

RESUMEN DE HALLAZGOS

A petición de la Misión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en México y de la oficina de USAID para América Latina y el Caribe, Oficina del Desarrollo regional sustentable, Democracia y el equipo de Derechos Humanos (LAC/RSD/DHR), Democracy International, Inc. (DI) realizó un estudio sobre modelos de prevención del delito y la violencia que se están implementando en las ciudades de Tijuana, Baja California; Monterrey y Guadalupe, Nuevo León y Ciudad Juárez, Chihuahua en el norte de México.

En cada una de las tres ciudades, USAID, en colaboración con el gobierno de México (GOM), seleccionó tres comunidades o polígonos en donde centrar sus intervenciones. Las actividades de prevención del delito y la violencia realizadas en estos nueve polígonos han sido financiadas por USAID como parte del Pilar IV de la Iniciativa Mérida, la alianza bilateral para mejorar la seguridad ciudadana de México mediante el combate a la delincuencia organizada y la construcción de comunidades fuertes y resilientes. El objetivo general del presente estudio, sustentada en una amplia revisión de la literatura y el trabajo de campo en el tema, fue identificar el éxito que ha tenido un conjunto de modelos de prevención del delito y la violencia en las nueve comunidades. Además se valora el potencial para replicarlos en otras localidades. En particular, los objetivos fueron determinar el éxito de los modelos para identificar, tratar y reducir los principales factores de riesgo que conllevan a que las personas se involucren en un comportamiento violento y criminal. Para efectos del estudio, USAID seleccionó un total de 15 actividades, cada una clasificada en el marco de un modelo de prevención de delito específico (psicosocial, situacional y comunitario) y su nivel de intervención (primario, secundario y terciario). El equipo de investigación analizó la ejecución de estas actividades y también entrevistó a los implementadores de cinco actividades de prevención del delito no financiadas por USAID que también operan en las mismas tres ciudades.

El estudio ofrece recomendaciones sobre cómo mejorar el rendimiento y maximizar los resultados de las actividades de prevención del delito. Con los resultados de este estudio se sustentará el diseño del portafolio actual y futuro de las actividades de prevención del delito de USAID bajo el Pilar IV de la Iniciativa Mérida.

METODOLOGÍA

Este estudio fue realizado por Yemile Mizrahi, Ph.D., Jefe de Equipo, Sandra Ley, Ph.D., experto principal local en prevención del delito, Lilian Chapa y Leonel Fernández, expertos locales e investigadores de México Evalúa, un centro de estudios líder dedicado a hacer evaluaciones de las políticas públicas en México.

Antes de comenzar el trabajo de campo, el equipo de investigación llevó a cabo una extensa revisión de la literatura de prevención del delito y la violencia que incluyó artículos académicos, libros e informes profesionales de instituciones de investigación y desarrollo de Estados Unidos y América Latina.

Tras una semana de entrevistas en la ciudad de México, del 23 de junio al 4 de julio, celebradas con funcionarios de USAID, funcionarios del gobierno federal y los socios en la ejecución de las actividades financiadas por USAID, el equipo de investigación viajó a Monterrey, Tijuana y Ciudad Juárez. Luego de administrar un cuestionario previamente discutido y aprobado con USAID, el equipo realizó entrevistas a profundidad con los ejecutores de las actividades locales, funcionarios mexicanos del gobierno municipal y estatal, y funcionarios del Consulado de Estados Unidos. Además de las entrevistas, el equipo realizó sesiones de discusión en grupos de enfoque con los beneficiarios de las actividades para recabar información sobre su nivel de satisfacción con el desempeño de las actividades, su percepción sobre los problemas de la delincuencia y seguridad en sus comunidades y sus opiniones sobre los resultados de la ejecución de las actividades. Dichos encuentros se llevaron a cabo en los *polígonos* donde las actividades se están llevando a cabo.

El presente estudio se basa principalmente en datos cualitativos recabados durante el trabajo de campo y datos cuantitativos proporcionados por los ejecutores de las actividades en sus informes de seguimiento y de evaluación (M & E).

MODELOS DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

El método más comúnmente utilizado para clasificar las estrategias de prevención del delito es el enfoque epidemiológico de salud pública desarrollado por Brantingham y Faust¹, el cual concibe la proliferación del delito y la violencia como una epidemia que puede ser contenida con acciones de prevención apropiadas. Siguiendo la perspectiva epidemiológica, la prevención del delito se puede clasificar según tres niveles de intervención:

1. **La intervención primaria** está dirigida a modificar las condiciones que conducen a la delincuencia en el entorno físico y social en general. Los esfuerzos de prevención primaria están dirigidos al público en general o la comunidad en su conjunto en un área específica.
2. **La intervención secundaria** está dirigida a identificar e intervenir de manera temprana en las vidas de los individuos o grupos considerados como vulnerables. Las intervenciones de prevención secundaria van dirigidas a un subconjunto de la población que se considera corren un riesgo mayor de cometer un delito o de ser víctima de la delincuencia.
3. **La intervención terciaria** se dirige a un subgrupo aún más pequeño de personas que ya han sucumbido al comportamiento criminal o ya han sido víctimas. La prevención terciaria está orientada a la prevención de la reincidencia.

La clasificación alternativa de las estrategias de prevención del delito, propuesta por primera vez por Tony y Farrington, y ampliamente aceptada en la literatura², tipifica las estrategias de prevención del delito abordando en primer lugar los principales factores de riesgo que conducen a la delincuencia y a la violencia. Estas pueden clasificarse en los siguientes tres modelos:

1. **El modelo de prevención psicosocial**, que se centra en las condiciones individuales psicológicas y sociales que generan la delincuencia, como son la violencia doméstica, la inadecuada supervisión de los adultos a los niños, la disfunción familiar, la deserción escolar, desigualdad, abuso de drogas y alcohol, desempleo, discriminación, etc.
2. **El modelo de prevención situacional**, que se centra en las condiciones físicas y ambientales que generan oportunidades para el delito y la violencia, como son la insuficiente iluminación de los espacios públicos, la acumulación de basura, instalaciones deterioradas, falta de vigilancia o de presencia policial en los espacios públicos, etc.
3. **Modelo de prevención comunitaria**, que se centra en las condiciones de la comunidad que conducen a la ruptura de los controles sociales informales que generan o toleran el delito y la violencia, como la apatía social, falta de cohesión social, falta de confianza, falta de empoderamiento de los miembros de la comunidad, etc.

La combinación de estas dos tipologías de prevención del delito producen una matriz de modelos³ o metodologías de prevención del delito que le permiten a los analistas identificar el tipo de programa o proyecto determinado que se está valorando, la estrategia de segmentación utilizada para la focalización de las intervenciones, la lógica o teoría de cambio detrás de la intervención en particular y los resultados que realísticamente se pueden esperar de cada intervención.

¹Brantingham, J. P. y Faust, L. F., "A Conceptual Model of Crime Prevention", *Crime and Delinquency*, Vol. 22, p. 284, 1976.

²Tonry, M. y Farrington, "Preface", Tonry, M. D. y Farrington, D. (eds) *Building a Safer Society: Strategies Approaches to Crime Prevention*, Crime and Justice: A Review of Research., volumen 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.

³El término «modelo» es un concepto analítico que se refiere a un paquete de actividades de prevención del delito que comparten un entendimiento común de las principales causas de la delincuencia y la violencia, los principales factores de riesgo, la población en riesgo de caer en comportamiento criminal y una teoría compartida del cambio es decir, que explica las razones por las que las intervenciones de prevención del delito producirán los resultados esperados, reduciendo el riesgo de la delincuencia y a la larga disminuyendo los niveles de delincuencia. Los modelos son diferentes de las actividades de prevención de delito individuales, pero diferentes actividades pueden formar parte del mismo modelo.

El presente estudio analiza cada modelo y nivel de intervención aplicado en el contexto mexicano. En el estudio se explica la teoría de cambio detrás de cada uno de los modelos de prevención y sus implicaciones en el diseño e implementación de actividades particulares. A efectos de analizar los resultados de la implementación de estos modelos, el estudio examinó 15 actividades (— cinco en cada ciudad) — cada una clasificada en el marco de un modelo en particular y de su nivel de intervención. Para cada actividad, el estudio analiza los objetivos, resultados esperados, indicadores de desempeño, percepciones de los beneficiarios y las limitaciones y oportunidades en el entorno que afectan la implementación de las actividades. Los siguientes hallazgos y recomendaciones resumen las conclusiones derivadas del informe.

PREVENCIÓN DEL DELITO VS. REDUCCIÓN DEL DELITO

Existe un amplio consenso entre los expertos, psicólogos, criminólogos y profesionales del desarrollo que las causas del delito y la violencia derivan de una multiplicidad de factores que van desde las características psicológicas individuales hasta factores comunitarios, y condiciones sociales, económicas y ambientales generales. Para ser efectiva, la labor de prevención del delito, requiere, por tanto de un enfoque multidisciplinario, así como de la participación activa de múltiples actores e instituciones, no solo aquéllas encargadas del cumplimiento de la ley y del sistema de justicia penal. Sin embargo, existe poco consenso en torno a la definición misma del concepto de prevención del delito y la violencia y los indicadores que serían más apropiados para medir y valorar el progreso de las diferentes actividades de prevención. La prevención del delito no debe confundirse con la reducción de la delincuencia ni con una mayor reducción de la pobreza ni con las políticas de promoción de empleo.

La prevención del delito se refiere a las “estrategias y medidas que buscan reducir el riesgo de la ocurrencia de delitos y su posible efecto nocivo en los individuos y la sociedad, como son el miedo al delito, mediante intervenciones para influir en sus múltiples causas” (PNUD 2009). Si bien el objetivo final es reducir la delincuencia, como por ejemplo el número de homicidios, en el marco de una perspectiva de prevención del delito las intervenciones en realidad están diseñadas para reducir los riesgos de la conducta delictiva a través de la creación de factores de protección dirigidos a aumentar la resiliencia.

Las intervenciones de prevención del delito y la violencia deben ser valoradas según su eficacia para reducir los riesgos del delito (más que las tasas de criminalidad real). Esto se logra al afectar positivamente los factores de riesgo entre los que figuran la violencia doméstica y las familias disfuncionales, las tasas de deserción escolar de primaria y secundaria, los embarazos de adolescentes, el acoso escolar, el desempleo, el consumo de drogas y alcohol, la existencia de edificios decrepitos y abandonados, la falta de vigilancia policial, la aceptación del comportamiento violento dentro de la comunidad, etc.

Es importante señalar que ninguna de las actividades de prevención del delito examinadas en este informe definen la reducción del delito como un objetivo inmediato o incluyen indicadores relacionados con la reducción del delito, a pesar de que todas las actividades identifican la reducción de los niveles de delincuencia como un objetivo general. En cambio, los indicadores se centran en los factores de riesgo asociados al delito y la violencia de la comunidad como se describió anteriormente. Dada esta brecha lógica entre los factores de riesgo y de la reducción del delito, es difícil determinar qué modelos de prevención del delito son más eficaces en la disminución de las tasas de delincuencia y la violencia en las comunidades analizadas. Además, los datos oficiales sobre la delincuencia y la violencia, que no están desglosados por polígono, muestran que algunos delitos, tales como los homicidios, disminuyeron en Monterrey y Ciudad Juárez, pero otros, como la extorsión, el secuestro y el robo, aumentaron. En Tijuana, el número de homicidios por cada 100.000 habitantes aumento de 46% entre 2012 y 2013. Lo que sería más eficaz y realista para medir el éxito de las actividades de prevención del delito y la violencia no es la medición de las fluctuaciones en las estadísticas de delincuencia en el corto plazo, sino más bien, la medición de cómo las actividades de prevención han afectado positivamente los factores de riesgo clave en la comunidad. Es posible esperar que mediante intervenciones de prevención sostenidas a lo largo del

tiempo que ataquen de manera efectiva la multiplicidad de factores de riesgo, las tasas de criminalidad eventualmente disminuirán.

FACTORES CLAVE QUE FOMENTAN EL ÉXITO DE LOS ESFUERZOS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Colaboración con autoridades del gobierno local El establecimiento de una relación de confianza con los funcionarios del gobierno local es un factor crítico para la exitosa implementación y sostenibilidad futura de las iniciativas de prevención del delito. Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel significativo en la facilitación de lugares apropiados para trabajar, el apalancamiento de recursos adicionales, la asistencia en la identificación y focalización de individuos en riesgo, lograr mejor coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos y asistir en la difusión y comunicación de los resultados de las intervenciones. En las ciudades donde el gobierno local participa activamente en la ejecución de actividades y colabora con los socios de USAID, las actividades de prevención del delito tienen mayor oportunidad de éxito y de ser sostenibles.

Apoyo parental Las actividades de participación juvenil requieren del respaldo activo de los padres de familia para tener éxito. La falta de participación de los padres, cuando no su oposición directa, socavó la eficacia de muchas de las actividades examinadas en este informe.

Riguroso seguimiento y evaluación por medio de la definición de resultados e indicadores apropiados La mayoría de las actividades incluidas en este estudio no disponen de indicadores de resultados adecuados. Al no contarse con datos adecuados y mensurables sobre los resultados de las actividades, resulta difícil determinar objetivamente el desempeño de las actividades y hacer recomendaciones sólidas sobre qué actividades y modelos deberán replicarse. Es importante que los modelos de prevención contengan indicadores de resultado apropiados para determinar su eficacia global en la mitigación de los factores de riesgo.

RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

La prevención de la delincuencia y la violencia es un elemento crítico para mejorar la seguridad ciudadana, pero en última instancia, la reducción de las tasas de criminalidad requiere de un enfoque integral que incluye a la prevención, la interrupción, la reinserción y el encarcelamiento. Por otra parte, una estrategia comprehensiva también implica intervenciones a nivel del individuo, la familia, la escuela, la comunidad y la sociedad en general. El contar con una serie de “pequeñas victorias” en esas áreas, de ser eficaces y estar bien coordinadas, puede tener un impacto duradero en una comunidad.

Las siguientes recomendaciones y lecciones aprendidas se han derivado de los hallazgos mencionados y se estructuran en torno a cuatro principios de organización:

1) Una focalización de la población en riesgo muy efectiva. Las intervenciones más eficaces de prevención del delito y la violencia son las que son capaces de llegar a las personas que verdaderamente están en riesgo de involucrarse en el comportamiento criminal. En comunidades con altos niveles de delincuencia, debería haber mayor inversión de recursos en intervenciones implementadas en los niveles secundario y terciario, focalizando a los beneficiarios en riesgo. Estas personas, especialmente los jóvenes, son los más vulnerables de convertirse en agresores o víctimas de la delincuencia. También deberían dedicarse más esfuerzos para buscar una mayor participación de los padres en las intervenciones de prevención del delito dirigidas a los jóvenes en riesgo. La participación de los padres es especialmente importante para mantener y atraer a los niños a los programas extraescolares.

Aunque las intervenciones de los niveles primarios son importantes para incrementar la conciencia sobre los riesgos de la conducta delictiva, muchas de las intervenciones de nivel primario analizadas en este estudio no abordan las causas fundamentales de la delincuencia y apoyan una variedad de actividades que no tienen ninguna relación directa con la prevención del delito.

2) Identificar y diseñar intervenciones apropiadas en “puntos calientes”. En muchos lugares, la actividad criminal tiende a concentrarse en algunos “puntos calientes” al interior de una comunidad en particular. Es probable que el hecho de trabajar estas áreas con efectividad tenga un impacto positivo en términos generales sobre la reducción de la incidencia de la delincuencia en la comunidad en general. Sin

embargo, además de movilizar a la comunidad, las intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de un sitio determinado, generalmente tipificadas dentro del modelo situacional, también requieren de la participación activa del gobierno municipal y de la policía para ser eficaces y sostenibles.

Por lo tanto, es fundamental buscar una mayor colaboración con las autoridades locales a fin de mejorar las condiciones en donde operan las actividades financiadas por USAID y asegurar una mayor sostenibilidad de las iniciativas de prevención del delito, en especial, de las intervenciones dirigidas a optimizar la identificación y el mejoramiento de los “puntos calientes” en las comunidades. Al mismo tiempo, el exceso de concentración de los esfuerzos de prevención del delito en lugares específicos puede resultar contraproducente si demasiadas actividades se concentran en un mismo lugar. Por lo tanto, los límites geográficos deben relajarse a fin de ampliar el número de beneficiarios capaces de participar en las actividades y, al mismo tiempo, evitar la competencia entre los donantes y otros actores que llevan a cabo actividades de prevención del delito similares en un espacio geográfico delimitado.

3) Alineación de los recursos y evitar la duplicación de esfuerzos. Es importante priorizar los recursos en iniciativas que muestran más resultados prometedores en lugar de dispersar los recursos. En vez de financiar un gran número de pequeñas actividades, el apoyo debe estar dirigido a un menor número de intervenciones de mayor tamaño, que estén bien diseñadas y articuladas con recursos suficientes para mantener un sólido sistema de monitoreo y evaluación. Al esparcirse demasiado los recursos entre muchas actividades diferentes se limita la capacidad de las actividades que tienen un impacto más significativo en los lugares donde operan. Una buena práctica consiste en mapear los programas de prevención de delito existentes apoyados por otros donantes y el gobierno mexicano para evitar la duplicación de esfuerzos.

Para maximizar los resultados, también es importante que las actividades de prevención del delito busquen la colaboración de los funcionarios del gobierno local. El establecimiento de estrategias eficaces de colaboración con las autoridades gubernamentales locales ayudará a que los diferentes actores tengan acceso a los diagnósticos de los gobiernos locales, los que se basan en las estadísticas oficiales, en lugar de duplicar esfuerzos mediante el desarrollo de herramientas de diagnóstico paralelas que no son tan sostenibles porque a largo plazo los gobiernos locales no tienen el incentivo de usarlos.

Las actividades y programas que aprovechan las contribuciones directas y en especie de parte de los socios locales – incluido el sector privado – muestran mayores perspectivas de impacto y sostenibilidad a largo plazo.

4) Muy sólidos mecanismos de monitoreo y evaluación y mejores sistemas de difusión de resultados al público. El desarrollo de resultados e indicadores adecuados y la obtención o generación de datos adecuados son esenciales para analizar el impacto y los resultados de las actividades de prevención del delito y la violencia. Sin información objetiva resulta difícil valorar el impacto de las intervenciones o diseñar nuevas actividades basadas en la evidencia de la replicación de modelos exitosos. Algunos ejemplos de indicadores de resultado apropiados para evaluar la eficacia en general de las actividades de prevención del delito incluyen: la reducción de las tasas de deserción escolar; la reducción del desempleo juvenil; la reducción de embarazos en la adolescencia; la revitalización de espacios urbanos decrepitos y peligrosos; y la reducción en la percepción del temor a la delincuencia, entre otros.

Asimismo, es importante invertir en la capacitación de los socios implementadores de actividades en el desarrollo de mejores sistemas de monitoreo y evaluación. Tales habilidades son fundamentales para realizar una evaluación efectiva de los esfuerzos de prevención del delito, así como para fortalecer la sostenibilidad de las actividades a largo plazo. El fortalecimiento de las destrezas para monitorear y evaluar resultados de actividades también contribuirá a generar una estrategia de alcance con mayor difusión, especialmente de las actividades de prevención del delito dirigidas a los jóvenes en riesgo. Por ejemplo, la divulgación y la difusión de los resultados pueden contribuir a motivar la participación de los empleadores locales y persuadirlos a que ofrezcan oportunidades de empleo a los jóvenes beneficiarios que se han graduado de los diferentes programas de entrenamiento financiados por las actividades de prevención.