empoderamiento de la comunidad para la solución de sus necesidades. Se buscó principalmente que la gente lograra autonomía de gobierno, tomara las riendas para cubrir sus necesidades y se acercara a las autoridades que están obligadas a resolverlas o que pudieran colaborar para ello.

De acuerdo con los operadores de ARIS, hubo algunos intercambios conflictivos con las autoridades municipales respecto a la visión del proyecto, sus objetivos y alcance, así como a los procesos operativos. Los casos que generalmente produjeron diferencias fueron la integración de personas afiliadas o de simpatizantes de partidos políticos opuestos al gobierno municipal.

En contraposición, desde la óptica de los operadores de ARIS, el modelo impulsado por el municipio para el proyecto de promotores comunitarios es:

Exactamente la misma estrategia que usan los partidos políticos para operar en las precampañas y campañas políticas, en las que llega el operador, empieza a trabajar con un grupo, les ofrece beneficios, se va a la manzana de al lado y ofrece otros beneficios, pero no hace que se comuniquen las dos manzanas. El control de las relaciones entre "las redes" depende del municipio. En este sentido, las redes no son tales, sino que son organismos unicelulares. Al darse el

cambio del proyecto de Gerentes Sociales a Promotores Comunitarios, los chicos becados se convierten en estos operadores que están trabajando para el municipio para poder dar los beneficios a cambio de favores políticos. El proyecto Promotores Comunitarios fue orientado por las autoridades hacia la satisfacción de necesidades clientelares, es decir, llevan recursos, como es el caso de becas a cambio de votos.

La cita anterior es relevante porque revela un contraste entre la percepción del operador y la narrativa del proyecto por parte de las autoridades municipales. Ambas reflejan una concepción diferente del proceso de implementación del proyecto.

Es importante notar que bajo el liderazgo de ARIS coexistió en el municipio la figura de los promotores comunitarios, quienes no percibieron ningún incentivo económico para realizar acciones de participación comunitaria en beneficio de los proyectos de prevención social en el periodo de 2013-2015.

Para el caso de la emisión 2014 del proyecto Promotores Comunitarios, el primer proceso en la ruta crítica operativa fue la capacitación, para la cual se planteó la necesidad de realizar un diagnóstico de necesidades. La finalidad del mismo era favorecer una programación adecuada a partir de la definición de las necesidades reales de los participantes. Con este insumo se direccionaron los contenidos de capacitación a los promotores, en función de los siguientes puntos: promoción de proyectos de prevención en la comunidad, tareas vinculantes entre la comunidad y los proyectos impulsados en los cibercentros, y el papel de los promotores como núcleos de la implementación de proyectos de prevención social y la utilización de plataformas tecnológicas y digitales. De acuerdo con el proyecto ejecutivo, la fase consecuente fue la elaboración de los programas de prevención, los cuales fueron sometidos a la aprobación de las autoridades para vincularlos con los programas institucionales. Sin embargo, no se tiene conocimiento de los procesos en el terreno realizados por la instancia ejecutora ni de la documentación probatoria de los mismos.

Las acciones en el terreno, de acuerdo con la documentación, consistieron en la elaboración de la convocatoria para captar a los promotores comunitarios, la selección de los perfiles que serían capacitados y la capacitación de los promotores en los cibercentros (así como la elaboración de materiales didácticos). El segundo producto entregable realizado por la UAEM incluye un compendio de 11 listas de asistencia y la memoria fotográfica de las sesiones

En la emisión 2015 de Promotores Comunitarios, la metodología en el terreno indica que las acciones tuvieron una duración de tres meses (noviembre de 2015-enero de 2016). Antes de pasar a las fases operativas, es importante subrayar que la brevedad de los tiempos de implementación de las actividades tiene un efecto sustantivo en los resultados de los proyectos en todos los años. No puede esperarse una incidencia y sostenibilidad si las intervenciones son tan acotadas y apresuradas, a causa de la ineficiencia de los procesos administrativos y también de una fase de planeación que contemple dichas contingencias año con año.

En primera instancia, se realizó el reclutamiento de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.⁷⁴ El siguiente paso fue seleccionar a los jóvenes de acuerdo con sus habilidades y agruparlos en brigadas de nueve a 10 integrantes en los cuatro polígonos; cada brigada tenía un jefe. Al menos cada polígono contó con tres brigadas de promotores que recorrieron las demarcaciones para mapear e identificar condiciones, rasgos y características sociales, situacionales y ambientales de las calles, avenidas y espacios físicos. De acuerdo con la documentación recibida por parte de la DGSC, los promotores, en su contacto con la ciudadanía, seguían una serie de pasos que consistían en saludar y presentarse, convocar a los vecinos y realizar recorridos situacionales, que tenían la finalidad de identificar puntos conflictivos para la comunidad, registrar la información derivada de los recorridos en los formatos, notificar al jefe de brigada para acudir a los puntos y tomar la evidencia fotográfica.

Para conocer la experiencia de los participantes en el proyecto, desde la visión de los promotores, se formaron dos grupos de enfoque (en cada grupo había 10 personas), que indagan la apreciación del proyecto y de la experiencia, es decir, cómo percibieron a los

actores implicados en este y otros proyectos vinculados, así como sus interacciones como promotores. En los grupos de enfoque hubo conversaciones fluidas en las que los jóvenes compartieron su percepción sobre los procesos del proyecto, particularmente de las capacitaciones recibidas y de las funciones que han desarrollado. Al respecto, hicieron una valoración de los problemas sociales, urbanos, de violencia y delincuencia más notables que observaron en los polígonos de intervención. Los jóvenes participantes en ambos grupos de enfoque mencionaron que el programa de promotores comunitarios es un tipo de extensión del proyecto conocido como Jóvenes en Riesgo. Al término de ese proyecto dio inicio el proyecto Promotores Comunitarios. Al preguntarles sobre las diferencias entre ambos proyectos, los jóvenes respondieron que son prácticamente lo mismo. La diferencia que aprecian es que el proyecto de promotores se orienta más a la capacitación, para preparar a los jóvenes para una actividad laboral de prevención social. Otro dato relevante derivado del grupo focal refiere que la vivencia y percepción del proyecto varía de acuerdo con el tiempo que los participantes tienen en el mismo.

Los promotores que participaron en Jóvenes en Riesgo y que tienen mayor tiempo y experiencia definen el proyecto de Promotores como “el conjunto de vecinos unidos en contra de la delincuencia”.

En cuanto al anterior punto, al parecer no siempre logran diferenciar el proyecto de Promotores Comunitarios del proyecto de Redes Vecinales. Por otro lado, también comentaron que realizan acciones de mediación en los casos de problemas de convivencia. Algunos de los participantes asumieron como parte de sus funciones que deben actuar como mediadores y conciliadores. Respecto a la generación de información, manifestaron conocer los problemas más importantes de seguridad en los polígonos. Para lograr este acercamiento con la realidad social realizan recorridos situacionales que les permiten conocer los problemas y las necesidades vecinales más reiteradas. En orden de prioridad mencionaron los más destacados: en el polígono El Corredor, donde se presenta una alta incidencia de robo a casa habitación y de robo a mano armada en la colindancia con el Anillo Periférico, detectaron que los espacios públicos de recreación han sido cooptados por grupos que consumen bebidas alcohólicas y sustancias. También registraron un alto número de

⁷⁴ Identificados como jóvenes en riesgo, entre las condiciones o los criterios para reclutarlos estaba que no tuvieran empleo, que se encontraran desescolarizados o sin ocupación. El proyecto permitió a los jóvenes tener una opción temporal de empleo.

solicitudes de patrullaje, de mantenimiento de luminarias, de programas culturales y deportivos y de espacios para la convivencia. En el polígono Norte señalan que predomina el robo a transeúntes, el secuestro exprés y hay una alta presencia de bares cercanos a las escuelas. Reportaron riñas, robo con violencia y homicidios. En el polígono Centro sobresale la presencia de la pandilla Cordobanes, que se dedica al robo de autopartes y a la venta de drogas, lo que ocasiona mucha conflictividad social. También destaca el robo a vehículos y en el transporte público, además de solicitudes de mejoramiento de la infraestructura urbana. Se refiere la existencia de muchos autos en situación de abandono, a los que identifican como focos de delitos. El polígono Oriente registra como principales problemas el robo a transeúntes, robo de menores y extorsión telefónica. En otros rubros, también se han gestionado quejas por falta de agua, así como reportes de abusos y disturbios ocasionados por los conductores de mototaxis y bicitaxis. Desde el punto de vista de los participantes, sus funciones se orientan a la atención de las “cosas que necesitan resolverse”. Entre sus funciones también está hacer los primeros contactos con la comunidad durante el proceso de formación de redes, incluso antes que la Policía Vecinal de Proximidad.

Asimismo, reflexionaron sobre su papel en la comunidad para motivar a la gente, crear conciencia sobre acciones como la denuncia y buscar que se brinden mejores servicios para la atención de los problemas de seguridad. Otro punto que mencionaron fue que, por medio de las acciones de los promotores, la comunidad puede conocer y tener acceso a proyectos de prevención.

Respecto al proceso de capacitación, los jóvenes manifestaron sentirse muy satisfechos con la capacitación recibida. Al respecto es importante mencionar que no sólo estuvo a cargo del CESUP, ya que el municipio también participó en la impartición de contenidos. Desafortunadamente, el equipo de México Evalúa no pudo tener acceso a las cartas descriptivas del CESUP ni del municipio sobre las asignaturas o los temas que desarrollaron, pese a que se solicitaron formalmente a la DGSC.

Al preguntarles a los jóvenes cuál de las capacitaciones fue de mayor utilidad para hacer contacto con los vecinos, optaron por la capacitación de la policía municipal.

Para el caso de la emisión 2016 de este proyecto, y de acuerdo con la carta descriptiva, el punto de partida de las acciones en el terreno fue tomar como referencia los mapas de seguridad realizados en 2014 para evaluar la evolución de los fenómenos identificados ese año. Con esa base se definieron los ejes estratégicos. El proceso de formación buscó trabajar con los promotores que colaboran con Redes Ciudadanas y en otros proyectos que lleva a cabo el municipio, o que son los líderes y con los cuales la policía se vincula. Los procesos operativos del proyecto incluyeron seleccionar a los promotores de acuerdo con sus cualidades, liderazgo y posición ante la comunidad. También se planteó la necesidad de motivar la apropiación del proyecto por los jóvenes para que continúen su labor en los barrios, promover una vinculación entre los promotores de los cuatro polígonos para alcanzar una intervención integral, así como intercambiar con la policía vecinal los diagnósticos del territorio. El proceso de capacitación se distribuyó en dos partes: un curso de actualización para los promotores adscritos anteriormente y otro para los de recién ingreso. Respecto a la capacitación, no especifican quién estuvo a cargo de la misma. Las acciones en el terreno incluyeron la realización de marchas exploratorias, de diagnóstico por cuadras y recorridos situacionales para la detección de problemas.

Para conocer la experiencia, se tomó la información provista por una funcionaria del DIF y las apreciaciones de los jóvenes que ingresaron en 2016, participantes en los grupos focales. De acuerdo con la funcionaria, la conducción de los barridos (recorridos) situacionales estuvo a cargo de trabajadoras sociales, psicólogas, educadoras y personal de la procuraduría. Asimismo, colaboraron en el trámite administrativo para entregar a los jóvenes los incentivos mensuales. El diseño de los contenidos para la capacitación fue elaborado en coordinación con la DGSC, el DIF municipal y el CESUP. No fue posible que se le proporcionara al equipo de México Evalúa el currículo de capacitación en ese momento, pero sí se compartió el objetivo de la capacitación: “Que los promotores conozcan de la equidad, la igualdad, y saber qué deben hacer ante situaciones de riesgo, ante un ataque; informarles la importancia de la comunicación entre los vecinos, que conozcas al policía del cuadrante. *En la capacitación se dan contenidos sobre los métodos para acercarse a las personas, a los vecinos*”.⁷⁵ Lo relevante de la información

⁷⁵ La funcionaria ofreció al equipo de México Evalúa enviar información sobre los procesos operativos, pero nunca llegó, aun con la intermediación de la DGSC.

anterior reside en que no es consistente con los temas que se habían dado previamente y los mencionados por los jóvenes en la carta descriptiva.

Por otro lado, durante la realización de uno de los grupos focales se tuvo oportunidad de observar el traslado en bicicleta de los policías de la DGSC y los promotores hasta el módulo donde se realizaría la actividad y durante el cual se suscitó un accidente. En dicho traslado se observaron algunas conductas riesgosas tanto de los policías como de los promotores. Se observó la comisión de faltas administrativas al reglamento de tránsito y otras cuestiones no menores. Finalmente, algunos empezaron una competencia en la que un joven resultó lesionado. Al preguntarle al responsable del grupo sobre el objetivo de la actividad no se obtuvo respuesta. No obstante, la funcionaria del DIF comentó que el traslado en bicicleta correspondía al cumplimiento de una actividad deportiva que se había planeado para la inauguración de la ciclovía y que en su momento no se realizó, por lo que aprovecharon ese día para probar las bicicletas y hacer el recorrido. Sin embargo, correspondería un análisis más profundo y conjunto entre el DIF, la DGSC y los promotores para evaluar los comportamientos que hacen mella no sólo en la percepción externa e interna del proyecto, principalmente ante la ciudadanía, sino que se contradicen con el objetivo de contribuir a la construcción de una cultura ciudadana que promueva conductas responsables y seguras.

De acuerdo con la información obtenida en los grupos focales con los jóvenes reclutados este año, su jornada laboral consta de cuatro horas diarias durante seis días a la semana. Hay dos turnos, el primero se inicia a las 9:00 y culmina a las 13:00, el segundo turno es de las 13:00 a las 17:00. Los jóvenes son citados en distintos lugares en función de la ubicación que asigne la DGSC para completar el barrido de calles por polígono. Posteriormente convocan a los vecinos, coordinan una reunión para discutir los principales problemas y requerimientos, y agregan apreciaciones personales derivadas de la jornada completa. En ese momento pueden registrar su percepción sobre los vecinos, actitud y disposición.

En el caso de que los citen en sábado, los promotores realizan jornadas de limpieza o de recuperación de espacios públicos junto con los vecinos. Ante la pregunta de cuánto dura el efecto de las acciones que realizan con

los vecinos, la respuesta es que ello depende de estos últimos: si cuidan y mantienen los espacios verdes, el efecto es continuo. Por otro lado, también han hecho visitas de seguimiento para las acciones iniciadas, por lo que se percatan de la reacción-respuesta de los vecinos. La percepción que tienen los jóvenes del programa es que la comunidad confía más en ellos que en la policía, y que, gracias a la información que brindan, los vecinos se dan cuenta del trabajo del gobierno. Al respecto, uno de los jóvenes expresó que "siente que los mandan a ellos para que la gente vea que el gobierno sí está haciendo algo, que se están implementando programas, que se está apoyando a los jóvenes, a las mujeres golpeadas, que, si eres víctima de algo, se te apoya".

Varios comentarios convergen ante la desconfianza y la división entre vecinos y policías. Su función como promotores es importante para mejorar la convivencia entre la policía y la ciudadanía. Una de las tareas que enfatizaron los jóvenes fue que "ayudan a que la gente sepa qué está haciendo el gobierno". Desde su lectura es más fácil que ellos se acerquen a los vecinos, porque los ubican como parte de la comunidad y les facilitan la comunicación con la policía. Entre los puntos expresados más sobresalientes destacan la mención de que el proyecto tiene la cualidad de extrapolarse a otros municipios y la capacidad que los jóvenes han desarrollado, mediante el contacto consistente con los vecinos de los polígonos y las autoridades, para elaborar interpretaciones respecto a las actitudes y conductas de la ciudadanía y los funcionarios. Por ejemplo, refirieron que muchas veces la apatía de la ciudadanía es resultado de que la gente ya no cree en lo que hacen las autoridades y por eso se involucra a otros actores, como ellos, que son miembros de la comunidad, para transmitir lo que el gobierno quiere decirles a las comunidades. En el caso de que no quieran hacerlo directamente, les dan un buzón de quejas para que lo hagan de manera anónima o incentivan grupos de WhatsApp en los que pueden comunicarse entre vecinos y apoyarse en diversos temas.



Resultados inmediatos

- De acuerdo con la información sistematizada, entre los resultados que se esperaba de Formación de Gerentes Sociales sobresale el diseño y la implementación de 31 proyectos de prevención social propuestos por la

Cuadro 12. Actividades efectuadas por ARIS

Actividades	Polígono I	Polígono II	Polígono III	Polígono IV
Visitas etnográficas	80	80	80	80
OSC dispuestas a participar	13	7	19	7
Gerentes sociales	63	28	40	16
Líderes de organizaciones vecinales localizados	42	19	10	21

DGSC y con la supervisión de la SPPC. Sin embargo, no se tiene información sobre las acciones realizadas y los resultados de dichos proyectos. Ante la ausencia de información, el equipo de México Evalúa localizó a representantes de la organización social ARIS para intentar conocer aspectos cuantitativos y cualitativos del proyecto. Se obtuvieron los siguientes datos sobre algunas de las actividades realizadas.⁷⁶

- Se logró identificar, con la información remitida por ARIS, que los ejercicios de inmersión en los polígonos aportaron información valiosa para mejorar la planificación del proyecto en 2014. Los productos obtenidos por las actividades de campo que reportaron fueron información contextual sobre los problemas y las necesidades (perfil etnográfico de cada uno de los polígonos y de las características del territorio), activos sociales de los polígonos (capital social y potencialidades comunitarias) y recomendaciones de ajuste en las estrategias.
- A su vez, desde la fase de planeación se definieron indicadores de proceso (registro con las horas de intervención en campo y los proyectos de gerencia social derivados de la intervención), que sólo perfilan el alcance de actividades y productos, pero no de los resultados observables como consecuencia de la intervención planteada. Se debe considerar que la operación de las acciones comprometidas se ejecutó en cuatro meses, cuando se habían previsto ocho en el anexo técnico.⁷⁷
- Los resultados que ARIS reportó en 2013 se orientaron a actividades de proceso con los siguientes productos: asambleas informativas sobre el Pronapred, perfil etnográfico para cada uno de los polígonos y alimentación de bases de datos con información cualitativa del territorio.⁷⁸
- Como parte del cierre de la actividad, que duró cuatro meses, ARIS elaboró un ejercicio de autoevaluación, que identificó aspectos operativos que limitaron el alcance y los resultados de la intervención, entre las que se enuncian la necesidad de ajustarse en tiempo y forma a la agenda establecida (debido a los problemas de corte administrativo), falta de material para divulgación del proyecto en tiempo y forma, falta de retroalimentación puntual por parte del funcionariado municipal y, en los proyectos en los que participó la Policía Vecinal de Proximidad, se observaron dificultades para incluirla en las asambleas.
- También se observó la necesidad de buscar formatos nuevos e incluyentes para convocar a la ciudadanía, especialmente para no discriminar a los simpatizantes o militantes de otros partidos políticos.
- Otro aspecto detectado fue la necesidad de concretar un mecanismo de articulación con las dependencias municipales y reforzar la capacitación del personal que operó los proyectos, con objeto de mejorar los contactos con la comunidad.

⁷⁶ Documento facilitado por ARIS el 27 de enero de 2017.

⁷⁷ Síntesis de la autoevaluación del Pronapred 2013, realizada por ARIS, p. 7.

⁷⁸ Las bases de datos especificadas no fueron facilitadas para esta evaluación cualitativa.

- Se identificaron como resultados inmediatos la conformación de cuatro grupos de gerentes sociales con perfiles orientados a facilitar los procesos de participación ciudadana.
- Se capacitó y se produjeron materiales de consulta (manuales); a partir de las visitas etnográficas se logró elaborar ejercicios de diagnóstico detallados sobre las características, condiciones y necesidades de los polígonos, asimismo se identificaron los líderes de cada demarcación.
- Como resultado de este conocimiento, se dieron los primeros contactos de interlocución con las comunidades de los polígonos. Éste ha sido el resultado más relevante de la intervención en términos de cumplimiento de los objetivos del proyecto. Finalmente, se obtuvieron diagnósticos contextuales que determinaron las pautas para los ejercicios de planeación.
- Respecto a la emisión 2014 del proyecto Promotores Comunitarios, no se efectuaron las capacitaciones en los cibercentros, como el proyecto ejecutivo lo indica. De acuerdo con el producto entregable final, debido a problemas en los cibercentros, las sedes se movieron en su mayoría a mercados del municipio y un Conalep, como se muestra en el cuadro 13. No obstante, no se encontró una justificación del porqué se consideró a los mercados como una sede para realizar la capacitación.

Por otro lado, hay incoherencias importantes en la secuencia de las sesiones, las fechas y el número de asistentes. El documento no indica los temas de cada sesión y ello dificulta el análisis. Con base en lo anterior, no se entiende la lógica y logística de la capacitación, así como tampoco lo relativo a la asistencia. Lo que se observó en las listas fue que reportan la asistencia de personas distintas en cada sesión, lo que contraviene la idea de que las sesiones debieron ser secuenciadas y dirigidas al mismo grupo. Asimismo, no hay consistencia entre el número de sesiones establecidas con las que se reportan.

- En otro rubro del análisis, la ubicación geográfica de las sedes indica que las sesiones fueron distribuidas en mercados ubicados en distintos polígonos, lo que implica que los módulos efectivamente fueron unitarios.
- El tercer producto entregable incluyó un diagnóstico sobre el aprovechamiento de la capacitación; se reportó la aplicación de 480 cuestionarios con cinco reactivos que mostraron la siguiente información: 56 % de los promotores se ubica en el rango de 21 a 40 años; 26 % supera los 41 años, y la menor proporción fue de jóvenes entre 18 y 20 años; la distribución por sexo fue de 70 % mujeres y 30 % hombres. El informe es muy deficiente al exponer con claridad cuál fue el objetivo de la evaluación y la lógica para acreditar las respuestas. Se reportaron las siguientes preguntas: ¿cuentan con computadora y servicio de internet en casa?, ¿cuentan con celular e internet?, ¿cuál es la

Cuadro 13. Información de las sesiones de capacitación a promotores comunitarios

Sesión	Sede	Fecha	Asistentes
1	Mercado San Martín Caballero	29 de noviembre de 2014	71
2	Mercado Revolución	28 de noviembre de 2014	73
3	Mercado Juan Fernández Albarrán	29 de noviembre de 2014	44
4	Mercado 1º de Mayo	1 de diciembre de 2014	39
5	Mercado Revolución	28 de noviembre de 2014	19
6	Mercado Félix Mendoza	27 de noviembre de 2014	56
7	Mercado Revolución	29 de noviembre de 2014	13
8	Mercado 1º de Mayo	1 de diciembre de 2014	95
9	Mercado Juan Fernández Albarrán	2 de diciembre de 2014	23
10	Mercado San Martín Caballero	2 de diciembre de 2014	26
11	Conalep Nezahualcóyotl	7 de octubre de 2014	21

red social que más usa?, ¿cuál es la manera de lograr la observación?, ¿para qué sirve denunciar un delito?

- Los cuestionamientos previos fueron incluidos en la evaluación de los promotores después de la capacitación. Cabe señalar que el esfuerzo emprendido por la UAEM para evaluar los efectos de la capacitación es muy deficitario. No se incluye un análisis más complejo y profundo acerca de todo el proceso de capacitación, su planeación y gestión, o los efectos, los cuales podrían incluir la evaluación de los destinatarios de los contenidos, de los instructores, de los tiempos destinados, de la conveniencia de las sedes, de la utilidad práctica de la capacitación, y no sólo la aplicación de los cuestionarios, que también resultan deficientes para conocer los resultados del proceso. La limitación del mismo cuestionario no permite deducir si este proceso realmente incidió en el objetivo del proyecto.
- En el producto entregable final, la información disponible hace referencia únicamente a los productos que se obtuvieron, que incluyen una presentación del proceso de capacitación con información muy básica, la cual observa contenidos teóricos muy imprecisos que fueron utilizados tanto en las sesiones de capacitación como en trípticos para la divulgación ciudadana. También se elaboró un manual para el orientador en el tema de las TIC. En este rubro vale la pena decir que los tiempos establecidos en los talleres técnicos no parecen ser suficientes para dar cumplimiento a la expectativa, visión y necesidades del proyecto.
- En las evidencias fotográficas no se observa la presencia de equipo de cómputo, el cual se precisa de acuerdo con las necesidades que los mismos manuales indican en sus contenidos. En este punto, sí parece haber afectado que las capacitaciones no se hayan impartido en los cibercentros, donde se cuenta con el equipo adecuado para introducir a los promotores en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- El análisis de la documentación disponible y de los testimonios derivados de los grupos de enfoque realizados con 16 promotores comunitarios permite identificar que, durante 2015, se desarrollaron procesos consistentes con lo señalado en el anexo técnico. En primer término, los jóvenes entienden el proyecto y sus objetivos, son capaces de presentarlo desde su mirada y experiencia, en sus narrativas asocian sus funciones a la promoción de la seguridad y participación ciudadana, e identifican las instancias encargadas de promover mecanismos de interacción y atención a la ciudadanía.
- Durante la realización de los grupos de enfoque, los jóvenes expresan con facilidad las funciones y su papel dentro del proyecto Redes Vecinales y su interacción con la policía vecinal. Entre los comentarios más relevantes que compartieron, sobresale la apreciación de que el proyecto integrado por jóvenes aporta un gran mensaje a la sociedad por el trabajo comunitario que realizan, además de que los muestra como un ejemplo positivo. También manifestaron que perciben un cambio en ellos, particularmente en la manera en que, a partir de esta experiencia, participan como ciudadanos y por las tareas que realizan en conjunto con los vecinos de los polígonos.
- Los jóvenes promotores identifican las áreas de oportunidad del proyecto. Al respecto señalaron un aspecto que ha incidido directamente en la efectividad de sus tareas: la falta de seguimiento de las instancias municipales a las demandas o solicitudes que reciben, específicamente en materia de obras públicas, lo que tiene que ver con obras inconclusas o que llevan mucho tiempo en ejecución, así como con la reparación de infraestructura urbana (avenidas, pavimentación y luminarias).
- Respecto a la relación que mantienen con la policía vecinal, tienen claro que es puntual y se vincula a las acciones con Redes Vecinales. Un dato muy importante que mencionaron en los grupos de enfoque fue que no hay comunicación directa con los policías de cuadrante, sino que ésta se realiza mediante los jefes de sectores. Lo anterior explica en cierta medida por qué los policías no conocen el proyecto Promotores Comunitarios y sí el de Redes Vecinales. Otra razón que encuentran los mismos promotores respecto al desconocimiento de su labor por parte de los policías es que éstos carecen de información respecto a los programas de prevención. Ésta es una deficiencia importante del proyecto: la falta de socialización de las acciones de prevención social y, sobre todo, que no hay un esfuerzo para que la policía comprenda su papel y participación en el reforzamiento de la prevención como parte fundamental de la seguridad pública-ciudadana.
- En términos cuantitativos, de acuerdo con la documentación disponible, se reportan la derivación de 110 vecinos a diversas acciones financiadas con recursos del Pronapred, específicamente, la acción que reporta más personas adscritas fue la capacitación y conformación de redes, seguida de actividades formativas y culturales para jóvenes y de actividades formativas y deportivas.

- En términos generales, el proyecto parece cumplir con los objetivos planteados en los documentos descriptivos, no obstante, hay algunas cuestiones susceptibles de mejora, como es el caso de la capacitación, del proceso de monitoreo y de la evaluación interna para estimar los resultados de la capacitación, y particularmente de las fases de inmersión en los polígonos, del desarrollo de las tareas de los promotores y del seguimiento que se le da al cumplimiento o la satisfacción de solicitudes y quejas ciudadanas que tramitan los promotores en funciones.
- Con la información documental disponible no es posible dar cuenta de los efectos de la intervención en 2016, dado que se dispuso de un solo producto entregable, el cual únicamente explica la propuesta de intervención, pero no exhibe los procesos y resultados reportados en el transcurso de la intervención. Es importante recordar que las acciones de 2016 comenzaron a finales de ese año y en el transcurso de 2017 se van elaborando los productos entregables, por lo que a la fecha del análisis no habían sido validados por las instancias correspondientes.

Recomendaciones para el proyecto

- En primer término, se sugiere ajustar y reflejar en el proceso de planeación, así como en los documentos oficiales de la intervención, la complementariedad de los proyectos, en este caso Gerentes Sociales, Redes Ciudadanas, Recuperación de Espacios Públicos, Policía Vecinal de Proximidad, entre otros, para que confluyan en la finalidad de convocar la participación y corresponsabilidad comunitaria en temas de seguridad ciudadana y prevención social. Ello traería un gran beneficio, particularmente en los procesos operativos y la eficacia económica, pero sobre todo en los efectos que podrían obtenerse para incentivar la participación y corresponsabilidad comunitarias.
- Valorar las ventajas de replantear los procesos de capacitación, dado que, en los años que se ha implementado la intervención de Gerentes Sociales y Promotores Comunitarios, se han observado áreas de oportunidad importantes en cuanto a objetivos y métodos didácticos, diseño de contenidos, carga horaria y transferencia de los conocimientos de las aulas a la esfera práctica, así como la acreditación del proceso.
- Reforzar los procesos de capacitación en los cuales hubo deficiencias en cuanto a la comprensión de algunas nociones relevantes en materia de prevención social. Lo anterior se identificó en los grupos de enfoque, donde los participantes compartieron algunos conceptos inexactos. En el temario presentado en el primer producto entregable a cargo del CESUP se observa una falta de estructura en la integración de los contenidos que oriente las funciones operativas de los jóvenes en el contacto con la comunidad y en los servicios que realizan.
- Mejorar los mecanismos de interlocución y comunicación entre los actores implicados en las intervenciones integradas (promotores, redes y policía vecinal). Promover que se conozca y se identifique la mayor parte o, si es posible, la totalidad de los actores que forman parte de las intervenciones (personal directivo de la DGSC, operadores en campo, mandos, policías de cuadrantes, promotores, vecinos). En las entrevistas se identificó un mecanismo de comunicación frágil: los actores no se conocen o no se identifican. El operador municipal en el terreno no conoce las funciones que realiza el DIF. De ahí que sea necesaria una política de coordinación y de flujo informativo y de comunicación entre los diversos actores en este proyecto –tanto institucionales como operativos–, como una importante fórmula para hacer más efectivo no sólo el trabajo de los promotores, sino para impulsar mejoras en la respuesta institucional.
- Este tipo de acciones preventivas, aunque son muy importantes para la cohesión comunitaria y social, pueden ser manejadas con lógicas clientelares propias de las culturas políticas, de gobierno y comunitarias que prevalecen en muchas partes del país. De ahí que sea vital mejorar los procesos de monitoreo y evaluación de esta importante iniciativa. Se deben establecer mecanismos de control, monitoreo y supervisión del trabajo que realizan los operadores –más allá de la gastada idea de que lo que cuentan son las listas y las fotografías–, a fin de que produzcan evidencia de calidad y fortalezcan con ella el acceso y la transparencia a información de vital importancia para el desarrollo y la mejora de la política pública preventiva.

Cuadro 14. Datos generales de la acción

Emisión	Operador	Polígonos de intervención	Duración proyectada de la acción	Beneficiarios proyectados por año	Fondos destinados a la acción
2013	Proyecta	2013-2016: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cuatro a seis meses por año	1 200	1 000 000.00
2014	UAEM			620	720 000.00
2015	CESUP			300 (75 por polígono)	800 000.00
2016	DIF municipal			1 200 (300 por polígono)	2 000 000.00

3. PROYECTO DE POLICÍA DE PROXIMIDAD EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

Síntesis de la propuesta preventiva

El proyecto denominado Policía Vecinal de Proximidad fue reconocido entre las tres mejores prácticas en la edición 2014 de la "Segunda convocatoria para la sistematización de buenas prácticas y prácticas promisorias para la prevención social de la violencia y la delincuencia", emitida por el Programa para la Convivencia Ciudadana.⁷⁹ Éste estuvo financiado por USAID y la SPPC. También viene cobijado por el premio Gobierno y Gestión Local, que le otorgó el CIDE en 2015, además de la implementación del programa Policía Vecinal de Proximidad, por la reducción del delito en 64 % dentro del municipio. En virtud de ello, en el presente análisis se describirá a grandes rasgos el proyecto que, en sus distintas fases (2013-2016), contó con el financiamiento del subsidio del Pronapred, con énfasis en las acciones más prominentes para emitir, en su caso, observaciones y recomendaciones clave de política pública que apoyen su sostenibilidad y fortalecimiento.

Esta acción comenzó su implementación con recursos del subsidio del Pronapred en 2013, con el nombre Reconciliación Policía-Comunidad, implementada por Proyecta –una empresa de consultoría y capacitación con sede en Tlalnepantla, cuyo sitio electrónico ya no

está disponible–, la cual también operó otros proyectos subsidiados con recursos del Pronapred, como Formación Policial para la Atención Ciudadana y Atención Especial a Familias de Policías. En el diagnóstico elaborado por el municipio de Nezahualcóyotl ese año, Reconciliación Policía-Comunidad aparece mencionada en el rubro de prevención policial, con "Seguridad ciudadana" como eje rector y los "Modelos policiales de orientación comunitaria" como programa estratégico de la acción.⁸⁰ Su objetivo general era "impulsar una convivencia entre el policía y la comunidad, con acciones culturales y deportivas para promover la participación ciudadana, que permitiera fortalecer factores de protección evitando ser víctimas del delito". Por ello, entre las actividades programadas para el proyecto en 2013 no sólo figuran las reuniones vecinales con la policía, sino además una serie de actividades de cultura y deporte vinculadas a su vez con los programas Promotores Comunitarios y Semillero Deportivo del Pronapred.⁸¹

En 2014, el proyecto se denomina Reuniones Policía-Comunidad y de su implementación se ocupa la UAEM. Ese año se presenta el mismo escenario que con los proyectos analizados previamente. Esto es, se repiten irregularidades en el ejercicio de los recursos y el desarrollo de las acciones. De acuerdo con Ricardo Govela Autrey,⁸² el menoscabo no sólo fue económico: se calcula que la universidad conservó 30 % de los recursos de ese año, además de que prácticamente se perdió la posibilidad de tener un proyecto gestionado desde la integralidad.

⁷⁹ Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad desarrollada por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

⁸⁰ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Diagnóstico Pronapred, ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl*, Estado de México, p. 27.

⁸¹ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, "Proyecto 10.2.12. Reconciliación Policía-Comunidad", segunda etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

⁸² Asesor de la Dirección General de Seguridad Ciudadana.

Por medio de las entrevistas con el funcionariado, operadores y beneficiarios, se pudo saber que la UAEM contrató personal con los recursos de los proyectos destinados al municipio. Se sabe también que los tiempos de implementación se acotaron significativamente por las complicaciones administrativas. No obstante, la UAEM emitió los verificables requeridos por el estado y la federación para validar el ejercicio de los recursos; de ellos se retomó la información de mayor relevancia. Ese año, la UAEM envió tres documentos para documentar la intervención. En la carta descriptiva, el objetivo planteado fue:

Fomentar la vinculación policía-comunidad; para ello, se generaron dos reuniones por cuadrante con familias y grupos sociales identificados para detectar problemas puntuales, diseñar, formular e implementar conjuntamente programas de policía de proximidad. La operación conjunta de estos programas implica el compromiso y la participación activa de la comunidad, ello acerca la policía a la comunidad, genera confianza y permite captar propuestas de mejoramiento de la acción policial.

El segundo producto entregable da cuenta de breves descripciones sobre el desarrollo de las reuniones, los acuerdos en ellas y la ubicación de las mismas. En algunos casos incluye fotografías y listas de asistencia. Sin embargo, hay inconsistencias en ellas, dado que en algunas aparecen los logos de la UAEM, mientras que en otras figuran los de ARIS y de Promotora y Desarrolladora E y E. Las fechas también presentan discrepancias. El informe no presenta análisis alguno de los procesos.

El tercer documento se concibe en la misma lógica, pero se agrega un cuadro de control que hace referencia a la asistencia de los policías a las reuniones. El cuadro indica las siguientes categorías: polígono y dirección, agente convocado y número telefónico, tipo de policía, asistencia (sí o no), motivos y observaciones. El informe

está organizado en función de los polígonos. Lo relevante del cuadro es la información, que revela casos en los que el policía convocado no asistió, generalmente porque el punto de reunión no correspondía a su cuadrante. Este escenario se observó en las primeras reuniones, aunque es consistente con la entrevista realizada a ARIS, en la que se aludió a la falta de participación de los policías a las reuniones y los efectos que ello producía en el objetivo de las asambleas y en la percepción de la comunidad. Cabe recordar la serie de anomalías que caracterizaron la operatividad con la UAEM en 2014.

En 2015 se presenta nuevamente una situación extraordinaria de corte administrativo, la cual afecta de manera significativa la operación de las acciones. Por problemas y tensiones políticas entre el gobierno estatal y el municipal, se demora el traslado de la primera ministración del subsidio y, poco tiempo después, la federación informa a los estados de un recorte diferenciado para cada entidad federativa. Al Estado de México se le aplica un recorte de 20 %. No obstante, al no haber percibido el municipio ningún porcentaje de la primera ministración, el recorte sufrido al final llega a 56 %. La solución ideada para evitar demandas de las organizaciones fue la reducción significativa de los procesos operativos de las intervenciones signadas en el anexo técnico. En estas circunstancias, se instruyen las acciones correspondientes a este proyecto. Durante ese año se denomina al proyecto Policía de Proximidad.

La acción aparece en los anexos técnicos acompañada de una breve enumeración de intervenciones para coadyuvar a la estrategia de favorecer el proceso de proximidad de las instituciones policiales con la ciudadanía. La descripción de la acción es prácticamente la misma en el anexo de 2016, si bien el presupuesto asignado en esta emisión aumenta a dos millones de pesos.

Se buscó fortalecer la relación entre vecinos y sus organizaciones con la policía vecinal de proximidad, de tal manera que pueda establecerse un plan de acción que permita la

*coproducción de seguridad, mejorar el nivel de percepción sobre la seguridad y controlar los puntos de riesgo en el territorio. Se propuso realizar 100 reuniones entre policía y comunidad, y capacitar a los ciudadanos en tres vertientes: 1) manejo de conflictos, 2) trabajo en equipo e instrumentos de organización del trabajo y 3) análisis de percepción de la inseguridad. Las reuniones tendrán una duración de dos horas por semana durante seis meses.*⁸³

En el producto entregable de la primera etapa, una suerte de propuesta técnica, el CESUP propone que la policía realice un abordaje de prevención integral comunitaria y participativa, que busque una mejora en la percepción de seguridad de la población, así como revertir la desconfianza o el temor que se le tiene a la policía, obtener información sobre hechos delictivos y posibles delincuentes, realizar programas de prevención delictual y fomentar la cultura de la denuncia. Aspectos profundos que requieren años de continuidad y de liderazgo. El objetivo planteado es más concreto y se enfoca en la consolidación de la formación y capacitación de los agentes policiales para que éstos profundicen y mejoren su visión informada y crítica de las diversas corrientes teóricas y metodológicas relacionadas con la seguridad ciudadana y la prevención social de la violencia y la delincuencia. El énfasis durante este año en la capacitación fue la mediación, con el propósito de contribuir a la solución de conflictos y el análisis de información y elaboración de informes de seguridad. La metodología propuesta “buscó que la policía desarrollara capacidades para ubicar el territorio, la identificación de actores, conflictividades, causas y factores que las detonan, y el manejo de ellas con el enfoque de construcción de paz”.⁸⁴

Asimismo, en la metodología correspondiente a 2016, entre las acciones de la policía se contempla el contacto con los Copaci, los líderes comunitarios y los locatarios de mercados, con el fin de maximizar el establecimiento de vínculos de confianza y la difusión del modelo de proximidad. No obstante, se habla de Policía Vecinal de Proximidad y en el cronograma de

actividades se priorizan las reuniones con vecinos de determinadas cuadras en cada polígono, lo que lleva al proyecto Red Vecinal de Seguridad por Cuadra de la DGSC. Asimismo, mientras que en 2015 el operador había sido el CESUP, en 2016 es el DIF municipal el que queda a cargo de empezar los trabajos correspondientes al proyecto Policía de Proximidad, de acuerdo con el contrato CSRF-SP-04/2016 suscrito con la DGSC de Nezahualcóyotl.⁸⁵

Metodología aplicada en el terreno

Entre la escasa documentación de 2013 se encuentra uno de los bosquejos de las 24 reuniones para la reconciliación policía-comunidad. En él se expresa como objetivo sensibilizar a la ciudadanía en cuanto a las funciones que tiene el policía, así como a las necesidades de la comunidad y la importancia del trabajo en equipo para la prevención del delito y los factores de riesgo. Entre las acciones implementadas se identifica la firma de ocho convenios con la FES Aragón, un centro de salud de los polígonos Norte y El Corredor, los mercados Carlos Viñas (Norte), Juan Fernández Albarrán (El Corredor), Mercado 21 de Octubre (Centro), 1º de Mayo (Oriente), Comedor Comunitario Jasam (Oriente), y el Conalep Nezahualcóyotl (Norte). Los productos entregables de 2013 consistieron principalmente en cartas descriptivas, listas de asistencia y fotografías de las reuniones vecinales y las actividades recreativas llevadas a cabo. Entre los documentos proporcionados por la DGSC no figuran las minutas de acuerdos sobre seguimiento, resultantes de las reuniones policía-comunidad, lo que no permite ponderar las concertaciones policía-comunidad y el seguimiento a las demandas o solicitudes ciudadanas. El informe de seguimiento producido ese año por la DGSC tampoco aporta demasiada información cualitativa, ya que la evaluación de las acciones se sustenta en un sistema de indicadores administrativos que se reducen a valores numéricos. Entre los bienes y productos entregables reportados para Reconciliación Policía-Comunidad, se enumeran sencillamente la misma evidencia documental y fotográfica, así como los informes de actividades deportivas y recreativas, y de acuerdos alcanzados en las juntas vecinales.⁸⁶

⁸³ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, “Proyecto: 3.3.2.1. Proyecto de Policía de Proximidad”, primera etapa, octubre de 2016, p. 16.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 10.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 107.

⁸⁶ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, Evaluación y seguimiento, Ciudad Nezahualcóyotl, Dirección de Seguridad Pública, p. 54.

Los escuetos resultados reportados en el segundo producto entregable de la acción incluyen una lista de vínculos con autoridades, como la Subdirección Operativa de DGSC, y con grupos vecinales, como los Copaci; también se enumeran sedes, como mercados y comedores comunitarios, así como algunas organizaciones sociales.⁸⁷ Entre estas últimas figura ARIS, que en 2013 empezó a operar los proyectos del Pronapred de prevención comunitaria y que, asimismo, se ocupó de coordinar las reuniones vecinales con la policía.

En 2015 se propuso la capacitación de 300 policías (75 por polígono) mediante un taller de 20 horas para cada demarcación. Los temas propuestos fueron la presentación del programa de capacitación, conflictividad y mediación, trabajo en equipo, diagnóstico policía-comunidad y análisis de percepción de inseguridad. Un acta de inicio de actividades indica que éstas comenzaron en septiembre de 2015. El segundo producto entregable consta de las listas de asistencia y la memoria fotográfica de las actividades, con algunas descripciones y recomendaciones. El informe final, a cargo del CESUP, hace referencia al proceso de capacitación y la vinculación con los promotores comunitarios. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a seis policías de cuadrante, ante la pregunta sobre cómo se vinculan con los promotores, ninguno de ellos supo a qué promotores se estaban refiriendo los entrevistadores.

Entre la información más sobresaliente del reporte figura el análisis de las estrategias del modelo de Policía Vecinal de Proximidad, en las cuales se elaboran algunos insumos de los procesos y las siguientes propuestas:

- ✓ Reorganización de la operatividad eficiente para proteger y servir a la comunidad
- ✓ Reconstrucción del cuerpo policial
- ✓ Vinculación con la ciudadanía
- ✓ Coordinación interinstitucional
- ✓ Modernización de la infraestructura y herramientas tecnológicas

Evaluar las acciones de 2016 resulta complejo, ya que se cuenta únicamente con el primer producto entregable –el único que existe para ese año–. En él se reconoce la vinculación con el componente de la seguridad comunitaria.

En 2014, el proyecto se coordinó con un equipo base de promotores comunitarios, quienes tienen un profundo contacto con la comunidad, lo que les permite convocar a reuniones para generar proyectos y a partir de esto lograr acuerdos para realizar proyectos vecinales que sirvan de base a la prevención de la violencia y la delincuencia. Como parte de estos proyectos, se buscó procurar el encuentro entre la comunidad y la policía. La metodología de trabajo para la vinculación policía-comunidad consistió en la presentación de los elementos policiacos ante los vecinos, en la que hicieron una descripción de sus actividades en los cuadrantes, informaron los números telefónicos para que puedan ser localizados y crearon acuerdos.⁸⁸

Sin embargo, los responsables de ARIS identificaron varios problemas relativos a la instrumentación del proyecto de policía de proximidad desde sus inicios. A pesar de estos problemas, los responsables de ARIS llegaron a considerar la instrumentación de iniciativas de policía de proximidad como un complemento clave del trabajo previo de asociación comunitaria y apropiación de espacios públicos por parte de los vecinos.

En la metodología del primer producto entregable de 2016, del proyecto Policía Vecinal Proximidad, se menciona como una de las funciones del policía vecinal: "Proveer seguridad a los centros educativos y de esparcimiento ubicados en la zona a través del involucramiento con el entorno social". Asimismo, entre las acciones de la policía vecinal de proximidad expuestas figura la ubicación de "contactos calificados", como las organizaciones de la sociedad civil, los líderes comunitarios y los consejos de participación ciudadana.⁸⁹

⁸⁷ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, "Proyecto: 10.2.12. Reconciliación Policía-Comunidad", segunda etapa, pp. 3-5.

⁸⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, "3.3.2.1. Proyecto de Policía de Proximidad", primera etapa, octubre de 2016, p. 7.

⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 18-20.

No obstante, estos procedimientos son cuestionables ante el rechazo de la DGSC hacia Redes Ciudadanas y los comités vecinales en sentido amplio, como quedó de manifiesto en el apartado correspondiente a los proyectos de prevención comunitaria en el presente documento. Esta tendencia se profundiza ante la posible transformación del proyecto de policía de proximidad de años anteriores en el actual esquema Redes Vecinales de Seguridad por Cuadra.

Uno de los incentivos que se destacan en esta iniciativa, mencionado asimismo en el producto entregable, es el de emplear a la policía de proximidad no sólo en el aspecto reactivo (atención de denuncias hechas por las redes vecinales), sino además como punto de contacto exclusivo para la canalización de demandas de servicios públicos solicitados por los ciudadanos.

Es importante hacer una mención de la designación del DIF municipal como dependencia ejecutora de las acciones del proyecto Policía Vecinal de Proximidad. De acuerdo con el asesor Ricardo Govea, el municipio tuvo que tomar esta resolución debido a que el gobierno del estado quería asignar nuevamente a un ejecutor ajeno a la operación de los proyectos y se mencionó que la única posibilidad era dar preferencia a la concertación de convenios interinstitucionales.

Resultados inmediatos

- El proyecto de policía de proximidad, caracterizado por diversas denominaciones y operadores en años anteriores, se ha desvinculado de los proyectos de seguridad comunitaria (Redes Ciudadanas, Promotores Comunitarios) para dar paso al actual proyecto Redes Vecinales de Seguridad por Cuadra, de la DGSC, que se concibió desde una perspectiva de integración de la participación ciudadana. Con ello se desplaza la función de contraloría de los comités vecinales y los consejos ciudadanos, para instalar en su lugar a la policía municipal como única mediadora entre la comunidad y el municipio.
- De acuerdo con la información de la DGSC,⁹⁰ se reporta una reducción delictiva de 64 % entre enero de 2012 y septiembre de 2015. Lo que cabe analizar

a este respecto es en qué medida puede atribuirse a las intervenciones integradas que tienen lugar en el proyecto Policía Vecinal de Proximidad. Sería muy relevante evaluar el alcance de este programa y el de Redes Vecinales para la reducción de los delitos en los registros. Identificar los factores implicados también es parte de este análisis, que daría luz sobre las estrategias más efectivas que se han implementado.

- De acuerdo con la información obtenida en la entrevista a los responsables de ARIS, en 2014 se alcanzó una asistencia de aproximadamente 40 % de las policías a las reuniones y asambleas. Respecto a estas dificultades, no se obtuvo información relevante por parte de las autoridades para profundizar sobre dicho déficit y cómo se sorteó este problema operativo.
- En 2015 se consolidó una reorganización territorial para la operación policial, con cuatro nuevas zonas subdivididas en 14 sectores y 90 cuadrantes, y se creó el Consejo de Seguridad Municipal.
- En 2016 se alcanzaron los 100 cuadrantes, se conformó una base de datos con información proveniente de los programas Redes Vecinales y Promotores Comunitarios, con los que se desarrolla el Sistema de Inteligencia Social (cartografía social y delictiva).

Recomendaciones para el proyecto

- Afincarse el proyecto Policía Vecinal de Proximidad no como un programa de la administración en turno, sino como un eje estratégico de gobierno que permita sortear los cambios no sólo de partido en cada periodo electoral, sino que sirva de estafeta en la administración de la policía municipal. Si bien se clama permanentemente la voluntad política de los gobernantes como un componente central para fortalecer un programa o proyecto, lo que se observa es que se mantienen en función de la agenda política de los presidentes o gobernadores en turno.
- Desarrollar y fortalecer capacidades del funcionariado con incidencia en la toma de decisiones, particularmente para que se apoye la selección de las organizaciones

⁹⁰ Cifras disponibles en la página del SESNSP y en el tercer producto entregable del CESUP para el proyecto.

o de los operadores que acompañan los procesos y las estrategias de vinculación con las comunidades, y que sean agentes de monitoreo capaces de apuntalar los resultados de la intervención.

- Hablar de reforma de la policía implica desarrollar diversos esfuerzos de cambio y evolución. Uno de ellos se centra en la dignificación y la reivindicación de la figura y la autoridad del policía. Un punto de partida, sin duda, es erradicar el término “elemento(s) policial(es)” que aparece con frecuencia en diversos documentos y discursos. No es posible avanzar en una resignificación de la labor del policía si se le cosifica, se le degrada o se ignora su calidad de sujeto, persona o integrante de la sociedad-comunidad. La cosificación no es congruente con el esfuerzo de acercar la policía con la comunidad a la que debe asemejarse; el término “elementos” sitúa a los agentes policiales en la misma categoría que la armería o el equipamiento.
- La policía de proximidad puede trabajar mejor con comités de gerentes sociales capacitados por otros proyectos del Pronapred y en contacto con otras áreas del ayuntamiento que impliquen, sobre todo, un trabajo más coordinado y focalizado en áreas y población en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- Si bien, este proyecto cuenta con una significativa divulgación entre la comunidad, deben reforzarse los esfuerzos por seguir legitimando la figura de la policía mediante un constante ejercicio de rendición de cuentas con la ciudadanía. Señalar los avances y los retos, y, particularmente, hacer un llamado a la acción comunitaria sobre su relevante papel para formar y mantener comunidades más seguras. Para ello sería deseable planificar ejercicios de evaluación que les permitan discernir las áreas de oportunidad, los avances y los aprendizajes. Asimismo, sería deseable contar con la figura de los contralores sociales, quienes, elegidos democráticamente, participarían de manera honorífica vigilando la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales, y aquellos propios del Pronapred.
- Un aspecto que debe establecerse desde el proceso de planeación es crear incentivos para que todos

los actores, las organizaciones y las dependencias implicados en los procesos del programa Policía Vecinal de Proximidad participen en la evaluación de la práctica con miras a fortalecer el programa y brindar mayores beneficios a las comunidades, así como mantener el proceso.

- Considerar una planeación basada en un modelo ecológico⁹¹ que vincule a todas las dependencias y los actores estratégicos (con la inclusión sustantiva de la ciudadanía) con la función de la Policía Vecinal de Proximidad y otros proyectos relacionados; ello implica la definición de indicadores precisos para cada programa y de responsables en los procesos clave, así como un ejercicio que documente la experiencia, los formatos, las minutas de proceso y de seguimiento, las evaluaciones internas, entre otras pruebas que permitan analizar y evaluar la intervención.
- Los puntos débiles del programa que se han derivado de los grupos de enfoque, las entrevistas y la observación de la acción recaen generalmente en quejas y solicitudes que han tenido una atención lenta, tardía u omisa, particularmente en los temas asociados con la conclusión de obra y equipamiento públicos, y en el seguimiento de algunos acuerdos. De ahí que resulte fundamental su atención y el desarrollo de procedimientos más expeditos para una respuesta eficaz y eficiente.

COROS Y ORQUESTAS

4. PROYECTO DE CONFORMACIÓN DE COROS Y ORQUESTAS INFANTILES Y JUVENILES EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

Dado que el programa Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles ha tenido tres distintos operadores en cuatro años, y que sólo se pudo entrevistar a una persona del equipo de implementación de 2014, la descripción analítica de este apartado demanda las siguientes precisiones: en el rubro “Síntesis de la propuesta preventiva” se incluye una lectura más detallada de las emisiones 2013 y 2014, a partir de los productos entregables a los que se tuvo acceso; en el rubro “Metodología aplicada en el terreno” se aporta

⁹¹ El modelo ecológico muestra factores de riesgo individuales en combinación con factores de riesgo existentes en las relaciones o la familia, la comunidad y en un medio social-institucional más extenso, con el fin de evaluar la probabilidad de que las personas experimenten violencia en una situación particular. El enfoque ecológico pretende asegurar que las intervenciones tengan en cuenta y traten las condiciones a lo largo de todos los diferentes ámbitos (por ejemplo, individual, familiar, comunitario y de la sociedad), y que afectan los riesgos de las personas de experimentar violencia. En el modelo hay en cada ámbito factores biológicos, sociales, culturales y económicos, así como normas que pueden aumentar el riesgo de que las personas cometan actos de violencia y de que otras personas lo experimenten.

Cuadro 15. Datos generales de la acción

Acción	Operador	Polígonos	Tiempos de ejecución	Beneficiarios	Fondos
2013					
Conformación de Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles	Distribuidora Orión María de la Paz Pérez González	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo, siete meses; propuesta técnica, dos meses; tiempo efectivo, dos meses y 10 días	260	2 000 000.00
2014					
Coros Juveniles	UAEM María de la Paz Pérez González	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo, ocho meses; tiempo efectivo, tres meses	210	1 000 000.00
Orquestas Juveniles	UAEM María de la Paz Pérez González	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Anexo, ocho meses; tiempo efectivo, tres meses	190	1 000 000.00
2015					
Coros Juveniles	Servicios Integrales de Planeación Estratégica de Desarrollo Humano.	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Seis meses	120	500 000.00
Orquestas Juveniles	Servicios Integrales de Planeación Estratégica de Desarrollo Humano.	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cinco meses	120	500 000.00
2016					
Coros Juveniles	Imcufidene Celia González Hernández, Fermín Tanuz Martínez	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Seis meses	120	500 000.00
Orquestas Juveniles	Imcufidene Celia González Hernández, Fermín Tanuz Martínez	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cinco meses	120	1 500 000.00

información fundamentalmente de los procesos de implementación de 2015 y 2016, ya que se encontró a los operadores y se les pudo entrevistar, así también como a los beneficiarios de 2016, y en los apartados “Resultados inmediatos” y “Recomendaciones para el proyecto” se incluye una lectura más general de esta iniciativa preventiva.

Síntesis de la propuesta preventivas

2013

Esta acción preventiva se ha desarrollado durante cuatro años consecutivos. Durante 2013, el operador encargado de implementar el programa Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles fue Distribuidora Orión, con la coordinación de María de la Paz Pérez González. La institución cliente fue la Administración de Obra Pública de la Secretaría del Agua y Obra Pública del gobierno del Estado de México. De Distribuidora Orión no se encontró ningún dato en la *web* y de Pérez González se encontraron datos en un padrón de proveedores del Instituto Técnico de Formación Policial, Subsecretaría de Desarrollo Institucional y Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. Pese a que la DGSC le proporcionó al equipo de México Evalúa el correo de Pérez González y se le escribió, nunca se recibió respuesta. Por lo tanto, la información que se pudo revisar permite tan sólo una visión acotada de los hechos, alcances y retos derivados de la primera emisión.

En el producto entregable *Orquestas y coros infantiles y juveniles en Neza*. Etapa 1 del proyecto⁹² se incluye una ficha técnica que establece como finalidad atender una parte del sector infantil y juvenil del municipio para la formación de grupos y ensambles corales y orquestales, y como meta se plantea la participación de 260 personas, en lo que se considera “la fase piloto de la acción”. Este universo meta se pretende alcanzar a partir de dos vertientes del programa: coro infantil de 6 a 13/15 años y coro adulto de 18 a 64 años, y orquesta de 6 a 23 años. La duración de la acción preventiva es de 70 días, entre octubre y diciembre de 2013.⁹³

En la introducción se explicita que la mayor contribución del programa Coros y Orquestas al PNPSVD es que

Cuadro 16. Objetivos de la acción 2013

Objetivo general	Objetivos específicos
Formación de grupos corales y orquestales con niños y jóvenes, para despertar sus capacidades artísticas, aumentar su autoestima, fortalecer su sentido de pertenencia, fomentar el trabajo en equipo y el sentido de disciplina, así como mejorar las relaciones familiares y sociales en la comunidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lograr en los niños y jóvenes la suficiencia en habilidad técnica y musical que les permita comprender, interpretar y ejecutar correctamente un instrumento orquestal, tanto de forma individual como en ensambles pequeños y en una orquesta. 2. Lograr que todos los niños se integren en la actividad coral y orquestal, incluyendo conciertos y festivales. 3. Desarrollar en coros y orquesta, a mediano plazo, la capacidad de organizar y conducir su vida musical propia.

abrirá espacios y dará opciones de reunión que, hasta el momento, no se tenían en Nezahualcóyotl. Creará espacios de convivencia y trabajo donde se desarrollarán las vocaciones de los adultos, pero, sobre todo, de los niños y jóvenes, ya que se reafirman y fortalecen tanto valores como experiencias de quienes participan en estos grupos. Apuesta por la enseñanza y afirmación de valores que consideran fundamentales para el desarrollo humano y social: disciplina, trabajo en grupo, así como el establecimiento de metas e ideales para alcanzarse por medio de proyectos comunes.⁹⁴ En los 70 días previstos para la acción se plantean objetivos que no son fáciles de alcanzar en tan poco tiempo, como puede observarse en el cuadro 16. Se busca que todos los participantes sean “capaces de leer una partitura, cantar con afinación, ejecutar un instrumento y adquirir las competencias y habilidades necesarias para conformar los grupos corales y orquestas. Como cierre de las actividades, se programan dos presentaciones ante maestros y autoridades del municipio: una de coros y una de la orquesta, en diciembre de 2013”.⁹⁵

⁹² Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, “Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapa 1 del proyecto”, septiembre de 2013.

⁹³ Aunque el producto entregable está fechado en septiembre de 2013, se comenzó a trabajar desde el 1 de mayo del mismo año.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 3.

Objetivos deseables, pero sujetos a las realidades cotidianas de las autoridades municipales y locales, que deben proveer las condiciones ideales para su eficiente y efectiva implementación.

Las actividades consideradas en la etapa 1 del producto entregable de orquestas y coros se organizan en función de cuatro puntos:⁹⁶

- ✓ Elaboración del proyecto, cuyo fundamento, más que teórico, es enunciativo: no se desarrolla ningún marco conceptual que permita comprender la relación entre la participación en orquestas y coros y la prevención social de la violencia y la delincuencia. El documento se orienta a dar cuenta de la organización y logística de las actividades.
- ✓ Plantilla de maestros: se hace mención del proceso de selección de maestros, especialmente de los principales criterios utilizados para el mismo: contar con una base sólida en sus estudios y una gran experiencia en la formación de orquestas y coros.
- ✓ Planes de trabajo y metodología: buena parte de las actividades previstas en este plan se comenzaron a realizar desde mayo: formación de ocho coros (cuatro coros mixtos con menores; cuatro coros mixtos con adultos, con un máximo de 40 participantes por grupo; tres sesiones semanales o una sabatina de tres horas en cada caso). En cada sesión participan un maestro de coro y un pianista, quienes trabajan los siguientes temas: técnica y práctica de la agrupación coral, técnica gestual, técnica vocal y repertorio. Y, para el caso de las orquestas, se formaron grupos mixtos desde los seis hasta los 20 años; el principio de conformación de los grupos se basó en cada una de las familias de instrumentos: cuerdas, maderas y metales (73 instrumentos). Los grupos se reunían en tres de los cuatro polígonos de intervención y las sedes para los ensayos fueron designadas por el municipio.
- ✓ Difusión: se habla de "realizar labor de campo para detectar grupos posibles de atención, líderes de grupo que coadyuven en la realización del proyecto"; no se explicita ningún criterio o técnica específica

para la realización de este proceso de identificación y detección de potenciales beneficiarios. En este punto se habla de que se hará un registro en foto y vídeo, se realizarán entrevistas para conocer las expectativas de los participantes y se les dará seguimiento cada mes, se elaborarán informes cualitativos de avances, edición de la imagen levantada y, hacia el final, se entregará un informe cualitativo y cuantitativo del proyecto, así como un vídeo del proceso del programa.

La etapa 2 del proyecto, de la emisión 2013,⁹⁷ es un documento muy breve de 16 páginas, que incluye partes de la etapa 1 (ficha técnica, antecedentes y objetivos) y también información general de avances de las actividades implementadas desde octubre, que han consistido en reclutamiento de profesores especializados, definición de espacios e inicio de actividades corales, definición de espacios e inicio de actividades de la orquesta, difusión y seguimiento de actividades de coros y orquestas. Se aportan datos sobre las sedes de las actividades en los polígonos I y IV (Centro Cultural de la Parroquia Medalla Milagrosa y Mercado Alfredo V. Buenfil), así como del número de docentes contratados (seis) hasta la fecha de entrega del informe. Además, se apunta que hay poca demanda de este tipo de actividades por parte de la comunidad, pero no se profundiza ni se aporta ningún dato que permita comprender esa débil respuesta. De hecho, hubo que organizar presentaciones itinerantes del coro infantil y juvenil del Faro de Oriente en los polígonos, que sirvieron para alentar la participación principalmente de niños y jóvenes, pero no de adultos mayores. También se explicita que lo que ha imposibilitado una difusión más efectiva y temprana de las actividades de orquestas y coros es la falta de confirmación por parte de la instancia ejecutora del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en este caso la SPPC, para definir las sedes de las actividades. Tampoco se aportan más datos para comprender esta situación. Se menciona que se incluyen en los anexos listas de asistencia, planes de trabajo de los polígonos I y IV, así como imágenes y videos realizados a partir del desarrollo de las actividades, pero sólo se incluyen la propuesta de manta y cartel que se reproducirían para difundir.⁹⁸

⁹⁶ En este primer producto entregable se incluye como principal anexo los currículos del grupo de maestros contratados para la realización del programa Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles 2013.

⁹⁷ Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, "Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapa 2 del proyecto", noviembre de 2013.

⁹⁸ Este producto se entregó al equipo técnico de México Evalúa por la SPPC, como parte del conjunto de documentos para su revisión.

Cuadro 17. Datos relevantes de las actividades corales

Grupos corales	Beneficiarios directos	Sede	Días y horarios	Información sobre la implementación
Cuatro grupos atendidos por un maestro y un pianista acompañante	72 en total: niños y jóvenes - 15 en el polígono I - 20 en el polígono II - 12 en el polígono II - 25 en el polígono IV	Polígono I: Centro Cultural de la parroquia de la Medalla Milagrosa	- Martes y jueves de 16:00 a 19:00 - Jueves de 17:30 a 20:30 - Sábado de 11:30 a 14:30	- Se realizó en la cuarta semana de octubre. - Se repartieron volantes en diferentes puntos de concentración de la comunidad. - Presentación pública: 23 y 24 de noviembre, durante las fiestas patronales del barrio (invitación directa del párroco). - Presentación pública: 7 de diciembre, para agrupaciones policiales presentes en el Parque Recreativo de la Unidad Rey Neza. - Reanudación de actividades: 20 de enero de 2014; poca afluencia y hubo niños que desertaron. No se sabe la fecha de conclusión; el informe sólo señala "febrero de 2014".
		Polígono II: Mercado Juan Fernández Albarrán	- Jueves de 15:00 a 19:00 - Sábado de 10:00 a 14:00	- Últimos días de noviembre y primera quincena de diciembre; reuniones para definir sedes. La razón atribuida en la propuesta técnica fue que no se consideró la sede y tampoco se tenía un lugar seguro para el resguardo de los instrumentos.
		Polígono III Primaria José Antonio Alzate	- Jueves de 15:00 a 19:00 - Sábado de 10:00 a 14:00	- En el polígono II no hubo información por parte del ejecutor de las sedes disponibles sino hasta el 10 de enero de 2014, cuando comenzaron las actividades.

Grupos corales	Beneficiarios directos	Sede	Días y horarios	Información sobre la implementación
Cuatro grupos atendidos por un maestro y un pianista acompañante	72 en total: niños y jóvenes - 15 en el polígono I - 20 en el polígono II - 12 en el polígono II - 25 en el polígono IV			<ul style="list-style-type: none"> - En el polígono III se concretaron las sedes hasta la tercera semana de enero de 2014 y las actividades comenzaron el 20 de enero. - No se concretaron grupos corales y solamente se trabajó en algunas actividades musicales para conocer el funcionamiento del cuerpo para cantar adecuadamente. - Hubo muy poca difusión, porque esta tarea se pudo realizar hasta que se definieron las sedes.
		Polígono IV Mercado Alfredo V. Buenfil	- Lunes, martes y miércoles de 15:00 a 19:00	<ul style="list-style-type: none"> - Las actividades comenzaron el 23 de noviembre con seis alumnos, de los cuales sólo uno mostró interés. - Se tuvo que contratar a dos maestros más para este polígono, después de que la primera maestra encargada abandonara el grupo. - En este polígono se trabajó de manera irregular y tuvo más de una reestructuración de sus actividades en el último bimestre de 2013. - El grupo sufría altibajos en la asistencia debido a que se mandaron instructores interinos a cubrir la actividad.

Cuadro 18 Logros reportados

Logros reportados

Polígono I Norte

- Se reportó un avance de regular a bueno (de la última semana de octubre, cuando comenzaron las actividades, a febrero. Se afirma que los participantes conocen el funcionamiento de su cuerpo al cantar y lo aplican bien, especialmente la respiración, la corporalidad y la colocación de la voz.
- Identifican sus errores y los corrigen de manera natural, por ejemplo, cuando alguien no está afinado o cuando, en lugar de cantar, gritan.
- Identifican términos musicales generales, pueden leer ritmos básicos en compases de dos y cuatro. Saben los nombres de las notas musicales, identifican sonidos graves de agudos y saben tocar en el piano una escala musical.
- Se vive un clima de respeto y empatía con el otro y se trabaja constantemente en equipo.
- El operador lo atribuye a las actividades que brindó desde el principio a los padres, niños y jóvenes participantes, y a que se les hizo hincapié en la importancia de pertenecer a un coro, los compromisos y hábitos que se desarrollan.

Polígono II El Corredor y polígono III Centro

- Se reportan avances en el grupo del polígono II en términos musicales generales, ritmos básicos, nombres de notas musicales e identificación de sonidos. Las clases de solfeo básico les permitieron a los participantes adentrarse en el lenguaje musical. Hay mejoras en los ejercicios de vocalización.
- Particularmente en el polígono III, la Escuela Primaria Alzate ha contribuido de manera importante al seguimiento del coro, al brindar todos los medios para la realización del proyecto. La directora tuvo una presencia constante durante los meses de ejecución, ayudando en tareas de organización y realizando juntas con los padres de familia para solicitar el apoyo y la asistencia de los participantes.

Polígono IV Oriente

- Los asistentes a las actividades corales, tanto público como alumnos, se vinculan con una actitud de solidaridad y respeto. El operador atribuye este logro al trato personalizado con cada uno de los alumnos y sus familiares, que se muestran interesados en la continuidad del proyecto musical y que, incluso, ha despertado interés en colonos de zonas circundantes.
- Los alumnos reconocen diversos símbolos de la partitura y el lenguaje musical. Con los niños se logró un crecimiento vocal y auditivo que arrojó como resultado cantos a dos voces y en canon. Con los adultos se avanzó en su capacidad para cantar a tres y cuatro voces.
- El logro más importante para el operador es en términos de la autoestima de cada uno de los integrantes.
- Una observación relevante sobre este grupo es que hubo varias bajas por motivos personales (cambio de domicilio, negativa de los padres para permitir que sus hijos varones se integren a una actividad artística, por considerarla impropia para el género masculino, o disolución del vínculo matrimonial de una pareja).
- También se tuvo que solucionar el tema del cambio de sede, ya que muchos padres se negaron a enviar a sus hijos a las clases por considerar que la zona es muy peligrosa (en el caso particular del polígono IV), y se reporta un alto número de incidentes violentos. De ahí que se pidiera apoyo al mercado, para que los vigilantes estuviesen pendientes de las entradas y salidas de los alumnos.

El producto entregable sobre las etapas 3 y 4 del proyecto (final)⁹⁹ vuelve a incluir la ficha técnica y los objetivos del programa. El apartado denominado “Antecedentes”, tanto en el producto entregable 1 como en el 2, se titula “Contexto” en el 3. Aunque se utilizan casi los mismos párrafos, se añaden dos que vale la pena resaltar para poder rastrear en este último si se logró alcanzar lo que se pretendía:

El Programa de Coros y Orquestas Infantiles y Juveniles en Nezahualcóyotl, a través de la creación de grupos corales y orquestales, ha pretendido fortalecer los factores de protección individual y comunitarios, promover una cultura de paz y favorecer la cohesión social. Desde el enfoque integral de prevención primaria y secundaria, el Programa se ha enfocado en desarrollar las habilidades técnicas y musicales necesarias para que los participantes comprendan, interpreten y ejecuten correctamente un instrumento musical y logren desempeñarse en un grupo coral y orquestal.

De manera paralela, la metodología del Programa ha buscado orientar las habilidades propias de la práctica musical, tanto individual como colectiva, hacia la consolidación de los factores de resiliencia de los participantes, tales como: el fomento de una cultura del respeto y la tolerancia, el trabajo en equipo, el entendimiento de las emociones propias y de los demás, la mejora de la autoestima y otras habilidades aplicables a la construcción del proyecto personal de vida de los participantes.

En el apartado “III. Evaluaciones y documento final” se incluye también un par de párrafos que sirven para comprender, en términos mucho más cualitativos, hacia dónde se quería llegar con el programa y lo que se pudo o no lograr.

Estamos convencidos de que la música suscita que el intérprete y el asistente a los conciertos tomen proporción de su identidad propia a la par que consiguen sensibilizarse

sobre su labor en la sociedad, lo cual logra una superación personal en diversos sentidos. La música en sí misma es un consuelo, un canal para la comunicación asertiva, una fuente de inspiración y junto con las ciencias y el deporte forman la herramienta más poderosa para la formación armónica del ser humano: una educación integral.

Nuestro papel ha sido el de colaborar en el refuerzo de los valores y asumir plenamente el compromiso que se tiene con la ciudadanía de proporcionar las condiciones necesarias para un sano y equilibrado desarrollo social, además de formar parte activa tanto en el rescate de niños en situación de abandono, como en la prevención de adicciones en los jóvenes adultos.

Y en los apartados “III.I Actividades corales” y “III. II Actividades de la orquesta” se incluye un informe cualitativo y cuantitativo, logros y memoria visual. A continuación se presentan algunos datos relevantes y logros reportados de las actividades corales.

En el caso del apartado “III.II Actividades de la orquesta”, a continuación se muestran algunos datos relevantes y los logros reportados por el operador, mismos que dejan en evidencia la gravedad de una característica común del subsidio del Pronapred: la lentitud de las gestiones y los procesos administrativos, que termina por afectar de manera significativa las posibilidades de cualquier iniciativa preventiva.

Si bien es cierto que la emisión de Orquestas y Coros 2013, con la coordinación de Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, tuvo que enfrentar determinados factores de índole administrativa y operativa (elección de sedes, dispersión de recursos humanos, económicos y de información con los representantes del municipio, entrega de instrumentos), los cuales rebasaban su ámbito de injerencia, con la información consultada para esta evaluación es muy difícil concluir si se lograron los objetivos trazados.

En los cuatro documentos consultados,¹⁰⁰ especialmente de las etapas 2, 3 y 4, no se encontró ninguna evidencia cualitativa sobre cómo, por ejemplo, se logró “fortalecer los

⁹⁹ Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, “Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapas 3 y 4 del proyecto”, febrero de 2014.

¹⁰⁰ Incluidos en el documento de Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, “Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Propuesta”, mayo de 2013.

Cuadro 19. Datos relevantes de las actividades de la orquesta

Grupos corales	Beneficiarios directos	Sede	Días y horarios	Información sobre la implementación
Tres grupos de alumnos atendidos.	76 en total: niños y jóvenes: - 30 en el polígono I (maderas, flautas, clarinetes, oboes y fagots) - 36 en el polígono III (cuerdas, violines, violas, chelos y bajos) - 10 en el polígono IV (metales, trompetas, cornos, trombones y algunos instrumentos de percusión)	Polígono I: Escuela Técnica 79t	- Lunes, martes y miércoles de 14: 00 a 16:00	- Se constató la compra de instrumentos para la orquestas. A la fecha de entrega del último informe (febrero de 2014), todavía se encontraban en la bodega de la DGSC, ya que no se había firmado el convenio para sacar los instrumentos. - Debido a esta circunstancia administrativa, los niños todavía no ensayaban con instrumentos.
		Polígono III Primaria José Antonio Alzate	- Lunes, martes y miércoles de 14: 00 a 16:00	- Antes del inicio formal se realizaron audiciones en las diferentes sedes. Durante la segunda semana de diciembre de 2013, se realizaron en el polígono III, mientras que en los polígonos I y IV, durante la segunda quincena de enero de 2014.
		Polígono IV: Secundaria Rey Neza	- Lunes, martes y miércoles de 14: 00 a 16:00	- El 20 de enero de 2014 comenzaron formalmente las actividades.

factores de protección individual y colectiva”, “promover una cultura de paz y favorecer la cohesión social”. De hecho, no hay ni siquiera una propuesta temática que pudiese contribuir a los procesos de sensibilización de la población beneficiaria o incluso que explicara el mencionado logro de “aumento de la autoestima”. Seguramente, con este programa se pudo presentar a los participantes las habilidades técnicas y musicales para participar en un grupo coral u orquestal –aunque tampoco hay evidencia

clara de esos aprendizajes–, si se considera que durante el inicio de las actividades de 2013 no se contaba con instrumentos. Es decir, no se cuenta con mayor evidencia respecto a cómo la adquisición de estos nuevos saberes musicales resulta pertinente en el proceso de formación de niñas, niños y jóvenes resilientes, o incluso de adultos mayores que pudiesen desarrollar capacidades para promover su desarrollo artístico o incluso convertirse en importantes promotores comunitarios.

Cuadro 20. Logros reportados

Logros reportados
<p>Polígono I Norte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se trabajó con cuatro niños para flauta, seis para clarinetes, cuatro para oboes y cuatro para fagots. - Pese a que se contaba con un espacio en condiciones óptimas para las clases, de este grupo desertaron varios niños. El motivo se desconoce. Sin embargo, como lo señalan los maestros, esta situación se relaciona con la falta de los instrumentos, pese al interés de los participantes.
<p>Polígono III Centro</p> <ul style="list-style-type: none"> - A este grupo acudieron dos niños para contrabajo, siete para violonchelo, siete para viola y 18 para violines. - Los niños mostraron entusiasmo, pese a que no habían llegado los instrumentos.
<p>Polígono IV Oriente</p> <ul style="list-style-type: none"> - A este grupo acudieron dos niños para trombón, tres para corno, cinco para trompeta y cinco para percusiones. - Se tuvo una asistencia regular a clases de parte del grupo y se logró contar con salones para cada uno de los instrumentos. - También se logró que en esta secundaria se pudiera establecer un lugar adecuado para el resguardo de los instrumentos. - En el ámbito musical, en este primer periodo de la actividad se logró interpretar diferentes partituras que se presentaron en varios conciertos.

2014

En la emisión 2014 de Orquestas y Coros, el operador responsable fue la UAEM y la coordinadora en el terreno fue de nueva cuenta María de la Paz Pérez González, de quien no se incluye currículo alguno ni se especifica que haya sido subcontrata por la propia UAEM. Pese a que estuvo a cargo de las actividades, desde la DGSC no se le entregó al equipo técnico de México Evalúa la documentación del proyecto Coros 2014; sólo hubo acceso a los productos entregables de Orquestas 2014.

Uno de los beneficios de que los operadores repitan en la coordinación de acciones preventivas es que pueden ser actores clave para la continuidad de las mismas. En la ficha técnica del primer producto entregable, titulado *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Municipio de Nezahualcóyotl, 2.2.7.3 Orquestas*,¹⁰¹ se plantea como objetivo estratégico "continuar y mantener la atención de los participantes

infantiles y juveniles del municipio en la formación de grupos y ensambles orquestales".¹⁰²

2015

En la emisión 2015, el operador responsable fue Servicios Integrales de Planeación Estratégica de Desarrollo Humano.

2016

El Imcufidene fue el operador de la emisión 2016 y, para ello, subcontrató a dos consultores independientes, Celia González Hernández y Fermín Tanuz Martínez, como coordinadores de la ejecución tanto del proyecto Conformación de Orquestas como del proyecto Conformación de Coros. Cuando el equipo técnico de México Evalúa comenzó el trabajo de campo (entre noviembre y diciembre de 2016), la emisión 2016 de Orquestas y Coros empezaba actividades en los polígonos de intervención.

¹⁰¹ Documento sin fecha.

¹⁰² "Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Municipio de Nezahualcóyotl, 2.2.7.3 Orquestas", s/f, p. 3.

Hacia el final de la etapa de trabajo de campo (finales de enero de 2017) todavía no había fecha de entrega del segundo informe por parte del operador, de ahí que sólo se pudiese tener acceso al primer producto entregable, *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el municipio de Nezahualcóyotl 2016. Proyecto 2.2.7.3 Conformación de Orquestas Juveniles en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, Primer Entregable, Carta Descriptiva*.¹⁰³ No se recibió de parte de la DGSC ningún otro documento de la emisión de 2016 ni de los proyectos Orquestas y Coros.

En este producto entregable hay claridad acerca del marco programático (PNPSVD)¹⁰⁴ en el que se inserta esta acción y de entrada se reconoce explícitamente como una continuación del programa Conformación de Orquestas Juveniles 2015, lo cual es un acierto y casi no se observa en otras acciones preventivas analizadas en los dos casos de estudio de la evaluación cualitativa de México Evalúa. Este proyecto continúa el trabajo en el ámbito escolar, al que se le considera un “espacio virtuoso, ya que posibilita que los jóvenes compartan expectativas y definan un plan de vida socialmente reconocido”.¹⁰⁵ Y el espacio de la acción es el trabajo en la escuela, porque “posibilita contribuir a la atención de uno de los principales factores de riesgo: la deserción escolar”.¹⁰⁶ Si bien, este factor está asociado con otros factores de riesgo (embarazo adolescente, consumo problemático de drogas, *bullying*, pertenencia a grupos delictivos, entre otros), la posibilidad de los jóvenes para tener acceso a otros espacios de integración, construcción de identidad y proyecto de vida favorece y potencia el desarrollo de factores de protección, sobre todo en el nivel básico y en secundaria –donde históricamente existe mayor deserción escolar–. De ahí que se apueste a que Conformación de Orquestas contribuya al fortalecimiento de “los factores de protección, al ofrecer al alumnado referentes básicos que le dé la oportunidad de usar la música como un medio de expresión, creación, comunicación y lo dote de herramientas que le permitan manejar con autonomía y espíritu crítico los medios musicales a su alcance,

impulsando hábitos de trabajo que le sirvan para elecciones futuras, formativas y profesionales”.¹⁰⁷

Hay también un importante énfasis en fortalecer la participación activa de los jóvenes en espacios de expresión juvenil dentro de la escuela, al mostrar su talento y dotarlos de capacidades musicales que estimulen su integración en la comunidad escolar y abran un espacio de expresión orquestal.¹⁰⁸

Como ya se mencionó, para 2016 Conformación de Orquestas Juveniles tiene como principal objetivo dar seguimiento a lo desarrollado en 2015 y, por ello, se siguen los fundamentos, el objetivo general y los objetivos específicos, como se muestra en el cuadro 21.

Dos apuntes importantes de este producto entregable:

- ✓ Se menciona que uno de los referentes principales para el diseño de esta actividad es la *Guía de prevención social de la violencia y la delincuencia*. Se señala que “el Pronapred establece los lineamientos para lograr una comunidad libre de violencia. A través de sus diversas fases, el manual compila las buenas prácticas y herramientas útiles implementadas en diversas estrategias relacionadas con la reconstrucción del tejido social y la prevención social de la violencia a nivel internacional y en México”.¹⁰⁹ Se puede decir que es loable que los operadores consideren la producción editorial que, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, se ha producido en México en los últimos años e incluso que busquen nuevas fórmulas a partir de este tipo de guías para lograr una mayor articulación-argumentación (con efectos en los procesos de implementación) respecto a la pertinencia de acciones orientadas a la música en el marco de una política preventiva como el PNPSVD. Sin embargo, no se cita en los apartados de justificación ni en ningún otro el sentido de la acción. Tampoco se incluye la bibliografía completa

¹⁰³ Con fecha de octubre de 2016.

¹⁰⁴ De hecho, se explicita que el proyecto Conformación de Orquestas Juveniles corresponde a la Estrategia 2.2. “Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia”.

¹⁰⁵ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el municipio de Nezahualcóyotl 2016. “2.2.7.3 Conformación de Orquestas Juveniles en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México”, primer entregable, carta descriptiva, octubre de 2016, p. 1.

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el municipio de Nezahualcóyotl 2016. “2.2.7.3 Conformación de Orquestas Juveniles en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México”, primer entregable, carta descriptiva, octubre de 2016, p. 2.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 16.

Cuadro 21. Fundamentos, objetivo, objetivos específicos

Fundamentos	Objetivo general	Objetivos específicos
<ul style="list-style-type: none"> - Las orquestas como actividad lícita que permite a los jóvenes desarrollar actividades socialmente útiles. - Desarrollo de actividades que cultiven su personalidad. - Desarrollo de actividades que tengan una función activa y participativa en su comunidad. - Actividades preventivas que se centren en el bienestar de los jóvenes. - Políticas que eviten criminalizar a los jóvenes. - Impulso a la creación de oportunidades, en especial educativas, para atender las necesidades de los jóvenes que se encuentran en riesgo. - Disminución de los motivos y las necesidades para la comisión de infracciones. - Impulso a una política de justicia y equidad, que atienda el interés general de los jóvenes. -Protección de los derechos de los jóvenes. 	<p>Contribuir a la participación ciudadana en actividades artísticas y culturales de niñas, niños y adolescentes con problemas de conducta, por medio de la interpretación de un instrumento y la conformación de una orquesta para crear herramientas para el desarrollo personal y social, fomentando la cohesión comunitaria y la prevención de la violencia y la delincuencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Dar seguimiento a la orquesta juvenil con presencia en los distintos polígonos del municipio y promover la participación inclusiva de los jóvenes. - Fortalecer el desarrollo de destrezas y técnicas musicales para abordar piezas orquestales. - Impulsar la formación musical de los jóvenes como instrumentos para la prevención de la violencia en ámbitos educativos, la cohesión comunitaria y el fortalecimiento del tejido social. -Fomentar el uso de los espacios públicos-escolares para el disfrute y la apreciación musical.

de esta guía, sólo hay dos referencias a vínculos: en el primer caso, se trata de una nota del portal *gob.mx* que no menciona el documento, mientras que el segundo no tiene ningún tipo de información disponible.¹¹⁰

- ✓ En esta emisión del proyecto Orquestas, aunque no se explicita una estrategia de evaluación de la acción, sí se incluyen dos instrumentos, que se denominan "Test

inicial y final de evaluación". De nueva cuenta, se trata de una evidencia importante de la necesidad de contar en toda acción preventiva con una fase/etapa/eje de trabajo que permita monitorear a mayor profundidad los indicadores del proceso, así como los resultados cualitativos y cuantitativos en el corto plazo, y dejar evidencia de las posibilidades de mejora en el diseño, la implementación y la sostenibilidad a mediano y largo plazos. En ese sentido, la sola inclusión del formato de

¹¹⁰ Los enlaces son:

<http://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/en-mexico-nos-mueve-la-paz-programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia> y <https://iapemtoluca.files.wordpress.com/2014/02/informe-consolidado-tres-municipios-5-feb-14-1.pdf>.

Cuadro 22. Información sobre beneficiarios y actividades

Beneficiarios	Beneficiarios por polígonos de intervención	Duración y metodología de las sesiones de orquestas
<p>Niñas, niños y adolescentes con y sin problemas de conducta, para que por medio de la música fomenten una cultura de respeto y tolerancia, el trabajo en equipo y el entendimiento de las emociones propias y de los demás.</p>	<p>-30 beneficiarios por polígono y escuela</p> <ul style="list-style-type: none"> -Norte: Escuela Secundaria Técnica 79 -El Corredor: Escuela Secundaria Rey Neza -Centro: Escuela Secundaria José Antonio Alzate -Oriente: sin definir <p>-Cada grupo está compuesto de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> -10 niños de 0 a 11 años. -5 adolescentes de 12 a 19 años -10 niñas de 0 a 11 años -5 adolescentes mujeres de 12 a 19 años <p>- 120 beneficiarios en total</p> <ul style="list-style-type: none"> -40 niños de 0 a 11 años. -20 adolescentes de 12 a 19 años -40 niñas de 0 a 11 años -20 adolescentes mujeres de 12 a 19 años 	<ul style="list-style-type: none"> - La metodología de los ensayos de orquesta comprende una iniciación a la apreciación musical con una clase presencial y apoyos audiovisuales para comprender las diferentes técnicas vocales y las armonías. - La clase se desarrolló dentro del recinto escolar, con una duración de dos horas por día (seis, si se toma en cuenta los horarios escolares, la carga académica y la disposición de espacios). - La elección del repertorio es un aspecto fundamental, que se proyecta con el objetivo claro de tener una presentación pública. - El total de horas de trabajo es de 230 por polígono durante cinco meses. - Realización de un concierto navideño, con el que se expondrán los avances de los ensayos.

estos dos tests en el producto entregable es insuficiente, como también que esté compuesta de 10 preguntas cerradas (respuesta limitada a sí o no) y no se explore mucho más a fondo los factores de riesgo presentes en los entornos escolares, familiares o comunitarios, así como la motivación que las personas tuvieron para participar en estas actividades o los beneficios que *a priori* les atribuyen, en términos de prevención de la violencia y la delincuencia. Lamentablemente, no se tuvo acceso a los resultados de esta evaluación inicial, lo que hubiera sido muy relevante respecto a la población que se integró a esta actividad.

Resultados inmediatos

- ✓ Orquestas y Coros ha sido un proyecto muy valorado en el marco del Pronapred como una acción preventiva necesaria. En el caso de Nezahualcóyotl,

esa intencionalidad está presente por parte de la DGSC, así como de operadores, directores de escuelas y beneficiarios en general, especialmente niñas, niños y jóvenes que encuentran en este espacio una enorme oportunidad para desarrollar el interés que ya tenían por conocimientos y habilidades musicales. Sin embargo, en todas las emisiones hay una constante en cuanto a problemas vinculados con los aspectos administrativo y operativo, lo que ha hecho que este proyecto resulte algo accidentado, con evidencia cualitativa más de carácter anecdótico que científica y estratégica, así como información cuantitativa que demanda ser más profunda y específica para que se traduzca en datos más complejos, por ejemplo, en términos de captación de poblaciones en riesgo; alcance, desafíos y retos de cobertura, o incluso la dimensión práctica en la que se articule directamente un

programa, con ejercicios o charlas orientadas a inducir la sensibilización de temas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

- ✓ En la documentación revisada sobre las diversas emisiones de Orquestas y Coros se observan narrativas repetidas; ante una lectura completa de toda la información, se puede constatar que los productos entregables no producen evidencia ni generan un mayor conocimiento de los retos y desafíos que el proyecto enfrenta. Es decir, hay más una tendencia a elaborar estos documentos como un requisito administrativo que como un proceso importante de documentación, sistematización y evaluación de la acción, lo que refleja una falta de equilibrio entre la producción de conocimiento, la acción en el terreno y la evaluación de la misma con miras a su perfeccionamiento.
- ✓ Hay poca claridad en la responsabilidad de la guarda y custodia de los instrumentos adquiridos desde 2013, y del mantenimiento y uso de los mismos. Esto se debe a la falta de un proceso de operación claramente definido cuando las acciones preventivas involucran la compra de instrumentos musicales que son patrimonio del ayuntamiento y de las comunidades a las que fueron destinados. Solamente hay mención a ellos en los productos entregables de la emisión 2013, cuando a la empresa operadora le tocó constatar la compra de instrumentos para las orquestas, pero no se incluye ningún documento que acredite que se estuvo de acuerdo con el proceso mismo.
- ✓ Hay poca claridad sobre el tramo de responsabilidad en las actividades de difusión, especialmente cuando se lanza la convocatoria y se captan los potenciales beneficiarios proyectados (en la propuesta técnica) y los que terminan integrándose a la misma. Esto se puede leer de dos formas. Por un lado, es cierto que formar una orquesta no resulta sencillo, específicamente porque demanda una inversión económica en los instrumentos para su compra y conservación (ante los recortes se dificulta especialmente su mantenimiento, porque no son prioridad si se usarán en un periodo máximo de tres meses). Contrario a lo que sucede en coros, ya que el costo mayor está en los honorarios de los profesores. De ahí que en términos de afluencia proyectada se busque que ésta sea moderada. Por otro lado, en términos reales, la falta de coordinación entre las diversas instancias municipales y escolares para que contribuyan a la tarea de difusión hace que

sea casi una obligación única del operador convocar y difundir la actividad.

- ✓ Se observa todavía que la convocatoria tiene resultados poco numerosos e indefiniciones en los criterios de selección de los beneficiarios, pues no se consigna en ningún documento una estrategia clara de captación de los mismos, especialmente en aquellos casos que se trate de población vulnerable y en riesgo. Se ha buscado resolver este aspecto trabajando en el ámbito escolar y enfocándose en niñas, niños y jóvenes. Sin embargo, no se destinan esfuerzos para dar continuidad a lo logrado en los espacios donde con anterioridad se había trabajado. Esto podría considerarse un desacierto, porque no se permite explorar si esta población puede tener un papel relevante como potenciales replicadores del coro o la orquesta en sus barrios y comunidades.
- ✓ En la revisión de la documentación, así como en las entrevistas con operadoras de 2015 y 2016, se pudo observar una evolución importante entre la prevención social de la violencia y la delincuencia y las expresiones artísticas y musicales. Se está en el camino, aunque sea incipiente, de construir esa argumentación y traducirla a algo más complejo en el terreno de la práctica, que trascienda las meras clases y los conciertos públicos. Se observa evidencia de un proceso paulatino de incorporación del nuevo lenguaje de la prevención social de la violencia y la delincuencia, de manera incipiente pero creciente, en una mayor articulación entre el marco programático, el marco teórico-conceptual y lo metodológico, al menos en términos narrativos, aunque con debilidades serias en cuanto a la generación de evidencia y la realización de ejercicios analíticos con producción de información cualitativa de calidad sobre la selección de participantes, la conformación de grupos, las actividades y los resultados.
- ✓ Un hallazgo muy significativo es el nivel profesional del cuerpo de profesores tanto en orquestas como en coros, quienes, más allá del compromiso que abiertamente se observa en su trabajo, se convierten en referentes para los participantes en estos grupos. Sin embargo, al mismo tiempo se pudo observar que los alcances de su labor se ven limitados si no hay una importante inducción a una nueva visión del derecho a la seguridad, a una vida libre de violencia y en paz, de tal suerte que puedan fungir como verdaderos articuladores de ese universo de interconexiones entre las iniciativas de prevención social de la violencia y la música.

- ✓ Otro hallazgo significativo es que, al conversar con las niñas, los niños y los jóvenes beneficiarios, y al observarlos en los ensayos, se pudo constatar que exponerse a una educación musical abre una ventana al mundo. Fue mucho más evidente en las mujeres una habilidad para expresarse oralmente y en especial para argumentar su gusto por lo que estaban haciendo, y sobre cómo, a partir de su participación, habían cambiado aspectos de sí mismas que no les gustaban: ser tímidas, ser vistas y escuchadas por otros, escribir letras de canciones significativas en las que externan su mirada de los mundos que habitan. El proyecto Orquestas y Coros es un espacio para alianzas con y entre jóvenes, para la construcción de un colectivo comunitario a favor de una cultura de paz. Ello demanda poner el acento en la construcción de otros rubros de la convivencia pacífica, la eficacia colectiva y el empoderamiento individual y comunitario, como insumo básico en el proceso de formación y educación musical.



Recomendaciones

- ✓ Continuar y perfeccionar el proyecto Orquestas y Coros, y designarle un presupuesto anual para su operación, fortalecimiento y consolidación. Ello puede abrirle la puerta también a nuevas formas de coinversión que permitan la posibilidad de su institucionalización en diversas áreas del municipio y una mayor presencia en el ámbito escolar. Estas nuevas formas de coinversión podrían establecerse con las empresas en el municipio u otras instancias de gobierno, con la sociedad civil organizada o incluso con agencias internacionales.
- ✓ Profundizar en el marco político, teórico-conceptual y metodológico que le da sustento a esta acción. Todos los aspectos organizativos son muy importantes para la implementación de Orquestas y Coros, pero no lo es menos lograr una elaboración más densa y en materia de política pública sobre lo que es la visión, el alcance y el tipo de datos que se quieren construir para proponer mejoras en el plano de la gestión, implementación y evaluación de una estrategia destinada a los jóvenes.
- ✓ Ampliar la cobertura y lograr achicar la brecha entre el número de beneficiarios proyectados y los reales. Ello demanda echar mano de diversas plataformas tecnológicas para una convocatoria más sustanciosa y fuerte, lo que a su vez requiere continuar invirtiendo en la compra de instrumentos y en una rigurosa política interna (entre las instancias con responsabilidad administrativa y legal) para su guarda, custodia y mantenimiento, así como de espacios físicos o sedes clave para el desarrollo de actividades corales y de las orquestas, que puedan prever una implementación constante, como parte del programa de actividades culturales y preventivas por un Nezahualcóyotl más seguro y pacífico.
- ✓ Es urgente una mejora profunda de los procesos de generación de evidencia de las acciones preventivas implementadas en el municipio de Nezahualcóyotl. De hecho, la DGSC ya tiene considerado el desarrollo de un sistema de información preventiva que pudiese ser ese espacio clave para coordinar la implementación de una política pública preventiva municipal y para la configuración de espacios de encuentro, diálogo y definiciones entre los diversos actores institucionales, donde esa evidencia sea el insumo fundamental para avanzar en procesos de institucionalización de una política preventiva municipal y local.
- ✓ A partir de la lectura de los productos entregables por año de emisión, se recomienda otorgarle un mayor peso a éstos. Se debe romper con la falsa idea de que no serán leídos por nadie, especialmente del lado de la administración pública, pues serán utilizados para proyectar mejoras a la política preventiva municipal. Contener la simulación y promover el desarrollo de habilidades entre la sociedad civil especializada y organizada para formular informes de calidad sobre evaluaciones de gestión, seguimiento y alcance de las acciones preventivas sería un acierto.
- ✓ Contar con un cuidadoso sistema de guarda y custodia de los instrumentos. Son patrimonio de las comunidades y, por lo tanto, también sería importante crear espacios de difusión en lugares públicos, donde los potenciales beneficiarios puedan acercarse sin intervención de nadie más o donde puedan tener acceso también al uso de los instrumentos, aun concluidos los periodos de cuatro o cinco meses previstos por las organizaciones.
- ✓ Desarrollar nuevas pedagogías no sólo para enseñar a las niñas, los niños y los jóvenes a cantar o tocar un instrumento, sino también para darles la posibilidad de vivir armónicamente en una sociedad y comunidad más justa y democrática. De lo contrario, la interpretación de las piezas musicales carecerá de sentimientos acordes.

Cuadro 23. Datos generales de la acción

Operador	Polígonos	Tiempos de ejecución	Beneficiarios	Fondos
2013				
IAPEM	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cuatro meses	640	1 499 603.42
2014				
Imcufidene	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cuatro meses	2700	4 000 000
2016				
Imcufidene Ceda el Paso, Comunicación Estratégica	Cuatro polígonos: Norte, El Corredor, Centro y Oriente	Cuatro meses	540	3 600 000

DEPORTE Y RESCATE DE ESPACIOS

5. PROYECTO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS Y DEPORTIVAS PARA NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES QUE INVOLUCREN CONTENIDOS DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

Síntesis de la propuesta preventiva

El objetivo del proyecto en 2013 fue “disminuir los orígenes de la violencia, con grupos de jóvenes activos que a partir de programas de prevención social primaria se convirtieron en agentes de cambios sociales positivos y promotores de la convivencia pacífica y de la cohesión social/comunitaria en su colonia, mediante actividades deportivas, culturales y recreativas”.¹¹¹ Para ello, el IAPEM comenzó a operar esta acción preventiva en escuelas públicas del municipio. Esta organización tenía experiencia en el tema porque desde 2008 había trabajado, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, algunos proyectos de prevención de alcohol y drogas en el municipio de Los Reyes La Paz y había ayudado a crear el Observatorio Ciudadano Municipal en Nezahualcóyotl.

Los semilleros deportivos consistían en clases de fútbol, básquetbol, vóleybol y karate que se impartían dos o tres veces por semana, después de la jornada escolar, en cinco escuelas primarias y cinco secundarias de los cuatro polígonos seleccionados. El IAPEM contrató a entrenadores de cada disciplina deportiva para impartir las clases y les entregó uniformes y balones a los niños y jóvenes beneficiarios. Según los productos entregables, las actividades también se realizaron fuera de los espacios escolares, particularmente en el polígono Oriente, donde el IAPEM impartió las clases en el Deportivo Rey Nezahualcóyotl. El objetivo era realizar intervenciones integrales en la comunidad que articularan el proyecto de semillero deportivo con otras acciones preventivas: regularización, escuela para padres, proyectos productivos y rescate de espacios públicos. La integralidad de estas intervenciones se complementaba con un equipo multidisciplinario de especialistas que operaban dentro y fuera de las escuelas.

Finalmente, y de acuerdo con el anexo técnico, se realizó la primera carrera atlética Neza es Prevención y se organizaron actividades deportivas para acercar a la comunidad con los policías.

¹¹¹ Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013, *Entregable de Semillero Deportivo*.

Pese a que el IAPEM realizó un trabajo holístico dentro de las escuelas y con la comunidad, su contrato no fue renovado para seguir operando los semilleros deportivos en 2014. Cuando se le preguntó al representante del IAPEM quién había elegido a los operadores, éste respondió: “El director de Seguridad Pública, él, sus cuates y sus carpetas. Fue presión política del municipio. El primer año nos eligió el gobierno del estado”.

Para 2014, el operador de los semilleros deportivos fue el Imcufidene. Esta dependencia pública retomó las actividades del año anterior con el mismo objetivo: disminuir los orígenes de la violencia mediante actividades deportivas que conviertan a los jóvenes en agentes de cambios sociales positivos y en promotores de la convivencia pacífica y de la cohesión social-comunitaria. Según los productos entregables, las actividades de fútbol, básquetbol, vóleibol y karate se implementaron en siete primarias y siete secundarias dentro de los cuatro polígonos. Sin embargo, estas escuelas no fueron las mismas que en 2013. Al respecto, el representante del Imcufidene afirmó que esta decisión fue exclusivamente de la DGSC y que ellos sólo recibieron la indicación de operar dentro de los planteles seleccionados.

Para complementar los semilleros deportivos, el Imcufidene organizó exhibiciones de las actividades deportivas y torneos en lo que compitieron niños y adolescentes de los cuatro polígonos. Según la evidencia recabada en los productos entregables, el gobierno municipal otorgó premios, trofeos y reconocimientos a los alumnos más destacados en cada uno de estos eventos. Asimismo, el operador de 2014 realizó clínicas deportivas para que los alumnos beneficiarios y sus padres tuvieran un encuentro con deportistas oriundos del municipio.

Además, el Imcufidene retomó la carrera atlética y el torneo de fútbol que se habían organizado el año anterior. Respecto a este último, se organizaron equipos mixtos de ciudadanos y policías, con el objetivo de fortalecer la relación entre ambos. De esta manera, la DGSC tuvo un acercamiento mayor sobre el progreso de las actividades deportivas, dentro y fuera de las escuelas. Rubén González, integrante de esta dependencia municipal y coordinador de estos proyectos preventivos, señaló: “La ventaja de estas actividades es que también las involucramos siempre con la Policía

Vecinal de Proximidad y la DGSC. El objetivo es generar un ser humano integral. La música y el deporte son el pretexto, lo importante es la integralidad”.

Para 2016, el operador fue nuevamente el Imcufidene. Sin embargo, la dependencia municipal subcontrató a la organización Ceda el Paso, Comunicación Estratégica, para implementar las acciones de los semilleros deportivos en el municipio. Como lo dice su nombre, Ceda el Paso es una sociedad civil que se dedica a “desarrollar el potencial y éxito de nuestros clientes en materia de comunicación estratégica”, para ello utilizan “servicios que brindan una respuesta eficaz y creativa a los actuales retos globales de la comunicación, tanto del sector público, privado, cultural, artístico y de salud, así como en la promoción y difusión de las actividades de organizaciones de la sociedad civil o personas en lo individual, y otras aplicables o relacionadas con el entorno de las comunicaciones”.¹¹² Su experiencia en materia de prevención se remite a la implementación de un proyecto de comunicación sobre adicciones para secundarias de Nezahualcóyotl, que se financió con un subsidio del Pronapred en 2015.

El objetivo de Semillero Deportivo 2016 cambió respecto al que se había establecido en años anteriores: ya no se enfocaba en atender directamente las causas de la violencia, sino en disminuir la deserción escolar de los niños y adolescentes con problemas de conducta y bajo rendimiento escolar. No obstante, las actividades deportivas siguieron la misma dinámica. De acuerdo con los productos entregables, se impartieron clases de fútbol, básquetbol, karate y box en tres escuelas primarias y tres escuelas secundarias, las cuales no necesariamente correspondían con las de años anteriores. Como se verá, esta discontinuidad en las escuelas beneficiarias limita el progreso de los niños y jóvenes e impide conocer los resultados del proyecto a mediano y largo plazos.

Cabe destacar que las actividades sólo se implementaron en los polígonos Corredor, Centro y Oriente. El polígono Norte no fue seleccionado, a pesar de que es el único que no cuenta con espacios públicos para practicar deportes o realizar actividades recreativas.

Asimismo, Ceda el Paso tenía previsto organizar una miniolimpiada al final de las actividades de los semilleros

¹¹² Para mayor información, consulte el sitio web de la organización, en http://www.cdp-comunicacion.com/?page_id=39.

deportivos y una carrera atlética-policia, que incluyera a beneficiarios del programa. Para el operador, el objetivo de la carrera era crear una mejor imagen del municipio en materia de seguridad con ayuda del deporte.

Durante estos tres años de implementación, y con base en documentos oficiales (anexos técnicos, productos entregables e informes finales), se puede afirmar que el proyecto Semillero Deportivo carece de una teoría causal que explique cómo las intervenciones en las escuelas y fuera de ellas pretenden resolver el problema de la violencia vinculada a los niños y jóvenes del municipio. Por el contrario, estos documentos sólo presentan una descripción de cómo las acciones se alinean con los objetivos específicos del PNPSVD, de las actividades deportivas en sí mismas y de los indicadores de gestión que se pretenden medir.

Respecto al último punto, el anexo técnico y los informes finales sólo presentan indicadores sobre la gestión e implementación de las intervenciones preventivas. Sus medios de verificación remiten a convocatorias, listas de participantes, fotografías y reportes de resultados. Ningún documento oficial presenta indicadores de resultados o de alcance que permitan conocer el efecto real del proyecto sobre la violencia y la delincuencia que aquejan a los jóvenes y niños del municipio.

Metodología implementada en el terreno

Antes de comenzar a implementar las acciones de Semillero Deportivo, los operadores elaboraron un diagnóstico sobre los principales problemas de violencia y delincuencia que afectaban a los niños y jóvenes en el municipio. En 2013, el IAPEM realizó un diagnóstico criminológico con la participación de la comunidad en cada uno de los cuatro polígonos. A pesar de que la SPPC presionó a los municipios beneficiarios del Pronapred para que comenzaran las acciones preventivas a principios de año, el gobierno de Nezahualcóyotl implementó los proyectos en abril. Ello causó mucha incertidumbre y malestar entre el mismo funcionariado de la DGSC.

Con base en este diagnóstico, se eligieron las escuelas beneficiarias del proyecto localizadas en las colonias con mayores índices de violencia y delitos. Además, el diagnóstico identificó espacios públicos recreativos

y deportivos sin utilizar, en malas condiciones e inseguros. Por esta razón, el IAPEM propuso su rescate, con la participación de toda la comunidad, para impartir en ellos las clases de fútbol, básquetbol y karate. Sin embargo, esta propuesta sólo se pudo realizar en el polígono Oriente, en 2013. Para el siguiente año, cambiaron de operador y no se le dio continuidad al trabajo fuera de las escuelas.

En 2014 se utilizó el diagnóstico del IAPEM, pero se eligieron otras escuelas. Los operadores señalan que el gobierno municipal, específicamente la DGSC, fue responsable de la selección de las mismas. Sin embargo, el funcionario municipal que coordinó esta acción preventiva aseveró que la selección se realizó de manera consensuada con los operadores.

Para 2016, Ceda el Paso propuso una metodología que permitiera conocer, por un lado, los principales factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia en las escuelas de los cuatro polígonos; por otro, identificar a aquellos niños y adolescentes que presentan comportamientos agresivos y una alta probabilidad de deserción, para trabajar directamente con ellos en los semilleros deportivos. Los profesores respondieron por cada estudiante, identificando aquellos problemas psicológicos, emocionales y de aprendizaje que pueden llevar a que un niño o adolescente abandone sus estudios.

Con base en los resultados de este instrumento, Ceda el Paso tenía previsto fortalecer el trabajo de las actividades deportivas con los alumnos que tienen mayor riesgo de abandonar la escuela. A la par, la responsable del diseño metodológico se encargaría de impartir un taller de aproximadamente una hora y media, por escuela, para que los maestros y padres de familia conocieran cuáles son los principales problemas de los alumnos (emocionales, de atención y de aprendizaje), y trabajaran con ellos de manera personal.

Si bien Ceda el Paso aplicó la herramienta metodológica a finales de diciembre de 2016,¹¹³ las actividades deportivas se implementaron de manera general para todos los alumnos de los grados seleccionados. En el caso de las primarias, los instructores trabajaron con todos los estudiantes de quinto y sexto grados, y, en la secundaria, únicamente con los alumnos de primer

¹¹³ El trabajo de campo terminó a finales de enero de 2017.

grado. Para finales de enero de 2017, el operador todavía no trabajaba de manera focalizada con los niños y adolescentes.

Desde el punto de vista de uno de los entrenadores y psicólogo del proyecto en 2016, es más adecuado trabajar con todos los estudiantes de la misma manera, sin crear grupos especiales con los alumnos que tienen problemas de comportamiento.

En los años previos a la implementación, los operadores trabajaron de manera general con los alumnos de las primarias y secundarias seleccionadas. A pesar de que se tenía previsto dirigir algunas acciones a los estudiantes que presentaban problemas de conducta y comportamientos agresivos, la selección de los alumnos obedeció a otros criterios. Según los entrenadores del proyecto, los responsables de elegir a los alumnos beneficiarios eran los propios directivos y profesores de las escuelas.

Se puede afirmar que los operadores no han atendido a la población objetivo del proyecto, como se estipula en los documentos oficiales. Esta situación puede llevar a que las actividades no cumplan con el objetivo central del proyecto y, en consecuencia, los resultados sean distintos de los esperados.

Una vez que los operadores habían identificado a los alumnos beneficiarios, los entrenadores comenzaron a impartir las clases de fútbol, básquetbol, vóleibol, box y karate. Las actividades empezaban con una pequeña charla sobre aspectos de trabajo en equipo, valores y actitudes, con el fin de mejorar la convivencia escolar y desarrollar habilidades sociales.

Estas actividades han ayudado a los alumnos a desarrollar habilidades, valores y actitudes que sirven como factores de protección ante situaciones de riesgo en su entorno. No obstante, trabajar de manera general con todos los alumnos, sin identificar quiénes se encuentran en situaciones de riesgo, puede limitar el efecto del proyecto sobre las causas que ocasionan violencia y deserción escolar.

Cabe destacar que el proyecto no sólo incluía clases de disciplinas deportivas, sino también actividades físicas y dinámicas que ponían en práctica las actitudes y los comportamientos adquiridos. Estas actividades se llevaban a cabo antes de las clases de fútbol, básquetbol, karate y box.

El interés de los alumnos y la experiencia de los entrenadores en 2014 permitieron identificar a aquéllos con mayores habilidades para jugar fútbol. De esta manera se formó un grupo que participó en torneos y competencias semiprofesionales.

Durante los tres años de implementación de los semilleros deportivos, los padres de familia desempeñaron un papel clave en el proyecto, porque acompañaban a los estudiantes a las prácticas deportivas, recibían asesorías y pláticas en las clínicas deportivas, apoyaban a sus hijos en las exhibiciones y proporcionaban todas las facilidades para la realización de las actividades en horarios extraescolares.

Asimismo, cabe destacar que los entrenadores fueron capacitados durante los tres años de operación del proyecto, ya que muchos de ellos sólo se dedicaban a impartir clases deportivas. El objetivo era que aprendieran a trabajar con los niños y adolescentes para desarrollar habilidades de empatía, respeto, trabajo en equipo y responsabilidad.

En relación con el seguimiento y la evaluación, los documentos oficiales únicamente estipulan indicadores de gestión para medir el avance del proyecto: escuelas y estudiantes beneficiados, clases impartidas, clínicas deportivas y exhibiciones, entre otros. En los dos primeros años de implementación de la acción, los operadores sólo utilizaron este tipo de indicadores. Sin embargo, en 2016, Ceda el Paso tenía previsto emplear otros indicadores para conocer algunos resultados inmediatos del proyecto, así lo señaló uno de los coordinadores: "Los cuestionarios de entrada y de salida permitirían conocer cómo se sienten los niños y jóvenes antes y después de las justas deportivas". Asimismo, uno de los instructores de las actividades deportivas afirmó lo siguiente: "Tenemos una batería de pruebas que no se enfocan en habilidades, sino en conceptos aprendidos; por ejemplo, en la batería de pruebas viene dónde es un lugar seguro, y viene la escuela, la estación de policía, la estación de bomberos. Lo mejor es aplicarla antes, durante y después [de las actividades], pero, por lo corto del tiempo, creo que será después".

Hasta el momento de la redacción de este informe, Ceda el Paso todavía no había aplicado ni los cuestionarios ni la batería de pruebas de conceptos aprendidos. En consecuencia, no fue posible conocer los resultados iniciales e intermedios de las acciones correspondientes a 2016.

Resultados inmediatos

- Si bien no hay indicadores oficiales de resultados y alcance, los testimonios recabados durante el trabajo de campo muestran algunos resultados inmediatos del proyecto. Además, el equipo de investigadores tuvo la oportunidad de conocer la percepción de los operadores y beneficiarios en relación con las áreas de oportunidad y fortalezas de esta acción preventiva.
- En primer lugar, esta acción preventiva generó un capital social y humano producto de la participación de la ciudadanía (jóvenes, padres de familia y la comunidad) en las actividades deportivas y el rescate de espacios de convivencia y esparcimiento. El ejemplo más claro fue la remodelación y apropiación del deportivo Rey Neza, del polígono Oriente, en 2013. En este proceso, el operador invitó a diferentes jóvenes que consumían alcohol y drogas en la cancha de fútbol a participar como entrenadores del proyecto.
- Si bien un gran acierto del proyecto es la capacidad para reintegrar socialmente a jóvenes en problemas con la ley, también es cierto que la falta de capacidades institucionales instaladas para poder ofrecerlas a estos jóvenes, que muestran interés en transitar hacia otras formas de vida, no contribuye a que el efecto de estas acciones alcance a muchos más jóvenes en situación de alta vulnerabilidad. Por el contrario, la posibilidad de remontar la adversidad que brindan estos proyectos parece que sólo es sostenible con la entereza y la fuerza individual para continuar por un camino pacífico y proactivo.
- En segundo lugar, el proyecto tiene efectos positivos en el comportamiento, las actitudes y las relaciones sociales de los niños y adolescentes. Tanto los directivos como los profesores han notado un cambio en la convivencia de los estudiantes dentro de las escuelas.
- El trabajo en campo también arrojó algunos testimonios de adolescentes que participaron en Semillero Deportivo y cuyos resultados han sido positivos. Destaca el caso de un estudiante de la secundaria Rey Neza (polígono Oriente), quien antes formaba parte de una pandilla, consumía marihuana y sufría acoso escolar. Su testimonio demuestra cómo el básquetbol y el box lo ayudaron a mejorar su calidad de vida.
- En tercer lugar hay casos de adolescentes que han realizado una carrera deportiva exitosa gracias al

proyecto. En este sentido, uno de los coordinadores del proyecto mencionó lo siguiente: “Tenemos a dos chicos de fuerzas básicas en el Querétaro, y les dimos seguimiento. Uno es seleccionado nacional sub 17. Esperamos conseguir una beca para seguir apoyándolo”.

- A la par de estos resultados, también hay áreas de oportunidad que pueden fortalecer el diseño y la operación de esta acción preventiva. Los propios operadores y encargados de Semillero Deportivo identifican algunos aspectos que pueden mejorarse. Por ejemplo, el operador de 2013 destaca la necesidad de implementar las actividades deportivas de manera continua para poder desarrollar un proceso de cambio y empoderamiento ciudadano. Además, señala la necesidad de fortalecer la vinculación de la sociedad civil en todo el proceso de ejecución.
- Por su parte, el operador de 2014 señala la importancia de implementar las actividades deportivas a lo largo de todo el año escolar (agosto-junio) y darles continuidad en las mismas escuelas. En este sentido, la trabajadora social de la secundaria Xicotécatl, coincide con el operador al afirmar que a los jóvenes hay que “darles continuidad, no sólo deporte, sino apoyo psicológico y becas. No sólo tres meses, mínimo seis meses o más”.

Recomendaciones para el proyecto

- Establecer una teoría casual sólida y clara que explique cómo las actividades de Semillero Deportivo pretenden atender los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia juvenil.
- Fortalecer las actividades deportivas con apoyo psicológico, desarrollo de habilidades sociales, fortalecimiento de la autoestima y acompañamiento puntual de los estudiantes por parte de los diferentes actores de la comunidad escolar. El deporte por sí solo puede ayudar a reducir la violencia, pero es insuficiente.
- Urge establecer criterios claros de identificación y selección de los niños y adolescentes beneficiarios del proyecto, en particular de aquellos que presentan problemas de comportamiento, sufren algún tipo de violencia y tienen alta probabilidad de abandonar la escuela. De lo contrario, se corre el riesgo de no atender o atender limitadamente a los estudiantes que realmente necesitan esta intervención.

- Se recomienda trabajar continuamente con las mismas escuelas, para conocer el progreso y los resultados del programa a corto, mediano y largo plazos. De esta manera, los niños y adolescentes pueden fortalecer aquellos factores de protección vinculados con la práctica de un deporte.
- Realizar actividades deportivas en espacios públicos como parques, deportivos y canchas, para que el alcance del proyecto sea mayor.
- Aprovechar el capital social y humano de los tres años de implementación de Semillero Deportivo, para darle continuidad a las actividades preventivas en las escuelas beneficiaras y los espacios de convivencia social. Para ello es necesario brindar apoyo financiero, de logística o con materiales a los entrenadores que imparten de manera voluntaria las clases en espacios públicos.
- Es indispensable contar con indicadores de resultados, no sólo de los procesos, que ayuden a los operadores y coordinadores a conocer los efectos reales del proyecto.
- Fortalecer las alianzas con asociaciones de la sociedad civil y universidades para tener más especialistas (psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, entrenadores) que brinden apoyo y seguimiento a los estudiantes beneficiados por el programa. Estas alianzas también pueden atraer fuentes de financiamientos alternativas para continuar con la operación del proyecto, incluso si el subsidio federal es inexistente.

6. PROYECTO DE RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS: REPAVIMENTACIÓN DE LA CUARTA AVENIDA Y REHABILITACIÓN DEL CAMELLÓN DE LA AV. SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ

Síntesis de la propuesta preventiva

Rescate de Espacios Públicos es una de las acciones preventivas que ha recibido más financiamiento por parte del PNPSVD.¹¹⁴ En el caso de Nezahualcóyotl, destacan dos intervenciones que se realizaron en diferentes años, con el objetivo de crear espacios seguros y reducir las condiciones ambientales favorables para la violencia y la delincuencia:

- ✓ En 2013, repavimentación de un tramo de la Cuarta Avenida, ubicada en el polígono El Corredor
- ✓ En 2014, rehabilitación del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz, entre las calles Flamingos y Escalerillas, en el polígono Centro

La DGSC fue la dependencia municipal encargada de diseñar, coordinar y supervisar el rescate de ambos espacios públicos. El gobierno municipal contrató a la empresa española Joca Ingeniería y Construcciones, para realizar las obras, pero siempre con la supervisión de la DGSC.

A diferencia de otras acciones preventivas financiadas por el subsidio del Pronapred, Rescate de Espacios Públicos no cuenta con productos entregables e informes finales de su implementación. Los únicos documentos oficiales

Cuadro 24. Datos generales de la acción

Emisión	Operador	Polígonos de intervención	Duración proyectada de la acción	Beneficiarios proyectados por año	Fondos destinados a la acción
2013	DGSC y Joca Ingeniería y Construcciones	Polígonos El Corredor y Centro	Seis meses	6 000 habitantes	7 000 000.00
2014				6 286 habitantes	3 712 235.15

¹¹⁴ Para mayor información, consulte México Evalúa, 2015, "Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?", p. 47.

entregados por el operador sobre estas intervenciones fueron el anexo único, el cual lo elabora la SPPC con base en la información proporcionada por las demarcaciones beneficiarias de cada entidad federativa, y una ficha técnica de la obra o del rescate del espacio público, que el operador elabora con información precisa del proyecto. Los representantes de la DGSC afirmaron que ellos presentan las fichas técnicas en vez de los productos entregables y los informes finales.

Ambos proyectos pertenecen a la estrategia 3.1 del PNPSVD: "Realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia". Este tipo de intervenciones preventivas atienden de manera prioritaria las demandas de la población relacionadas con "espacios carentes de las condiciones de seguridad social, falta de alumbrado e instalaciones en mal estado, propicias para la delincuencia".¹¹⁵

Según el anexo único 2013, el objetivo específico de la intervención en la Cuarta Avenida fue "rehabilitar las instalaciones existentes, con la finalidad de brindar un entorno seguro con enfoque de tener ciudades sin violencia en todos los grupos sociales, desde una óptica integral, institucional e intersectorial, que ensamble todas las acciones de prevención social y otras tipologías preventivas para incidir en el mejoramiento de la inseguridad, la convivencia ciudadana y la cohesión comunitaria". La avenida es un paso obligado para los habitantes de las colonias aledañas por la presencia de comercios, transporte público y espacios de convivencia y recreación. El diagnóstico del gobierno municipal mostraba deterioro de la carpa asfáltica, falta de alumbrado público y vegetación en medio del camellón que impedía el libre tránsito de las personas.¹¹⁶

Según los documentos oficiales, la intervención consistiría en la rehabilitación de una superficie de 4,528.30 m² del camellón, mediante "la construcción de andadores, la instalación de lámparas y el mejoramiento de la imagen urbana con jardinería". Sin embargo, ninguno de estos documentos especifica qué parte de la Cuarta Avenida sería rehabilitada. Es decir, el operador

Cuadro 25. Distribución presupuestal de la rehabilitación de la Cuarta Avenida

Rubro	Presupuesto
Preliminares	1 418 200.00
Albañilería	3 151 400.00
Instalación eléctrica	2 109 800.00
Acabados	152 600.00
Jardinería	168 000.00

Fuente: anexo único y ficha técnica.

no reportó al gobierno federal en dónde se realizó el rescate del espacio público.

La SPPC aprobó un presupuesto de siete millones de pesos para esta acción. Como se puede observar en el cuadro 25, el presupuesto de la obra se distribuyó en trabajos preliminares, albañilería, instalación eléctrica, acabados y jardinería.

En cuanto al rescate de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz, la ficha técnica estipula que el camellón localizado entre las calles Flamingos y Escalerillas se encontraba en malas condiciones por falta de mantenimiento y actos vandálicos. La descripción de la obra proponía el rescate de este espacio público mediante dos fases. La primera consistía en la rehabilitación de la cancha de básquetbol. Para ello se acordó demoler la barda perimetral de la cancha y, en su lugar, construir un muro de concreto con una altura de 1.8 metros. En las cuatro esquinas de la cancha se instalarían luminarias. La segunda fase consistiría en la construcción de un área destinada al ejercicio al aire libre y la realización de actividades culturales. Se propuso limpiar el terreno, construir un muro, instalar un foro comunitario al aire libre e instalar 16 luminarias. La rehabilitación también incluía la instalación de seis banquetas, equipos para hacer ejercicio al aire libre, bancas y una caseta de vigilancia. El rescate de este espacio público beneficiará a 6 286 habitantes del municipio.¹¹⁷

¹¹⁵ ESecretaría de Gobernación, 2014, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito"; Dirección General de Seguridad Ciudadana, 2014, "Ficha técnica. Rehabilitación del camellón de la Avenida Sor Juana Inés de la Cruz".

¹¹⁶ Dirección General de Seguridad Ciudadana, 2014, "Ficha técnica. Repavimentación de la Cuarta Avenida".

¹¹⁷ Secretaría de Gobernación, 2014, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito".

El anexo técnico estipula un presupuesto de 4 030 836.80 pesos para la rehabilitación del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz. Este presupuesto es mayor que el ejercido por el operador de la acción. De acuerdo con su ficha técnica, el monto total del rescate fue de 3 712 235.15 pesos, es decir, gastó casi 300 000 pesos más que lo programado por la SPPC.

Con el rescate de estos espacios públicos se pretende satisfacer las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad y fortalecer su confianza en las instituciones públicas. Por ejemplo, la ficha técnica de la Cuarta Avenida estipula que su rehabilitación “logrará fortalecer la confianza en la ciudadanía y permitirá llevar a cabo actividades que fomenten la participación social en la comunidad, dando a su vez continuidad al proyecto integral de recuperación de dicho espacio”. Algo similar plantea el documento de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz: “[Es de] vital importancia que se lleven a cabo acciones que mejoren la perspectiva que la comunidad tiene sobre el sitio mediante trabajos de rehabilitación y mejoramiento, lo que reforzará la confianza en la comunidad”.

No obstante, ninguno de los documentos revisados presenta indicadores de resultados e impacto que permitan conocer cuál es el efecto de las intervenciones sobre los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. Éstos sólo se limitan a medir los productos del proyecto mediante indicadores de gestión (inmueble rehabilitado). Su medio de verificación fue la supervisión de la obra.



Metodología aplicada en el terreno

El operador para ambos proyectos de infraestructura fue la DGSC. Cristian Gasca, arquitecto y policía municipal, diseñó, coordinó y supervisó el rescate de los espacios públicos, tanto en 2013 como en 2014, en colaboración con la Dirección de Obras Públicas del municipio.

El proceso de implementación de estas intervenciones se divide en tres etapas. Primero, el operador elaboró un diagnóstico situacional mediante recorridos exploratorios y encuestas a los vecinos que viven cerca de los espacios públicos.

Después de hacer las entrevistas en ambos polígonos, el operador analizó las demandas y propuestas de la ciudadanía para integrarlas al diseño del rescate de los espacios públicos. Esta información contribuyó a

definir el número estimado de beneficiarios, el tipo de mobiliario urbano que se instalaría y el tipo de acciones particulares para prevenir la delincuencia.

El equipo de investigadores de México Evalúa solicitó al operador la lista o la relación de vecinos que fueron entrevistados antes del rescate de ambos espacios públicos, con el fin de recabar sus testimonios. Sin embargo, tal información no se entregó. Por lo tanto, se realizaron entrevistas y grupos de discusión con vecinos que tienen establecimientos comerciales alrededor de los espacios rehabilitados y vecinos que participaron en las redes ciudadanas, organizadas por la DGSC.

Algunos de los testimonios recabados muestran la información que recibieron los vecinos sobre la rehabilitación de los espacios públicos. Sin embargo, la mayoría de los vecinos entrevistados argumentó que ningún actor, público o privado, se acercó a ellos para conocer sus opiniones y necesidades en relación con los espacios públicos rehabilitados.

La segunda etapa del proceso de implementación consistió en las obras de rehabilitación y rescate de ambos espacios públicos. Según el anexo único, el rescate de la Cuarta Avenida incluiría “la construcción de andadores, la instalación de lámparas y el mejoramiento de la imagen urbana con jardinería”.¹¹⁸ En este sentido, el operador municipal comentó que el proyecto se realizó en dos etapas: primero, el reencarpetamiento del tramo que va de la calle 7 a la Avenida Cuauhtémoc; segundo, la repavimentación y la rehabilitación del camellón correspondiente a la sección que va de la Avenida Cuauhtémoc a la calle 22. Asimismo, Cristian Gasca afirmó que este proyecto es integral porque “intervienen recursos federales y municipales”.

Esto significa que el presupuesto aprobado para 2013 se utilizó únicamente en la repavimentación de la Cuarta Avenida y no en la rehabilitación del camellón (instalación de lámparas, andadores y jardinerías), como los documentos oficiales lo estipulaban. La ficha técnica de la Cuarta Avenida no menciona ni aclara por qué se realizó esta modificación respecto a lo programado en el anexo único. En otras palabras, los documentos oficiales analizados no son un mecanismo de rendición de cuentas sobre las intervenciones preventivas de infraestructura financiadas por el subsidio del Pronapred en el municipio de Nezahualcóyotl.

¹¹⁸ Secretaría de Gobernación, 2013, “Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”.

Imágenes 1. Rescate de la Cuarta Avenida



Por su parte, el diagnóstico realizado por el operador sobre el camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz permitió identificar algunos problemas de seguridad, tránsito y deterioro de este espacio público. En este sentido, el testimonio de Cristian Gasca resulta valioso para entender mejor este proceso.

En los recorridos que hicimos encontramos que en el camellón de la Avenida Sor Juana no había alumbrado público y tenemos vegetación en esta zona. La gente no acostumbra cruzar por las esquinas, acostumbra cruzar por en medio. Había vecinos que nos habían comentado que los habían asaltado en el camellón. Encontramos

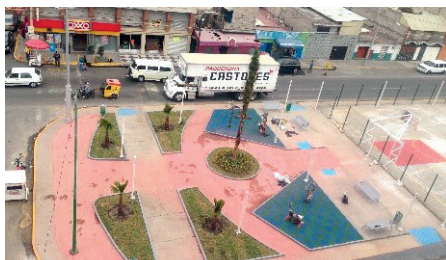
que había una cancha de básquetbol en condiciones de deterioro, a un lado está el hotel y enfrente un Oxxo, por esto había vecinos que decían que incluso la prostitución había llegado a afectar la zona.

Con base en este diagnóstico, el operador diseñó el rescate de una parte del camellón de la avenida, localizada entre las calles Flamingos y Escalerillas. La obra incluyó la remodelación de la cancha de básquetbol, la construcción del muro perimetral, la instalación de lámparas, mobiliario urbano, un gimnasio al aire libre, juegos infantiles y un espacio para realizar actividades deportivas y artísticas.

Antes del rescate del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz



Después del rescate del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz



La respuesta de los ciudadanos fue favorable: "Llegaron más personas de las que esperábamos; las canchas estaban llenas". Por esta razón, la DGSC planeó ampliar la rehabilitación del camellón hasta la siguiente calle, sin embargo, ello no se concretó debido a un recorte presupuestal.

Finalmente, la tercera etapa consiste en el mantenimiento y cuidado del espacio público rescatado. El operador entregó al gobierno municipal el proyecto terminado y éste último se encarga "de darle mantenimiento, como cualquiera de sus áreas comunes". Cristian Gasca comentó que "es responsabilidad de servicios públicos darles mantenimiento a las luminarias, a los equipos, a la cancha y a los juegos".

Resultados inmediatos

- Los documentos oficiales de estas intervenciones (anexo único y fichas técnicas) establecen como único indicador (de gestión) la entrega del inmueble rehabilitado. Su medio de verificación es la supervisión de la obra que realiza la SPPC. Ninguno de los documentos presenta indicadores de resultados o alcance, que permitan conocer de qué manera el rescate de los espacios públicos contribuye a prevenir la violencia y la delincuencia.
- A pesar de estas limitaciones, el trabajo de campo permitió conocer la percepción tanto de los operadores como de los beneficiarios respecto a los efectos de la rehabilitación de los espacios públicos. Además, el equipo de investigadores de México Evalúa realizó recorridos exploratorios para conocer el estado actual de las obras. La mayoría de los vecinos entrevistados coincide en que se sienten más seguros con la rehabilitación de los espacios, sobre todo por la instalación de alumbrado público. Para otros, estas acciones representan una oportunidad de esparcimiento y convivencia social.
- La rehabilitación de los camellones también ha fortalecido la cohesión social y permite que algunos vecinos se apropien de los espacios públicos.
- No obstante, los propios vecinos perciben que las intervenciones no han tenido un efecto sobre la violencia y la delincuencia en estas zonas. Para uno de los vecinos del área, la rehabilitación de la Cuarta Avenida es más una intervención de imagen urbana que una acción preventiva, lo que contrasta con la opinión del operador municipal, quien considera que estas intervenciones sí han contribuido a reducir los índices de incidencia delictiva. Según él, las obras han ampliado la oferta de espacios públicos y gratuitos para la implementación integral y complementaria de otras acciones preventivas, como actividades artísticas y culturales, y de la policía vecinal de proximidad.
- Por su parte, los recorridos exploratorios permitieron identificar algunos aspectos susceptibles de mejora para ambos espacios públicos. En el caso del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz, la malla ciclónica que rodea la cancha de básquetbol está rota en dos extremos. Además, algunas lámparas estaban descompuestas y hay secciones del piso que comienzan a desprenderse.
- Otro punto por destacar son las banquetas que rodean el camellón rehabilitado, las cuales son muy estrechas para el libre tránsito de las personas. Los pasos peatonales del camellón no cuentan con señalamientos (línea de alto y cruces peatonales) ni con reductores de velocidad que disminuyan

la probabilidad de que ocurran accidentes viales. Además, es importante considerar que hay una zona de juegos infantiles en medio del camellón sin protección por medio de vallas o barreras de vegetación.

- El caso del camellón de la Cuarta Avenida es similar. El espacio es mucho más estrecho y las áreas verdes se localizan en el centro del camellón, por lo cual los andadores peatonales están en los extremos. Esta situación incrementa la probabilidad de que ocurran accidentes viales. Además, las áreas verdes tienen un cerco perimetral que limita el tránsito de las personas y también puede ocasionar accidentes.
- Cabe preguntarse si estas intervenciones realmente pueden considerarse como acciones preventivas, es decir, acciones que atiendan los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. Sin una clara teoría causal que explique cómo las acciones de rehabilitación de espacios atienden el problema de la inseguridad y sin instrumentos para su medición (indicadores de resultados), difícilmente se sabrá si funcionan o no. La entrega de la obra terminada por sí misma no es suficiente; el proceso debe incluir a la comunidad, para fortalecer la cohesión y que la población se apropie de los espacios.

Recomendaciones para el proyecto

- Incluir a los diferentes sectores de la ciudadanía (vecinos, comerciantes, jóvenes) en el proceso de diseño, implementación y monitoreo del rescate de los espacios públicos. La obra en sí misma no es un fin, sino un medio para prevenir la violencia y fortalecer la cohesión social.
- Urge contar con documentos oficiales que sirvan como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de estas acciones. Estas intervenciones no cuentan con productos entregables ni informes finales. Las fichas técnicas sólo describen el objetivo, la justificación y las proyecciones de las obras, pero no explican los cambios en el presupuesto, el uso de los indicadores y los procesos de evaluación.
- Es necesario establecer indicadores de resultados y alcances que permitan medir los efectos de los proyectos más allá de la entrega del inmueble rehabilitado. Es decir, conocer si realmente el rescate de los espacios públicos tiene un efecto sobre la violencia y la delincuencia.
- Hay que fortalecer la coordinación de las dependencias municipales encargadas de los espacios públicos (DGSC, Obras, Servicios Públicos, etc.), para darles mantenimiento y cuidados constantes.
- Se recomienda colocar reductores de velocidad y señalamientos en los cruces peatonales de ambos espacios públicos, para prevenir algún accidente y salvaguardar la integridad física de los habitantes. Asimismo, sería conveniente cambiar el cerco perimetral de la Cuarta Avenida por un diseño que esté al mismo nivel que el resto del camellón, por ejemplo, un alcorque. Finalmente, a corto o mediano plazo, se debe reubicar el andador peatonal de ambos espacios al centro de los camellones.
- Se deben aprovechar los mecanismos de participación existentes, como redes de vecinos, grupos de comerciantes o de jóvenes, que pueden apropiarse de los espacios públicos y colaborar en su mantenimiento y sustentabilidad.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la primera emisión de esta evaluación cualitativa, dedicada al municipio de Guadalajara, ya se advertía el posible efecto del recorte presupuestal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2017 para ejecutar acciones preventivas financiadas por el subsidio Pronapred, así como sus repercusiones para la consolidación de una política preventiva en los ámbitos federal, local y municipal. Aunque se ha dicho que la desaparición del subsidio Pronapred significa la aniquilación del PNPSVD, hay que reiterar que dicha plataforma programática sigue vigente, por lo menos hasta 2018. En ese sentido, lo realizado durante los últimos cuatro años (2013-2016) en el municipio de Nezahualcóyotl no puede echarse en saco roto, sobre todo cuando los proyectos preventivos derivados del Pronapred abrieron la puerta a muchos beneficiarios para conocer acciones que les han permitido comprender que hay alternativas a la violencia y la delincuencia. Ese capital acumulado no puede obviarse o desecharse. Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno enfrentan la disyuntiva de apostar o no por dar continuidad a los esfuerzos realizados y diseñar, implementar, monitorear y evaluar una política preventiva que atienda eficazmente el problema de inseguridad presente en sus localidades. En el ámbito estatal existe, desde 2014, el PPSVDEM,¹¹⁹ sin embargo, no es así para el caso de Ciudad Nezahualcóyotl.

Como ya se ha mencionado, las acciones implementadas en el marco del PNPSVD buscan: **i)** incrementar la corresponsabilidad ciudadana en la prevención; **ii)** reducir la vulnerabilidad de las poblaciones de atención prioritaria ante la violencia y la delincuencia; **iii)** crear entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, y **iv)** fortalecer las capacidades institucionales para la prevención de la violencia y la delincuencia.¹²⁰ Este informe se ha enfocado justo en esos procesos de implementación y el análisis de los

resultados inmediatos de estas intervenciones en el municipio de Nezahualcóyotl. Particularmente, en la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno para operar estas acciones. Sin embargo, la evaluación cualitativa identifica la ausencia de una red sólida de instituciones coordinadas bajo una misma visión para prevenir la violencia y el delito. Al igual que en el caso de Guadalajara, en Nezahualcóyotl hubo un GMP sólo durante 2015. Las experiencias exitosas en materia de prevención y seguridad ciudadana en diversos países ilustran la importancia de la participación multisectorial e interinstitucional, el liderazgo y la voluntad política de estos actores en la sostenibilidad e institucionalización de una política preventiva local.¹²¹

Si bien existe una CIPPSVD,¹²² cuyo objetivo central es “facilitar la coordinación entre las dependencias y entidades federales, de las entidades federativas, municipales o demarcaciones territoriales en el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones en materia de prevención”,¹²³ para los funcionarios entrevistados no representa un espacio clave para la coordinación de esfuerzos preventivos en el ámbito territorial. Al igual que en el caso de Guadalajara, los problemas de coordinación entre los distintos órdenes e instancias participantes se manifiestan en la limitada información para el seguimiento y la evaluación de las acciones. No sólo se requiere la recopilación y el monitoreo de la información obtenida durante su implementación; se debe contar con sistemas homologados de información de violencia y delincuencia en los tres ámbitos de gobierno, que compilen, sistematicen, analicen y obtengan evidencia, que sirvan como insumos para la toma de decisiones.

Al igual que en Guadalajara, esta evaluación muestra que los procesos administrativos representan un obstáculo central para la gestión e implementación de

¹¹⁹ Véase dicho programa en la página web del Centro de Prevención del Delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en http://cpd.edomex.gob.mx/programa_estatal.

¹²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, en <http://bit.ly/1iNqjnz>.

¹²¹ Véase Hugo Acero Velásquez, *s/f*, *Casos exitosos de seguridad en gobiernos locales*, OEA-Departamento de Seguridad Pública.

¹²² Su creación se establece, para todas las entidades federativas, en los lineamientos del subsidio.

¹²³ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2016, en <http://bit.ly/1VCljud>.

los proyectos preventivos. El retraso en la asignación y entrega de los recursos económicos, la ausencia de monitoreo y acompañamiento de las acciones y la inexistencia de indicadores de resultados que midan sus efectos dificultan el cumplimiento de los objetivos establecidos en los documentos formales (anexo técnico, propuestas técnicas y contratos). Es vital que se cumpla con los plazos establecidos en la entrega de los porcentajes, para ejercer los recursos y reforzar el tiempo y los beneficios de las intervenciones. No es posible, bajo ninguna circunstancia, cumplir con los objetivos de las acciones si los tiempos de intervención no exceden los cuatro meses (estos procesos incluyen las fases de contratación, convocatoria, selección y aplicación) y si no se incluyen mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones.

Desde el origen del PNPSVD, las entidades y los municipios han tenido que ajustarse o negociar con el gobierno federal, particularmente en materia de planeación estratégica. En este punto prevalece una contradicción entre la fase de planeación y la de implementación del programa. La planeación se concibe de “arriba hacia abajo”, que parte de un entendimiento centralista, distante de las singularidades de la violencia y la delincuencia del ámbito local y más aún del microlocal (poligonal). Por el contrario, la fase de implementación se instrumenta de “abajo hacia arriba”, es decir, desde la interpretación y las capacidades de los municipios (capital humano y técnico). Un ejemplo de esta contradicción es el catálogo de acciones¹²⁴ que establece la SPPC, que busca facilitar y orientar las acciones hacia los objetivos del programa, pero que para las autoridades locales representa una gran desventaja porque dificulta la formulación de un programa definido y sustentado en las necesidades de la población local. Este instrumento resulta una “camisa de fuerza” que constriñe las oportunidades locales para desarrollar

estrategias de seguridad ciudadana basadas en las necesidades locales. En este punto, la federación pierde la valiosa oportunidad de ser un actor esencial, aunque subsidiario, de un programa que se implementa en los ámbitos municipal y microlocal.

Los diagnósticos solicitados por la SPPC se basan en nueve factores de riesgo¹²⁵ asociados a la violencia y la delincuencia. Por ello, habría que explicitar el método de selección de estos factores y explicar por qué son generalizados para todas las realidades de un país con condiciones y necesidades tan plurales. A menos que se justifique y se permita incorporar otras variables que los gobiernos locales consideren indispensables para los diagnósticos, dicho encuadre reducirá la posibilidad de obtener conocimientos sobre los fenómenos de la violencia y el delito en ámbito local. Esto contraviene uno de los principios cardinales de la seguridad ciudadana, que busca dirigir las intervenciones de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía, e incorporar actores y sectores estratégicos locales que participen en la formulación de las acciones e incidan en los factores de riesgo y protección asociados a la violencia y la delincuencia.

Sobre el caso de Nezahualcóyotl, destaca la variación de objetivos, metodologías, alcances y operadores de los proyectos preventivos implementados de 2013 a 2016. Lo anterior se relaciona con los cambios de visión de las autoridades federales y la falta de conexión entre proyectos que persiguen la misma finalidad. Este cambio de visión, aunado a los problemas administrativos entre el gobierno del estado y el municipal, reduce los tiempos efectivos de intervención (pagos a destiempo e incompletos, opacidad en los procesos de contratación de las organizaciones sociales y la asignación de algunas dependencias ejecutoras que no demuestran su capacidad y condiciones para la ejecución de los proyectos) y hace inviable que las acciones tengan los efectos deseados.

124 Este tipo de instrumentos se ha aplicado con otros subsidios, como el Subsemun y el Fortaseg.

125 Los factores que la SPPC identifica son embarazo adolescente; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; ambientes familiares deteriorados y problemáticos; deserción escolar; falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; (débil) capital social; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados; marginación y exclusión.

En relación con la evidencia revisada, es prácticamente una tarea titánica comprender los procesos operativos y los efectos de varias acciones debido a la falta de claridad en la documentación entregada. Ésta no ofrece información detallada de los procesos –argumentos teóricos que sustenten las intervenciones e indicadores–, la cual se requiere para conocer la intervención y sus resultados. Aunado a ello, no se presentan todos los datos de contacto de los operadores de los proyectos.

También fue posible observar diferencias importantes entre lo que plantean los anexos técnicos de diversos proyectos y las narrativas de los diversos actores entrevistados. Con regularidad, las visiones de los proyectos se perciben desde ópticas diferentes (una profunda disociación), lo que representa una incongruencia en la comunicación y socialización de objetivos, metas, procesos y resultados de cada acción. Esto es notorio cuando confluyen diversos proyectos y se les concibe como una estrategia integral de prevención, como es el caso de Redes Vecinales, Promotores Comunitarios y Policía Vecinal de Proximidad. O como el caso de Coros Juveniles y Orquestas Juveniles, cuyos anexos y propuestas técnicas de 2013 los conciben como un solo proyecto y, en los siguientes años (2014, 2015 y 2016), como intervenciones independientes. En la práctica, estas acciones siempre han operado como un solo proyecto, aunque en la descripción de sus resultados no se logre tejer el puente que los articula. Otro caso es Rescate de Espacios Públicos, cuyas fichas técnicas presentan a los supuestos beneficiarios como parte de acciones integrales, pero que durante el trabajo de campo refieren que nunca fueron consultados ni los hicieron partícipes de la definición de las mismas, lo que permite constatar que se trata de obras de infraestructura carentes de significado para las comunidades que las albergan.

Otro punto que dificulta la continuidad de los proyectos es la rotación de las organizaciones y dependencias contratadas para operar los proyectos. Por ejemplo, las acciones en el terreno y el contacto con los beneficiarios no necesariamente se realizan por los operadores contratados (UAEM, CESUP, Imcufidene y DIF), sino que éstos han sido apoyados en diversas tareas por organizaciones sociales que intervienen tangencialmente en algunas acciones o por el mismo personal de la DGSC. Esta condición resulta muy confusa, poco transparente y provoca varias interrogantes respecto a las razones y los criterios para definir la asignación y contratación de

las instancias ejecutoras que no tienen toda la capacidad para operar los proyectos de manera integral.

Una de las principales recomendaciones del gobierno federal es la sustentabilidad de las acciones. Desgraciadamente, en el caso de Nezahualcóyotl no se ha realizado una evaluación que identifique cuáles acciones deben continuar y cuáles no en el programa local preventivo. Hay confusión respecto a lo que la evaluación supone. Por ejemplo, se observan raseros muy básicos, como mantener los nombres de las acciones, aun cuando cambien las intervenciones, o la decisión de no reducir el paquete de acciones con miras a una más eficiente y efectiva implementación. Al respecto, cabe decir que una evaluación no puede intercambiarse con la sistematización de “buenas prácticas”. Para categorizar una intervención como buena práctica, hay un proceso ponderativo riguroso y no sólo una publicación o reporte.

En suma, los principales obstáculos para el monitoreo, la evaluación y la continuidad de las acciones, así como para el cumplimiento de sus objetivos, son:

- ✓ La falta de un enfoque integral de la política local de prevención
- ✓ La poca coordinación interinstitucional
- ✓ Las limitaciones financieras agravadas por el retraso en la entrega y los recortes del subsidio
- ✓ La falta de ejercicios coordinados de planeación estratégica
- ✓ El corto periodo para la implementación de las acciones
- ✓ El déficit de información sistematizada sobre los fenómenos que se quieren prevenir y sobre las acciones implementadas
- ✓ La carencia de criterios de selección de la población objetivo
- ✓ La falta de teorías causales e indicadores de resultados que permitan conocer el efecto de las intervenciones

- ✓ La limitada participación de la ciudadanía en todo el proceso de las acciones
- ✓ La resistencia, por parte de los funcionarios municipales, para adoptar las recomendaciones técnicas y las metodologías propuestas por las organizaciones con experiencia en la materia

Con base en los hallazgos de esta evaluación cualitativa realizada en Nezahualcóyotl, se presentan las siguientes recomendaciones de política pública:

- Agilizar el proceso administrativo (contratación y entrega de recursos a las organizaciones y dependencias operativas) para ampliar el tiempo de implementación, aumentar los efectos de la intervención y crear mayor certidumbre sobre las acciones preventivas con las comunidades.
- Incluir a las instancias operadoras, las autoridades e, incluso, los beneficiarios en los procesos de planeación e implementación de las intervenciones preventivas. Promover en todo el proceso de política pública (gestión, planeación, implementación y monitoreo) una coordinación, deliberación y corresponsabilidad entre los diversos actores, que enriquezca la intervención mediante distintos saberes y experiencias acumuladas. El proyecto preventivo del ayuntamiento de Nezahualcóyotl revela una visión sesgada y centralista que, aunque cuenta con un análisis de la cartografía social y delictiva, requiere la inclusión de ópticas y estrategias plurales ajena de intereses político-partidistas.
- Establecer criterios y mecanismos transparentes para seleccionar y contratar a los operadores (organizaciones civiles o dependencias gubernamentales) de los proyectos preventivos. Se sugiere priorizar el dominio técnico y la experiencia práctica en los temas específicos de violencia o delincuencia que requiera el municipio, así como la capacidad de diálogo y negociación con otros actores que colaboran en la implementación de las acciones.
- Reconocer que la colaboración entre las organizaciones sociales y las dependencias gubernamentales es uno de los componentes más relevantes para una política preventiva. Ello supone reconocer la aportación de

las organizaciones sociales que operan en el terreno, no subordinarlas a una estrategia concebida por la instancia ejecutora (DGSC), que selecciona a los operadores en función de que se apeguen al proyecto institucional¹²⁶. En ese sentido, resulta fundamental capitalizar los aportes netos de las organizaciones sobre las metodologías utilizadas, los procesos en los que participan y los productos que aportan para atender las necesidades del municipio y de los polígonos de intervención.

- Es necesario que los operadores tengan la capacidad para elaborar o ajustar sus métodos a las necesidades locales y microlocales. Para tanto, se recomienda que el ayuntamiento de Nezahualcóyotl contrate a organizaciones o dependencias con capacidades suficientes para desarrollar las acciones preventivas y evitar que subcontraten a de otras organizaciones.
- Incorporar procesos de monitoreo y evaluación de las acciones preventivas. Se debe realizar una evaluación de las acciones, que permita saber si hay las condiciones necesarias para llevar a cabo este tipo de análisis. Ni los documentos oficiales ni los operadores utilizan indicadores de resultados e impacto para medir el avance de las acciones preventivas. Hay evidencias anecdóticas que permiten identificar algunos productos o resultados inmediatos, pero que raramente se documentan en los entregables. Por ejemplo, los operadores y beneficiarios del proyecto Semillero Deportivo perciben la generación de capital social y humano (jóvenes, padres de familia y la comunidad) en las diversas actividades deportivas, el rescate de espacios de convivencia donde se realizan y la sustentabilidad de las acciones, aun sin financiamiento público. Además, la intervención posibilitó avances importantes en la reintegración de jóvenes en problemas con la ley.
- Se recomienda que los operadores sistematicen la información básica y los avances registrados de los proyectos preventivos. Esta información debe incluir datos sobre los operadores y los actores implicados en cada proyecto, metodología de intervención, teoría causal, materiales didácticos, bitácoras de monitoreo, indicadores de gestión y resultados, y, en su caso, evaluaciones.¹²⁷ Este ejercicio permitirá conocer los resultados de las

¹²⁶ Entrevista realizada al titular de la Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl, Jorge Amador, el 19 de enero de 2017.

¹²⁷ Los anteriores insumos se suman a los productos entregables que solicitan las instancias que subsidian las acciones.

acciones, la calidad de los procesos, los efectos en las poblaciones beneficiarias, los retos y las áreas de oportunidad que deben atender los operadores. Es decir, permite estimar si los proyectos son opciones factibles para dar respuesta a problemas públicos y si pueden replicarse en otros contextos.

- Ampliar el número de operadores para evitar que uno solo o un grupo pequeño implemente varias acciones preventivas. Si bien hay algunos centros de investigación, instituciones educativas y consultorías reconocidas por su calidad, son pocos los operadores con experiencia consolidada y dominio técnico en el tema de la prevención y la seguridad ciudadana. Priorizar una lógica simple del uso eficiente de los recursos reduce la oportunidad de contar con el apoyo de especialistas con un bagaje y metodologías adaptables a la realidad local, y con la disposición de apoyar desarrollar capacidades entre los diferentes actores involucrados.
- Cabe resaltar la iniciativa de la DGSC para emprender un programa de proximidad policial en un contexto social y delictivo tan complejo y desafiante como el de Nezahualcóyotl, y con un capital social debilitado, característico no sólo de la localidad, sino de casi todo el país. Se recomienda, además de darle continuidad, dotarlo de mayores recursos humanos, materiales y sociales, para que tenga mayor proyección, crecimiento y sostenibilidad.
- Uno de los logros de la administración vigente es la conformación de un nuevo estilo de gerencia policial, encaminada a empoderar a la policía mediante un proceso de proximidad y de legitimación con las comunidades. En este sentido, algunos actores no policiales (gerentes sociales, promotores comunitarios, redes vecinales, etc.) contribuyen a difundir los logros cuantitativos y cualitativos alcanzados paulatinamente en las dos administraciones municipales. De ahí que sea muy recomendable incluir mayores esfuerzos para institucionalizar este nuevo estilo de gerencia policial y darle sostenibilidad.
- Se ha mantenido un importante esfuerzo por reivindicar el papel de la policía como actor natural de la prevención y se han articulado todos los proyectos preventivos a la DGSC. En este sentido, es necesario reforzar los mecanismos de coordinación con otras dependencias municipales, organizaciones civiles y actores comunitarios, para producir una estrategia de asociación (*partnership*) virtuosa y efectiva, que defina con claridad el papel y la incidencia de cada uno de los actores en las acciones preventivas.
- Otro logro sobresaliente del municipio de Nezahualcóyotl es que ha planeado las acciones de prevención social desde una visión local anclada al programa municipal de seguridad ciudadana. El reto a partir de 2017 es continuar con esta visión "local", que fortalezca no sólo a la policía, sino a todos los actores clave en el desarrollo de las acciones preventivas.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Reacción, Ingeniería Sociocultural, A.C., 2013, *Participación ciudadana y formación de redes*, Pronapred, Ciudad Nezahualcóyotl.

Consejo Nacional de Población, 2017, "Proyecciones de la población por municipios y localidades", en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos.

Diario Oficial de la Federación, 2013, "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", 15 de febrero de 2013, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013.

Diario Oficial de la Federación, 2014, "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", 14 de febrero de 2014, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332783&fecha=14/02/2014.

Diario Oficial de la Federación, 2014, "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", 26 de diciembre de 2014, en <http://201.167.124.226:8080/normateca/imagenes/PRONAPRED-2015-Lineamientos%20para%20el%20otorgamiento%20de%20apoyos.pdf>.

Diario Oficial de la Federación, 2016, "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", 15 de febrero de 2016, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425603&fecha=15/02/2016.

Dirección de Seguridad Pública Municipal, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, "Acta de Instalación del Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", Ciudad Nezahualcóyotl.

Dirección General de Seguridad Ciudadana, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, *Evaluación y seguimiento. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Dirección General de Seguridad Ciudadana, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, *Incidencia delictiva municipal y por polígonos Pronapred*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, 2013, "Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Propuesta", mayo de 2013.

Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, 2013, "Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapa 1 del proyecto", septiembre de 2013.

Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, 2013, "Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapa 2 del proyecto", noviembre de 2013.

Distribuidora Orión y María de la Paz Pérez González, 2013, "Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles en Neza. Etapas 3 y 4 del proyecto", noviembre de 2013.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013, *Entregable de Semillero Deportivo, primera etapa*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013, *Entregable de Semillero Deportivo, segunda etapa*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2013, *Entregable de Semillero Deportivo, tercera etapa*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, "Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014. Principales resultados", México, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/ecopred/2014/doc/ecopred14_presentacion_ejecutiva.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015", México, en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079802.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017, "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Diciembre 2016", boletín de prensa 12/17, México.

Jeffrey, Clarence Ray, 1977, *Crime Prevention through Environmental Design*, Nueva York, Sage Publications.

Maurice Chalom, Lucie Léonard, Franz Vanderschueren, Claude Vézina, 2001, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2015, "Prevención del delito en México. ¿Cuáles son las prioridades?", Ciudad de México, en <http://mexicoevalua.org/prevencion/evaluacion-del-pronaped/evaluacion-pronaped-2014>.

Newman, Oscar, 1972, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, Nueva York, The MacMillan Company.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013, *Diagnóstico integral 2013. Municipio de Nezahualcóyotl*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2014, *Diagnóstico integral 2014. Municipio de Nezahualcóyotl*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2015, *Diagnóstico integral 2015. Municipio de Nezahualcóyotl*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2016, *Diagnóstico integral 2016. Municipio de Nezahualcóyotl*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, Ficha técnica. *Reencarpetamiento de la Cuarta Avenida*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2013, "Proyecto: 10.2.12. Reconciliación Policía-Comunidad", segunda etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, "2.2.7.9. Semillero Deportivo. Primer Entregable", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, "2.2.7.9. Semillero Deportivo. Segundo Entregable", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, "2.2.7.9. Semillero Deportivo. Tercer Entregable", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Capacitación a Redes Conformadas, proyecto ejecutivo. Primer entregable*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Capacitación a Redes Conformadas, proyecto ejecutivo. Tercer entregable*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Ficha técnica. Rehabilitación del camellón de la Av. Sor Juana Inés de la Cruz*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, "Proyecto ejecutivo, 2 1.1.1.5. Capacitación a Promotores Comunitarios", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Redes Ciudadanas, primer entregable*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2014, *Redes Ciudadanas, tercer entregable*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, "1.1.1.1. Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, "1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", primera etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, "1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", segunda etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, "1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", tercera etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2015, *Términos de referencia*, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, "1.1.1.3. Apoyo y capacitación a promotores comunitarios de los polígonos a intervenir en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Entregable primera etapa", Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, "1.1.2.1. Conformación y capacitación de Redes Ciudadanas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia", primera etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, "3.3.2.1. Proyecto de Policía de Proximidad", primera etapa, Ciudad Nezahualcóyotl.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, s/f, *Prevención comunitaria, proyecto Formación de Gerentes Sociales*, México.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, municipio de Nezahualcóyotl, 2016, "2.2.7.3. Conformación de Orquestas Juveniles en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México", primer entregable, carta descriptiva, México.

Secretaría de Gobernación, 2013, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", México.

Secretaría de Gobernación, 2014, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", México.

Secretaría de Gobernación, 2015, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", México.

Secretaría de Gobernación, 2016, "Anexo único del convenio específico de adhesión para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", México.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016, "Incidencia delictiva municipal 2011-2016", en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

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

Jesús Gallegos, Investigador

María Eugenia Suárez de Garay, Coordinadora de investigación

Laurence Pantin, Coordinadora de comunicación

Miguel Cedillo, Diseñador gráfico

Mariana Villalobos, Encargada de difusión y manejo de redes

Vianey Vargas, Administradora

Nathalie Aguilar, Asistente administrativo



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mayo, 2017

www.mexicoevalua.org

ISBN: 978-607-8391-12-7



9 786078 391127