



Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey

Quality in the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention: The case of Monterrey's metropolitan area

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 12/02/2018

Revisado: 9/04/2018

Aceptado: 1/06/2018

Resumen

El propósito de este artículo es analizar la calidad del proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia a la luz de literatura y de la experiencia de la zona metropolitana de Monterrey. Para el desarrollo de este análisis se examina el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey a partir de la observación participante realizada por el autor durante su gestión como Titular del Centro Estatal de Prevención del Delito y de una serie de entrevistas a profundidad con funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil involucrados en el proceso. El análisis muestra que el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social privilegia los acuerdos y ajustes mutuos sobre el análisis racional de las alternativas. Los resultados también sugieren que el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social tiene similitudes significativas con el modelo de bote de basura desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972).

Palabras clave: Seguridad Ciudadana, Prevención de la violencia, Calidad de gobierno, Monterrey, México.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the quality of the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention through the lenses of literature and the experience of Monterrey's metropolitan area. To develop this analysis, the author examines the case of Monterrey's metropolitan area through participant observation performed by the author during his tenure as Head of Crime Prevention for the State of Nuevo Leon and a series of in-depth interviews with public officers and civil society members involved in the process. The analysis shows that the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention favours agreement and mutual adjustment over the rational analysis of alternatives. The results also suggest that the decision-making process regarding socio-economic crime and violence prevention has significant similarities with the garbage can model developed by Cohen, March and Olsen (1972).

Keywords: Citizen security, Violence prevention, Quality of government, Monterrey, Mexico.

* Catedrático CONACYT, Profesor-Investigador en el Colegio de la Frontera Norte. Doctor en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. e-mail: jsumano@conacyt.mx

Como citar: Sumano Rodríguez, J. A. (2018). Calidad en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 25-44.

Introducción

El objetivo de este texto es presentar un análisis de la calidad del proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia a partir del análisis de la experiencia en la Zona Metropolitana de Monterrey; lo anterior considerando lo argumentado por Aguilar (2013) respecto a la importancia de estudiar la calidad del proceso de toma de decisiones al interior del gobierno como determinante de la calidad con la que el gobierno dirige la sociedad. En este sentido, es pertinente mencionar que la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza coinciden en la omisión que implica poner limitada atención al proceso mediante el cual el gobierno dirige sus organizaciones administrativas (Aguilar, 2013). Lo anterior hace más relevante el presente estudio que busca aportar a la construcción de conocimiento en dicha área, en el sector de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido, es pertinente mencionar que respecto a la política de seguridad ciudadana aplicada en México se han elaborado diversos estudios como el de México Evalúa (Chapa y Ley, 2015) que analizan el impacto o los resultados de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia; pero no se han elaborado estudios que pretendan entender o dar un marco normativo respecto a la calidad del proceso con el que se toman las decisiones de las políticas públicas que se implementan en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior es particularmente relevante puesto que la teoría del cambio que sustenta a las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia ha sido criticada por estudios como el de México Evalúa (Chapa y Ley, 2015), y si se sigue un razonamiento lógico se entendería que la solidez detrás de la teoría del cambio de las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia dependen en cierto grado de la calidad de la toma de decisiones en la materia. En este sentido, Ramírez y Castillo (2017) han señalado que las acciones del Programa Nacio-

nal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se caracterizan por no adoptar ninguna definición clara del problema (salud o seguridad), enfatizar las intervenciones situacionales y comunitarias sin fundamentos sólidos y, finalmente, por aprovechar los vacíos e imprecisiones de dicho programa para justificar el tipo de acciones que ya venían realizando.

A efecto de dar mayor claridad sobre lo que se entiende en la presente investigación por conceptos como calidad del proceso de toma de decisiones, seguridad ciudadana y, consecuentemente, prevención social de la violencia y la delincuencia, es preciso ahondar en dichos conceptos.

En lo que respecta a la calidad del proceso de toma de decisiones, el presente texto se centró en el problema planteado por Aguilar (2013) en el sentido de que sabemos mucho sobre el modo como el gobierno gobierna a la sociedad, pero poco sobre cómo el gobierno se gobierna a sí mismo. El mismo Aguilar (2013) profundiza en esto y señala que conocemos las atribuciones, facultades y responsabilidades de los altos dirigentes de la administración pública, pero ignoramos las reglas y prácticas que siguen al tomar sus decisiones. Lo anterior es el foco central de la presente investigación que busca entender este proceso en lo que respecta a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia, pues el defecto cognoscitivo tiene consecuencias. La calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como se conduce al interior (Aguilar, 2013). En este sentido, en la presente investigación la calidad en la toma de decisiones del gobierno puede definirse como el proceso mediante el cual se busca asegurar que las decisiones sean institucionalmente y técnicamente correctas y permitan la realización eficaz de los objetivos de las políticas públicas. La disciplina de las políticas públicas ofrece cuatro modelos de análisis que serán discutidos más adelante desde los cuales se puede partir para el análisis de dicho proceso: racional, racionalidad limitada, incremental y bote de basura.

En este tema de la calidad en el proceso de decisión, es pertinente retomar las críticas de Dror (1964) al supuesto que equipara el acuerdo a la calidad en la toma de decisiones y en el que se sustenta la teoría incrementalista o de comparaciones sucesivas limitadas. Para Dror (1964), la idea de que el acuerdo equivale a calidad es peligrosa. El autor sostiene que el acuerdo debe darse después del examen de las consecuencias de las políticas y no sustituirlo. En este sentido, la investigación retoma la sugerencia de Dror (1964) respecto a mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio del aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad y favoreciendo el esfuerzo intelectual.

En lo concerniente a seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia, la investigación retoma la definición de seguridad ciudadana de Ramos (2005) en la cual menciona que es una concepción de la seguridad sustentada en el desarrollo humano, que le concede mayor atención a la vida y a la dignidad humana; es decir, una concepción ciudadano-céntrica en contraste con la concepción estado-centrica de la seguridad pública. Tomando como referencia dicha concepción de la seguridad ciudadana, partimos del supuesto de que una política pública de seguridad ciudadana ideal es aquella que equilibra adecuadamente los enfoques punitivo y preventivo (Ramos, 2005). Por su parte, la prevención social de la violencia y la delincuencia es entendida por las autoridades mexicanas como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia (Congreso, 2012). Otra definición comúnmente utilizada para la prevención social de la violencia y la delincuencia por las autoridades en México hace referencia a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, inclui-

dos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009).

En materia preventiva, la política pública implementada por el Gobierno de México ha tomado diferentes formas en los últimos años, desde su integración en el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) hasta el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED). El proceso mediante el cual los gobiernos locales toman las decisiones respecto a la aplicación de los recursos de dichos subsidios y programas, es el objeto de estudio del presente artículo.

El análisis de la calidad del proceso de decisión en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia es relevante puesto que, a través del SUBSEMUN (ahora Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG) y del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Gobierno Federal ha transferido recursos a los gobiernos locales para la implementación de programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con el objetivo final de lograr una disminución de los índices delictivos. En este sentido, las administraciones municipales han sido obligadas a ejecutar acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en el marco normativo de dichos programas a efecto de poder acceder a dichos recursos, en un proceso que parece asimilarse al modelo del “bote de basura” de Cohen, March y Olsen (1972), en el sentido que dichos programas parecen ser una solución brindada por el Gobierno de la República en búsqueda de problemas a solucionar a nivel local por los gobiernos municipales. Lo anterior contrasta con los modelos de toma de decisiones racionales o de racionalidad limitada sugeridos por autores como Lasswell (1951) o Simon (1957) y que pretende aportar cierto grado de cientificidad a las políticas públicas.

En este sentido, es preciso tratar de entender los valores y procesos que guían la toma de decisiones a nivel local para aplicar recursos que la federación entrega a través del PRONA-

PRED y el FORTASEG con base en el modelo epidemiológico de prevención social de la violencia y la delincuencia, el cual busca disminuir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección presentes en las personas y comunidades a efecto de incrementar la seguridad ciudadana. Este texto se concentra, dada la normatividad de dichos programas y subsidios que delega la elección de las acciones, a implementar a las autoridades locales, en el proceso mediante el cual los municipios deciden cuales acciones implementar con dichos recursos. En este sentido, el objetivo general de este artículo es analizar el proceso de toma de decisiones a nivel municipal respecto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en cuatro modelos elementales de la disciplina de las políticas públicas: 1) Racional (Lasswell, 1951), 2) Racionalidad Limitada (Simon, 1957), 3) Incremental (Lindblom, 1959) y 4) Bote de Basura (Cohen, March y Olsen, 1972). Lo anterior se realiza en el marco de las aportaciones de Aguilar (2013) respecto a la importancia del proceso de toma de decisiones para la calidad con la que el gobierno dirige a la sociedad, en este caso en materia de seguridad ciudadana.

La investigación parte de la hipótesis sostenida por autores como Cohen, March y Olsen (1972) respecto a que en el ámbito de las políticas públicas existen casos en los que no hay un procedimiento racional en el cual primero se identifica un problema público y posteriormente se desarrolla una estrategia de solución, sino que existe un espacio en el cual convergen problemas sin solución definida o soluciones que han sido generadas pero sin un problema específico que pretenden solucionar, al encontrarse un problema en búsqueda de solución o una solución en búsqueda de problema es cuando surgen este tipo de políticas públicas.

En este sentido, la investigación también parte de los siguientes supuestos:

1. En la toma de decisiones en materia de políticas públicas predomina la lógica del acuerdo y las preferencias sobre la lógica racional. (Lindblom, 1959).
2. La toma de decisiones bajo un esquema racional en el sector público tomaría demasiado tiempo y sería demasiado costosa, por lo tanto, se privilegia una decisión satisfactoria en el aspecto técnico sobre la búsqueda de una opción racionalmente óptima (Simon, 1957).
3. La generación de valor político¹ (concepto propio) tiene un rol determinante en la toma de decisiones en materia de política pública, por encima de la generación de valor público en los términos establecidos por Moore (1998); aunque ambos son complementarios y no excluyentes.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la investigación utilizó la metodología de estudio de caso. Lo anterior dentro de lo expresado por Das (1999) en el sentido de que el método más apropiado depende del tipo de problema, la naturaleza de los datos y el objetivo del análisis. En este sentido, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con los funcionarios que operan los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia a nivel estatal y municipal; así como con miembros de organizaciones de la sociedad civil que participan en los consejos y mecanismos deliberativos relacionados con la prevención social de la violencia y la delincuencia. En la investigación también se llevó a cabo observación participante durante las sesiones de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Es preciso mencionar que durante el periodo de la investigación el autor ocupaba el cargo de Titular del Centro Estatal de Prevención del Delito en Nuevo León por lo que, aunado a las entrevistas a profundidad, el autor considera las observaciones de su

1 El concepto de valor político se refiere al impacto que una política pública tiene en la aprobación del gobernante que la implementa y en sus posibilidades de reelección. El concepto retoma el argumento utilizado por Moore (1998) para el desarrollo del concepto de valor público con base en la teoría que sustenta la idea de valor agregado en las ciencias de administración enfocadas al sector privado.

gestión para la construcción del estudio de caso. La información recopilada permitió la construcción de matrices que permiten sistematizar el análisis conforme a los siguientes criterios: 1) El rol de la evidencia en el proceso de decisión, 2) El origen y grado de innovación de las acciones implementadas, 3) El proceso de debate en torno a la toma de decisiones en materia de prevención y 4) El tipo de interacción entre actores que llevo a las decisiones. Dichas matrices permiten sistematizar la información y llegar a conclusiones respecto al grado de racionalidad en las decisiones y el tipo de interacciones y compromisos que dieron forma al proceso de decisión.

El impacto que se pretende generar con la investigación es diseñar un modelo normativo que permita al gobierno tomar decisiones más eficaces para la solución de los problemas de violencia y delincuencia. En otras palabras, el texto busca impactar tanto en el knowledge of como en el knowledge in del proceso de toma de decisiones a nivel local respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido, el presente artículo se estructura de la siguiente manera: primero se describe el marco teórico que da sustento a la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México; después se describe la evolución teórica de los modelos de toma de decisiones en políticas públicas desde los modelos fundamentados en la racionalidad técnica hasta los modelos fundamentados en el acuerdo y la convergencia de intereses; posteriormente se analiza el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey y, finalmente, se establecen las conclusiones teóricas y prácticas de los hallazgos de la presente investigación.

La investigación en todo momento parte del supuesto de que las políticas públicas de prevención social implementadas por el gobierno no son el único factor que incide en la violencia y la delincuencia. En otras palabras, existen limitaciones al impacto que decisiones eficaces y eficientes en materia de programas de prevención social pueden tener en los niveles de violencia y delincuencia. En este sentido, una futura in-

vestigación podrá analizar los modelos de toma de decisiones en otros sectores de la política de seguridad ciudadana, tales como la función policial o el sistema de justicia penal.

El marco teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia en México

Marco teórico de prevención de la violencia

El enfoque teórico que ha dominado el estudio de la violencia en los últimos años ha sido el epidemiológico, el cual tiene su fundamento en las ciencias de la salud y sostiene que el comportamiento de la violencia es similar al de una epidemia. Bajo ese marco, el objetivo de la prevención de la violencia debe ser fortalecer factores de protección y disminuir factores de riesgo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002) define la violencia como el uso deliberado de la fuerza física o el poder contra uno mismo, otra persona y/o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. De acuerdo a la misma OMS (2002), la violencia se puede clasificar en tres tipos: autoinfligida, interpersonal y colectiva. También, dicha organización señala que la violencia tiene diferentes naturalezas: física, psicológica, sexual, privativa o de desatención. En este modelo teórico basado en la salud, la violencia se previene a través de intervenciones que fortalezcan factores de protección y disminuyan factores de riesgo propiciando la disminución de conductas antisociales (Tonry y Farrington, 1995).

Otra de las corrientes teóricas más relevantes en el estudio de la violencia es el modelo ecológico. A diferencia del enfoque epidemiológico, el modelo ecológico supone que no sólo los factores estrictamente personales tienen potencial de generar conductas antisociales. Desde la visión ecológica, las relaciones sociales tienen un papel significativo en la generación de con-

ductas violentas o criminales. En este sentido, la prevención de la violencia debe enfocarse en modificar las relaciones y condiciones sociales al interior de la comunidad a efecto de crear mayores controles sociales que prevengan la formación de conductas violentas y/o delictivas (Tonry y Farrington, 1995).

La tercera corriente utilizada para explicar la prevención de la violencia es el modelo de eficacia colectiva o sistémica. De acuerdo con Sampson (2004), la eficacia colectiva se define como la cohesión social entre miembros de una comunidad, incluida su capacidad para actuar conjuntamente por un bien común. El elemento central del enfoque de la eficacia colectiva es la confianza. En este sentido, los autores Sampson, Raudenbush y Earls (1997) sugieren que una mayor eficacia colectiva genera altos niveles de confianza y se asocia negativamente con la violencia. En este marco, la prevención de la violencia debería enfocarse en aumentar la confianza entre vecinos y fortalecer la cohesión social.

Con base en una revisión de los tres enfoques anteriores, Ramírez y Castillo (2017) sugieren que una estrategia exitosa de prevención debe reunir tres elementos:

1. Orientación a tener efectos individuales o a solucionar problemas específicos.
2. Enfoque en la construcción de lazos de confianza y de coordinación.
3. Incorporar prácticas culturales de la comunidad. Lo anterior coincide con la sugerencia de Weissberg y Greenberg (1998) respecto a que una estrategia exitosa de prevención requiere una combinación de las intervenciones a nivel comunitario con las intervenciones individuales. En este sentido, los autores Rubio, Chávez y Rodríguez (2016) señalan la necesidad de una estrategia integral de atención a la violencia para el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey que involucre el mejoramiento de espacios públicos, el fomento de la participación ciudadana, el desarrollo de talleres especializados en temas de adicciones y violencia intrafa-

miliar, el otorgamiento de atención psicológica, el fomento de la igualdad de género y la enseñanza de oficios y deportes. Lo anterior es un reconocimiento de que la violencia es un fenómeno complejo y multidimensional que obedece a factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales; los cuales cruzan las fronteras entre individuos, familias, comunidades y sociedad (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005).

Prevención social de la violencia y la delincuencia en México

La política de prevención social de la violencia y la delincuencia implementada por el Gobierno de México en los últimos años tiene su sustento en las tres teorías antes mencionadas: 1) La teoría ecológica del delito, 2) La teoría epidemiológica del delito y 3) La teoría de la eficacia colectiva (Gobierno, 2014). Estas tres teorías dan sustento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, eje rector de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México, que busca estructurar una respuesta gubernamental al problema de la violencia y la delincuencia a través de cinco objetivos: 1) Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias, 2) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria, 3) Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, 4) Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal, y 5) Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social (Gobierno, 2014). Estos cinco objetivos se enmarcan dentro de un proceso de prevención social de la violencia y la delincuencia orientado a lograr cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia

(Gobierno, 2014). Así mismo, se establecen tres niveles de intervención (primario, secundario y terciario) y cinco tipos de prevención (social, comunitaria, psicosocial, situacional y prevención orientada a la comunidad).

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

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

- **Individuales:** adicciones, intolerancia, baja capacidad de resolución de conflictos, embarazo temprano y violencia en el noviazgo.
- **Familiares:** baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos, bajo nivel de ingreso familiar y participación de familiares en actividades ilegales.

- **Grupales:** participación en grupos de pares involucrados en actividades con violencia, drogas o delitos.
- **Educativos:** deserción escolar y violencia escolar.
- **Comunitarios:** deterioro del capital social, entornos deteriorados, fácil acceso a armas y cultura de la ilegalidad.
- **Sociales y culturales:** carencias esenciales para el desarrollo humano integral, falta de opciones laborales y falta de opciones de estudio.

Por lo tanto, la prevención social de la violencia y la delincuencia es entendida por las autoridades mexicanas como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de la violencia y la delincuencia (Congreso, 2012). Otra definición comúnmente utilizada para la prevención social de la violencia y la delincuencia por las autoridades en México hace referencia a las acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano (Pasin, 2009).

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

suficientemente fuerte en la comunidad que la sustente (Sherman, 1998).

Un aspecto importante para la eficacia de la prevención social de la violencia y la delincuencia en este contexto es la masa crítica de apoyo institucional para disuadir informalmente las conductas violentas o delictivas. Sin esa masa crítica difícilmente los esfuerzos de prevención social de la violencia y la delincuencia serán exitosos. En este sentido, se requiere de programas de prevención social que atiendan varios esquemas institucionales simultáneamente, a efecto de poder incrementar significativamente el capital social de la comunidad (Coleman, 1992).

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

Sin embargo, es preciso señalar algunas inconsistencias presentes en la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en México que pudieran tener un impacto en el análisis que se hará del caso de la zona metro-

politana de Monterrey. La primera de ellas es la confusión en la definición de violencia y posterior concepción del programa entre el enfoque de salud y el de seguridad pública. Aunque en los documentos rectores de la política de prevención social se señala constantemente el tema de los factores de riesgo, los diagnósticos que dieron forma al programa se fundamentan en incidencia delictiva y violencia asociada al crimen. Dicha confusión se mantiene en diferentes áreas de los documentos rectores y genera confusión respecto a la definición de violencia detrás del programa (Ramírez y Castillo, 2017). Una segunda inconsistencia en el diseño de la política radica en mantener el énfasis en la intervención comunitaria, la cual contradice parcialmente a la teoría dominante del programa, la visión epidemiológica, que se centra en intervenciones individuales (Ramírez y Castillo, 2017). El tercer elemento que es preciso señalar y pudiera tener una relación significativa con el análisis que se hará en este texto del caso de la Zona Metropolitana de Monterrey son los vacíos e imprecisiones de los documentos rectores que dada la libre interpretación que permiten pudieran estar facilitando que en el proceso de toma de decisiones en la materia predominen dinámicas de ajuste mutuo y similares al bote de basura de Cohen, March y Olsen (1972).

Modelos teóricos para la toma de decisiones en política pública

En los años cincuenta, con el surgimiento de la disciplina de políticas públicas, Lasswell (1951) buscó incorporar un grado de cientificidad a la toma de decisiones en el ámbito público. Lo anterior, sustentado en el argumento de que las contribuciones que la ciencia estaba logrando en otros ámbitos de la sociedad, no se veía reflejada en el ámbito del gobierno y la toma de decisiones respecto a lo público. En este sentido, el modelo propuesto por Lasswell devino en un esquema similar al de las ingenierías donde para dar respuesta a un problema público se debían incorporar ciertos insumos, que, a través

de un proceso, generaban ciertos productos que eventualmente permitirían dar solución al problema en cuestión. La propuesta de Lasswell (1951) implicaba un grado de despolitización de la toma de decisiones en materia de política pública y privilegiar la razón técnica. En este sentido, la principal crítica al modelo planteado por Lasswell, (1951) fue precisamente el pretender aislar la toma de decisiones del gobierno del ámbito de la política en la que está inmersa. Cabe señalar que Lasswell no planteó una separación de administración y política en los términos que previamente había señalado el expresidente de los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson (1887), pero si la necesidad de incorporar el knowledge in al proceso de toma de decisiones respecto a las políticas públicas².

En respuesta al modelo planteado por Lasswell, se desarrollaron esquemas que sugerían que la toma de decisiones en materia de política pública respondía más a modelos de racionalidad limitada, puesto que la selección de alternativas óptimas desde el punto de vista técnico implicaba un nivel de conocimiento y análisis que requería de tiempo y recursos que no era factible para el gobierno destinar. En este sentido, Simon (1957) sugirió que la decisión en materia de política pública debería sustentarse en un nivel técnico satisfactorio en contraste con un nivel óptimo. En otras palabras, cuando se encuentra una solución que es satisfactoria técnicamente para los diferentes actores, lo anterior es suficiente para tomar una decisión respecto a la política pública a implementar conforme a la propuesta de Simon (1957). El modelo planteado por Simon (1957) permite incorporar la racionalidad técnica a la toma de decisiones en política pública sin comprometer la capacidad operativa del gobierno. Sin embargo, la principal crítica a los modelos de racionalidad limitada radica en que siguen aislando la toma de decisiones en materia de política pública del contexto político. Los modelos fundamentados en la racionalidad

limitada solucionan el problema de la imposibilidad operativa del gobierno para tomar decisiones óptimas desde el punto de vista técnico, pero no incorporan el impacto que tiene el contexto político en la toma de decisiones de política pública. Los modelos planteados por Lasswell (1951) y Simon (1957) perdieron terreno frente a visiones incrementales del proceso de las políticas públicas debido a la incapacidad que en los años 60 y 70 demostraron los procesos de policy analysis para dar respuesta a los problemas cada vez más complejos de las sociedades (particularmente la norteamericana) (Aguilar, 1992).

En un enfoque que trató de incorporar el contexto político a la toma de decisiones en políticas públicas, Charles Lindblom (1959) sugirió que la toma de decisiones en realidad respondía más a una dinámica de acuerdos y preferencias que a un modelo de racionalidad técnica (limitada o no). En este sentido, las decisiones de política pública, conforme al argumento de Lindblom (1959), se toman con base en lo que es posible realizar de acuerdo a los puntos de encuentro entre las visiones e intereses de los diferentes actores involucrados. De esta manera, las decisiones de política pública, desde una visión objetiva, tienen como propósito llevar a cabo cambios incrementales en el problema que se busca atender. La propuesta de Lindblom (1959) retoma los elementos políticos frente a la visión cuantitativa de Lasswell (1951) o Simon (1957) y acerca las políticas públicas a la ciencia política. Lindblom (1980) y Wildavsky (1979) argumentaron el predominio en la solución de los problemas públicos de los “ajustes mutuos” e “interacciones sociales” frente al “análisis racional”. La principal crítica al modelo incremental radica en que limita el alcance de las políticas públicas, puesto que, al privilegiar el consenso sobre la racionalidad técnica, disminuyen las posibilidades de tomar decisiones de política pública que planteen una transformación más amplia del estatus quo.

Gran parte del debate en los últimos años

² El ex presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson sugirió una dicotomía entre política y administración pública. En su visión, Wilson proponía mantener la administración al margen de las presiones y conflictos de política. Para Wilson (1887) la cuestión fundamental de la política es quien gobierna, mientras que la cuestión fundamental de la administración es cómo se gobierna.

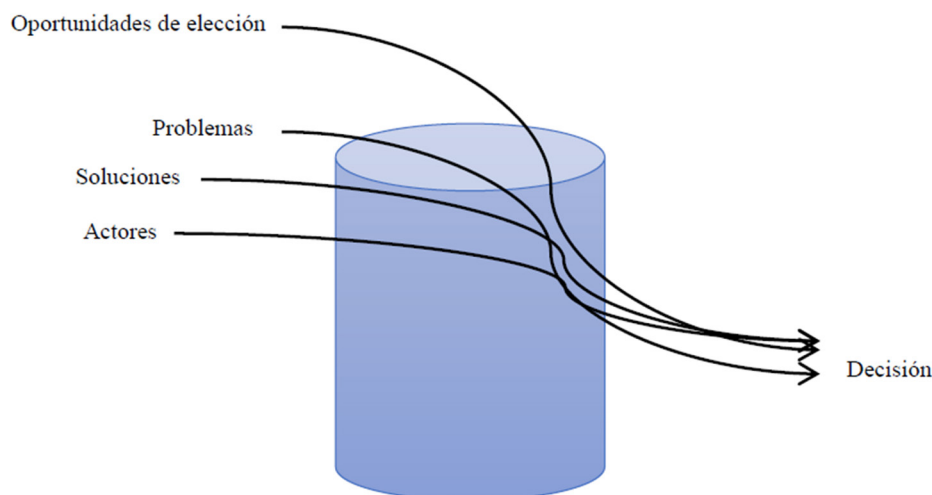


Figura 1. El modelo de Bote de Basura.

Fuente: Elaboración propia con base en Cohen, March y Olsen (1972).

respecto al proceso decisorio en las políticas públicas ha caído en esta dicotomía entre *policy analysis* (modelo racional) y *policy sciences* (modelo incremental) (Aguilar, 1992). Respecto a este tema, Dror (1964) sugiere que plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre métodos “racional-exhaustivo” y de “comparaciones sucesivas limitadas” es engañoso y peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del status quo. Así mismo, Dror (1964) señala que se pueden formular otros modelos de toma de decisiones.

En seguimiento a lo anterior, es importante retomar el argumento de Etzioni (1967) en relación a que es importante reconocer que la base de las decisiones no es ni pueden ser un ordenamiento perfecto de valores ni un examen exhaustivo de la realidad. Para Etzioni (1967), la estrategia seguida en la toma de decisiones no está determinada ni por los valores ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones. Para este autor, un enfoque estrictamente incremental podría ser el adecuado si la situación fuera estable y si las decisiones tomadas fueran las adecuadas desde el principio. En sentido contrario, el enfoque racional resulta más apropiado cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue in-

correcto desde el principio. El autor sugiere que la respuesta a este dilema es un modelo mixto que denomina exploración combinada. Para el autor, este modelo no se basa en supuestos utópicos como el modelo racional ni es tan conservador como el modelo incremental.

Por su parte y alejados de los modelos racionales planteados, los autores Cohen, March y Olsen (1972) desarrollaron un modelo en el cual no necesariamente primero se identificaba el problema para después desarrollar una alternativa de solución. El trabajo de estos autores buscó complementar el modelo de *multiple streams* desarrollado por Kingdon (1995) en el cual aseguraba que existían corrientes de problemas, corrientes de políticas y corrientes de política; las cuales cuando se encontraban generaban una *policy window* que permitía la implementación de dichas políticas públicas. La contribución de Cohen, March y Olsen (1972) fue desarrollar un modelo denominado Bote de Basura en el cual, dentro de un espacio, los actores se encuentran con problemas que no tienen solución y soluciones que no tienen un problema específico a resolver. En este sentido, los problemas están desconectados de las soluciones y de los actores, cuando se encuentran (puede ser por azar) se abre una ventana de oportunidad que permite la implementación de políticas públicas (Figura 1).

El debate entre *policy analysis* y *policy*

sciences presente en estos modelos de análisis del proceso de toma de decisiones en el sector público es particularmente útil para el análisis de las decisiones en materia de prevención social dado el contexto actual en México. Organizaciones de la sociedad civil e internacionales como México Evalúa y USAID han generado diversos estudios y programas enfocados en la generación de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en evidencia. Dicho enfoque está claramente vinculado con la visión de Lasswell (1951) o Simon (1957) en el sentido de buscar incorporar el knowledge in al proceso de las políticas de prevención. Sin embargo, tras 5 años del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia aún no se han podido construir en México diagnósticos adecuados respecto al fenómeno de la violencia. El esfuerzo del año 2014 a la fecha por construir líneas base respecto a los diferentes factores de riesgo a nivel local no ha rendido frutos. Sin líneas base o diagnósticos adecuados en materia de violencia, las decisiones sobre las políticas de prevención social no pueden estarse tomando con base en evidencia o un modelo racional. En este sentido, cobran importancia los modelos planteados por Lindblom (1959) o Cohen, March y Olsen (1972) para tratar de entender el proceso de toma de decisiones en la materia y la calidad del mismo. Tal vez se debería estar planteando la construcción de políticas de prevención social basadas en el aprendizaje sistemático en lugar de basadas en evidencia.

La toma de decisiones respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia en la zona metropolitana de Monterrey

En este apartado se analiza el caso de la toma de decisiones en prevención social de la violencia y la delincuencia para la Zona Metropolitana de Monterrey. El análisis está dividido en los siguientes apartados: 1) Mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, 2)

Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, 3) Evidencia para la toma de decisiones, 4) Agenda de gobierno local, actores y ventanas de oportunidad, 5) La confusión entre prevención social y desarrollo social a nivel local y 6) Modelación y sistematización del proceso de toma de decisiones.

Mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia

En el estado de Nuevo León, la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (2016) establece como máximo órgano para la toma de decisiones respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia al Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. En dicho Consejo participan el Gobierno del Estado, los alcaldes de todos los municipios de Nuevo León, miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil y miembros de las diferentes universidades y centros académicos del estado. Dicho Consejo sesiona por lo menos dos veces al año y es el encargado de aprobar el Programa Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, instrumento rector de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en el estado de Nuevo León. Este andamiaje establecido en la Ley (2016) conforma el Sistema Estatal de Prevención.

Dentro del Sistema Estatal de Prevención, los municipios del estado de Nuevo León deben presentar al Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia de Nuevo León sus Programas Municipales para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, instrumentos que deben regir la política de prevención de los municipios. En este sentido, algunos municipios de Nuevo León (Escobedo, Guadalupe y Monterrey) han establecido Gabinetes de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con el apoyo de USAID y la empresa Chemonics, que opera el programa Juntos por la Prevención de la Violencia. Cabe mencionar que el objetivo del programa Juntos por la Prevención de la Violencia

cia ha sido el impulsar prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia basadas en evidencia a nivel municipal en México. Sin embargo, en Nuevo León dicho programa sólo opera en los citados tres municipios. El resto de los municipios no han establecido ningún tipo de consejo o mecanismo deliberativo para la toma de decisiones respecto a prevención social de la violencia y la delincuencia.

En este sentido y para la zona metropolitana de Monterrey, sólo los municipios de Guadalupe, Monterrey y Escobedo han conformado un mecanismo deliberativo que permita incorporar la participación de diversos actores locales en la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. El resto de los municipios toman la decisión al interior del gobierno municipal y sólo la dialogan con el Gobierno Federal a efecto de que se ajuste a las normativas y/o lineamientos de los subsidios o programas.

Programas de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Actualmente los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que operan a nivel municipal en el estado tienen dos fuentes de financiamiento: el FORTASEG (antes SUBSEMUN) y recursos municipales. El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) que brindaba recursos a los municipios para operar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia no recibió fondos para operar en el ejercicio fiscal 2017.

En lo que respecta a los programas de prevención social que operan los municipios en el marco del FORTASEG bajo el programa de prioridad nacional “Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia”, los municipios debieron (conforme a los lineamientos de dicho subsidio) someter a consideración del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad un programa integral

que abordara una de las siguientes vertientes: 1) Violencia Escolar, 2) Jóvenes en Prevención, 3) Mediación Comunitaria, 4) Movilidad Segura y 5) Violencia de Género. En el caso de la zona metropolitana de Monterrey, todos los municipios optaron por implementar un programa integral enfocado a la violencia escolar (a excepción de Escobedo y Monterrey), lo anterior probablemente fue influenciado por los hechos sucedidos en el Colegio Americano del Noreste el 18 de enero 2017³. En el caso del municipio de Escobedo, la presidenta municipal venía implementando en conjunto con Fundación Idea un programa para la creación de la policía de proximidad del municipio, por lo cual acordó con el Secretariado Ejecutivo el utilizar los recursos de FORTASEG correspondientes al año 2017 para la implementación de dicho programa. El municipio de Monterrey entró dentro del listado de 50 municipios de atención prioritaria respecto a sus niveles de homicidio doloso emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, el municipio de Monterrey (conforme a los lineamientos) fue obligado a implementar un programa de atención integral al delito de homicidio doloso. Por su parte, el municipio de Guadalupe decidió dividir el recurso en dos programas integrales: Violencia Escolar y Violencia de Género.

En el caso de los programas que operan con recurso municipal, el único programa que opera en todos los municipios de forma homologada es el Centro de Atención Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley que brinda a jóvenes en riesgo atención psicológica, médica y de trabajo social como una alternativa a la reclusión. El programa opera en conjunto con el Poder Judicial. El resto de los programas con recurso municipal que operan en la zona metropolitana funcionan como centros comunitarios que brindan diversos servicios a comunidades vulnerables como actividades deportivas, actividades culturales, talleres de oficios y atención psicológica.

³ El 18 de enero de 2017, un estudiante de secundaria del Colegio Americano del Noreste disparó un revólver calibre .22 contra su profesora y compañeros de clase mientras estaban en el salón.

gica. En muchos casos estos centros comunitarios operan programas que se duplican con los servicios que ofrecen los centros comunitarios que operan las áreas de desarrollo social.

En cuanto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia derivados del Programa Nacional de Prevención del Delito, el cual se quedó sin recursos para el ejercicio fiscal 2017, sólo dos programas se mantuvieron: la Red de Orquestas de Prevención y el Centro de Formación de Relaciones Humanas. La Red de Orquestas de Prevención conformada por 26 orquestas de 11 municipios y 1,500 jóvenes y niños de zonas con altos niveles de violencia fue absorbida por el Instituto Estatal de las Mujeres ante la incapacidad de los municipios de seguir financiándola sin recursos del PRONAPRED. El Centro de Formación de Relaciones Humanas, que brinda atención psicológica y legal a víctimas, pero sobre todo a victimarios, en casos de violencia familiar, quedó reducido a un centro que opera la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana del Estado con recursos propios y el despliegue a las zonas con altos niveles de violencia de los diferentes municipios se realiza con recursos de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado.

Evidencia para la toma de decisiones en prevención social de la violencia y la delincuencia

La calidad de la toma de decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia depende de dos variables: el proceso deliberativo mediante el cual se alcanzan las decisiones y la evidencia que alimenta dicho proceso deliberativo. En este sentido, para el caso de Nuevo León la evidencia disponible y que utilizan los diferentes actores para desarrollar argumentos que sustenten las decisiones respecto a las políticas prevención social de la violencia y la delincuencia son las cifras de denuncias reportadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado, los reportes de llamadas al 911 y algunos indicadores respecto a los productos generados por los programas de preven-

ción social (principalmente la cantidad de beneficiarios de dichos programas). Cabe mencionar que los municipios dependen en cierta medida de la voluntad del Gobierno del Estado para compartir las cifras de denuncias y llamadas de emergencia que reciben la Procuraduría y el C4.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha buscado generar evidencia que brinde un mayor sustento a la teoría del cambio detrás de los programas y acciones que los municipios implementan con recursos de los subsidios federales en la materia. En este sentido, se incluyó para los años fiscales 2015 y 2016 la obligación de generar un diagnóstico de la violencia y la delincuencia en los polígonos de atención prioritaria del PRONAPRED. Así mismo, para el año 2016 se incluyó una evaluación de las estrategias nacionales establecidas en los lineamientos del PRONAPRED. En lo que respecta a FORTASEG, sólo el municipio de Monterrey fue obligado (conforme a lineamientos) a presentar un diagnóstico que sustentara el programa de atención integral al delito de homicidio doloso a implementar con los recursos correspondientes al año 2017. Sin embargo, la calidad de la información contenida en los diagnósticos es mala y los tiempos de ejecución de los programas no dan margen para el aprovechamiento de la información recabada por los diagnósticos o la evaluación. En este sentido, gran parte del esfuerzo ha consistido en tratar de generar líneas bases mediante las cuales pueda medirse el impacto de los programas y acciones implementados, así como tener una medición correcta del estado/nivel actual de los factores de riesgo en los diferentes polígonos de atención prioritaria.

Respecto al rol de la evidencia en la toma de decisiones, Adelina Lobo, Directora General de Animos Novandi A.C., organización con amplia experiencia en materia de prevención en la Zona Metropolitana de Monterrey, y representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, “la evidencia no tiene un rol fundamental en la toma de decisiones, el proceso se guía más por otro tipo de elementos como las tensiones entre los partidos políticos

y los intereses que estos tengan en determinadas colonias o regiones. (Lobo A., comunicación personal, 11 de abril de 2017)

Agenda de gobierno local, actores y ventanas de oportunidad en materia de prevención social

Al igual que en el resto del país, los municipios de la zona metropolitana de Monterrey presentan poca recaudación en cuanto a impuestos locales y una demanda de servicios en aumento que ha presionado las capacidades operacionales de las instancias gubernamentales locales. Lo anterior se incrementa con la complejidad que presentan los problemas públicos de una zona metropolitana que abarca 11 municipios y más de 5 millones de habitantes. Aunado a lo anterior, la crisis fiscal del Gobierno Federal ha generado recortes en los presupuestos que se asignan a los gobiernos locales⁴. En este sentido, los gobiernos municipales se ven ante la necesidad de encontrar recursos que les permitan cumplir su agenda de gobierno y satisfacer las demandas de los ciudadanos. Muchos de los temas contenidos en las agendas de gobiernos locales pueden adaptarse para ser financiados con recursos de los subsidios destinados por el Gobierno Federal a la prevención social.

En lo que respecta a actores, la zona metropolitana de Monterrey es una de las ciudades de México con mayor número de organizaciones de la sociedad civil y universidades. Los ejemplos innovadores de participación ciudadana en las cuestiones públicas que surgen en dicha metrópoli son ya referente nacional, desde la participación de la sociedad civil en la creación de la plataforma Alcalde ¿Cómo Vamos?, hasta la participación del sector privado en la creación de Fuerza Civil⁵. El tema de la prevención social de la violencia y la delincuencia no es la excepción. En el estado confluyen asociaciones con amplia experiencia en temas de prevención social como RENACE (dedicada a la reinserción

social), CIFAC (dedicada a atender el problema de la violencia de género), VETSA (dedicada a la prevención comunitaria), SUPERA (dedicada a la prevención social en jóvenes), entre muchas otras. Cada una de ellas busca influir en la agenda tratando de posicionar su tema, así como captar recursos para implementar proyectos. En este sentido, en el proceso de negociación y toma de decisiones respecto a las políticas públicas de prevención social no sólo participan el Gobierno Federal (como proveedor de lineamientos y recursos) y el gobierno local (como implementador), sino también una amplia gama de asociaciones civiles e instituciones de educación superior.

De esta manera, los recursos de los subsidios para la prevención social que otorga el Gobierno Federal son susceptibles de ser utilizados por los gobiernos locales para cumplir con aspectos de sus agendas de gobierno con metas similares a las de los programas federales o como una forma de fondear programas ya existentes de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el proceso de decisión respecto a las políticas prevención social de la violencia y la delincuencia termina siendo un proceso de adaptación y ajuste mutuo entre los actores involucrados más que un proceso de evaluación de la alternativa más eficaz para dar solución a problemas públicos relacionados con la prevención social de la violencia y la delincuencia.

La confusión entre prevención social y desarrollo social a nivel local

A pesar de los esfuerzos recientes del Gobierno Federal y de organizaciones de la sociedad civil como Fundación Carlos Slim por desarrollar capacidades y profesionalizar al personal de las áreas de prevención social de la violencia y la delincuencia a nivel local, persisten importantes confusiones respecto a las diferencias en objetivos e instrumentos entre los conceptos de desarrollo social y prevención social de la violencia

⁴ Entre los años de 1990 y 2012, el promedio de recaudación en México fue del 8.9% del PIB.

⁵ Fuerza Civil es la policial estatal de Nuevo León creada entre los años 2010 y 2012 con el apoyo del denominado Grupo de los 10, donde participan directivos de empresas como CEMEX y FEMSA.

y la delincuencia. Lo anterior genera que ambas áreas de gobierno compitan entre ellas o que la que cuenta con más recursos, en estos casos desarrollo social, absorba la agenda de prevención social de la violencia y la delincuencia. Incluso, en el caso del Gobierno del Estado de Nuevo León, existió el planteamiento de transferir la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana del Estado de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Desarrollo Social.

En lo que respecta a las políticas que se implementan en las comunidades, muchos de los programas de prevención social terminan duplicando las acciones de desarrollo social derivado de la falta de conocimiento por parte de los tomadores de decisiones del marco conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia. En este sentido, se generan centros comunitarios de prevención que realizan las mismas funciones que los centros comunitarios de desarrollo social; se realizan brigadas de servicios que duplican a las brigadas que implementan las áreas de desarrollo social y se implementan actividades deportivas y culturales que duplican a las de las áreas de desarrollo social o institutos de cultura o deporte. Lo anterior es el caso del Centro Comunitario de Prevención de Fomerrey 35⁶ o de las acciones que realizan la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana y el Gobierno Municipal de Monterrey en zonas como La Campana-Altamira⁷.

Son pocos los casos de acciones que tienen metas e instrumentos correctamente enmarcados en el desarrollo conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia. Dentro de estos casos puede encontrarse el programa Nacidos para Triunfar (dirigido a brindar atención psicológica a jóvenes pertenecientes a pandillas o clickas) y el Centro de Formación de Relaciones Humanas (dirigido a brindar ayuda psicológica a victimarios en caso de violencia familiar). Sin embargo, en la mayoría de las acciones implementadas por los gobiernos locales

no existe una teoría del cambio adecuadamente enmarcada en el desarrollo teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia, simplemente se repiten programas o acciones de las áreas de desarrollo social de manera sistemática.

Modelación y Sistematización del proceso de toma de decisiones en materia de prevención

La Figura 2 presenta un modelo que busca describir el proceso de toma de decisiones en materia de prevención que ha sido discutido previamente. El objetivo de dicho modelo es tratar de representar gráficamente los actores y sus interacciones en el proceso de toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El gráfico anterior es un esfuerzo por modelar el proceso de toma de decisiones detectado para el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. En el mismo se puede observar que dicho proceso comienza con la emisión de los lineamientos de los subsidios en materia de prevención por parte de la Secretaría de Gobernación. Dichos lineamientos condicionan y detonan un proceso de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil y empresas consultoras a los tomadores de decisiones. Posteriormente, los gobiernos municipales comienzan una etapa de diálogo y acuerdos con el Gobierno del Estado respecto a los proyectos a implementar y la distribución de los recursos. Una vez que los gobiernos municipales y el Gobierno del Estado han llegado a acuerdos sólidos en la materia, se procede a someter la propuesta a la aprobación del Consejo Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y los consejos municipales respectivos (en caso de que existan). En este aspecto es necesario señalar que la propuesta no se construye en conjunto al interior del Consejo, simplemente se presenta y se somete a votación, afectando la apropiación

⁶ Centro comunitario construido con recursos del Programa Nacional de Prevención del Delito y ubicado en la colonia Fomerrey 35 del municipio de Monterrey.

⁷ Polígono ubicado al sur del municipio de Monterrey y que comprende a las colonias de La Campana y la Altamira.

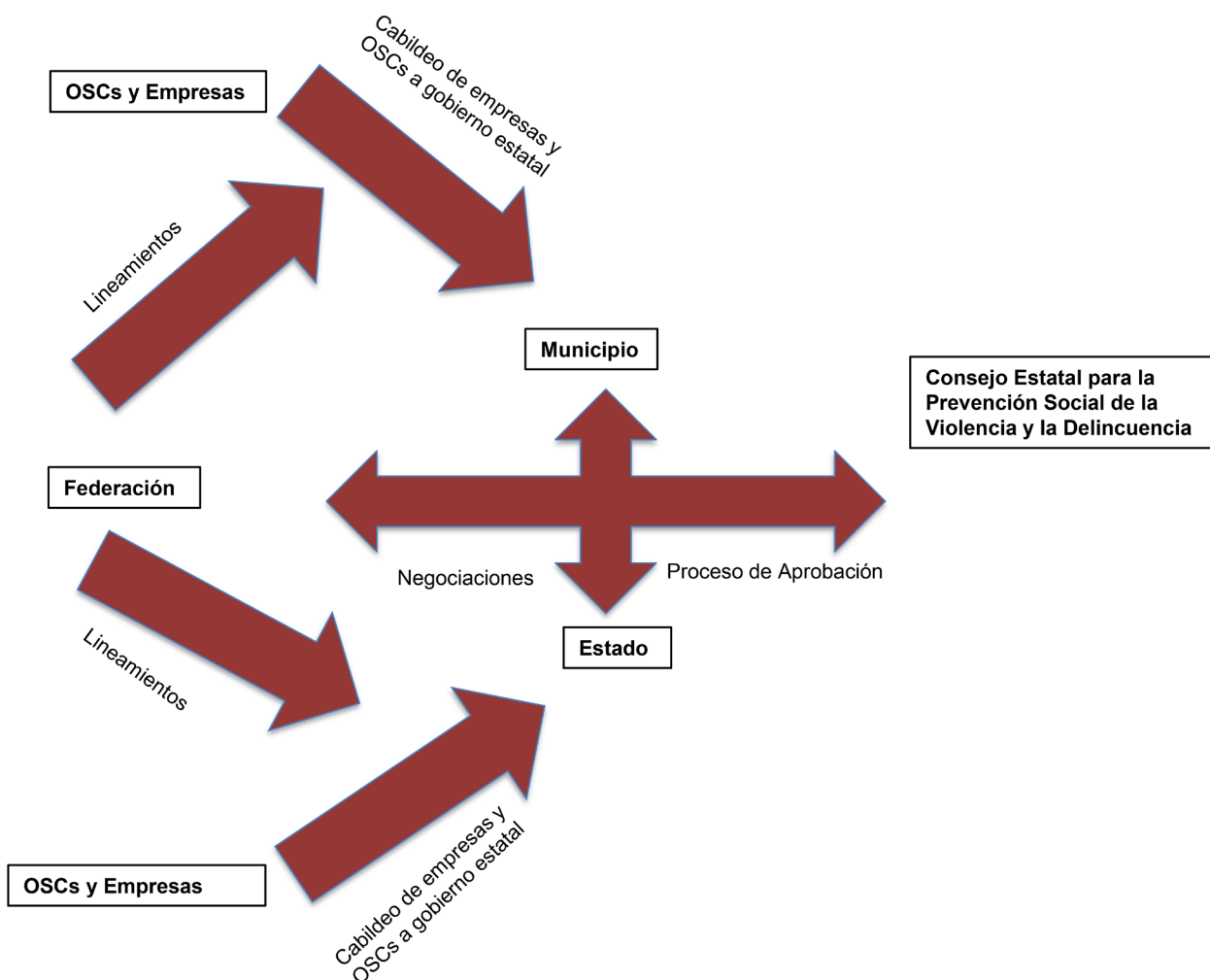


Figura 2. Diagrama de Flujo del Proceso de Decisión 2016-2017.
Fuente: Elaboración propia con base en observación participante.

de los diferentes actores de la misma. Finalmente, la propuesta aprobada es enviada a la Secretaría de Gobernación para la ratificación y firma de convenios.

En palabras de Adelina Lobo, Directora de Animos Novandi A.C., organización con amplia experiencia en temas de prevención social en la Zona Metropolitana de Monterrey, y representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, “el proceso de toma de decisiones inicia con la asignación de recursos, una vez que estos se tienen, generalmente etiquetados y gestionados ante las autoridades federales, se da paso a la negociación de los programas, y aquí es donde intervienen los intereses políticos, partidistas, económicos, etc.”. (Lobo, A. comunicación personal, 11 de abril de 2017)

Una vez sugerido un modelo sobre el proceso de toma de decisiones, es preciso sistematizar la información sobre las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia más significativas (en base a alcance y presupuesto) implementadas en el periodo de estudio (2016-2017). Lo anterior se realiza mediante una matriz que incorpora el papel de la evidencia en la toma de decisiones, los actores que promovieron cada una de las iniciativas, los compromisos entre actores que sustentaron cada iniciativa y, finalmente, si la iniciativa implicaba una política innovadora o era la continuidad/ampliación de una política previa.

Al revisar la Tabla 1 el lector puede darse cuenta que la evidencia no tuvo un rol central en la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. La evi-

Tabla 1. Matriz de decisiones en prevención 2016-2017

Programa ó Acción	Continuidad o nueva acción	Actores promotores	Evidencia que sustenta el programa o acción	Compromisos	Comentarios adicionales
Macro Mural en el Cerro de la Campana	Nueva Acción	COMEX y Tecnológico de Monterrey.	La acción se sustentó en la experiencia del Macro Mural en Palmitas, Pachuca. Se presentaron algunos datos sobre reducción de incidencia delictiva en la zona, pero ningún análisis concluyente.	COMEX donaría el 100% de la pintura. Tecnológico de Monterrey donaría la asistencia técnica.	COMEX realiza este tipo de intervenciones en diversos lugares del país como parte de su programa de mercadotecnia. El Tecnológico de Monterrey trabaja en la zona de La Campana como parte del programa Distrito Tec que busca mejorar las condiciones urbanas en zonas cercanas al Campus de Monterrey.
Nacidos para Triunfar	Nueva acción	Fundación Incluyendo México	No se presentó evidencia que sustentara la acción. Simplemente se revisaron experiencias previas en materia de treguas de paz.	Fundación Incluyendo México donaría una tercera parte de los recursos.	El programa Nacidos para Triunfar fue ofrecido a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana por la organización civil Líderes Unidos por la Paz.
Red de Orquestas Juveniles de Prevención	Continuidad	Universidad Autónoma de Nuevo León	Casos individuales	La Universidad Autónoma de Nuevo León aseguraría el funcionamiento de la Red todo el año independientemente de los tiempos del PRONAPRED	Los gobiernos municipales pidieron ampliar este programa y darle más recursos dado las limitantes de tiempo impuestas por los lineamientos a otras acciones del PRONAPRED
Centro de Atención Integral para Adolescentes en Riesgo y/o Conflicto con la Ley (CAIPA)	Continuidad	Poder Judicial del Estado de Nuevo León	Casos Individuales	El Poder Judicial del Estado de Nuevo León estuvo impulsando este proyecto como parte de una estrategia alterna a la reclusión.	El CAIPA funcionaba como una red con centros en los once municipios metropolitanos. El Poder Judicial brindaba el marco legal y el PRONAPRED los recursos económicos para la operación.
Escuelas de Paz	Nueva acción	Universidad Autónoma de Nuevo León	No se presentó evidencia, se retomaron prácticas internacionales respecto al D.A.R.E., crianza positiva, campañas de prevención de adicciones y mediación escolar.	La Universidad Autónoma de Nuevo León aseguraría el funcionamiento del programa todo el año independientemente de los tiempos del PRONAPRED	Fue una forma de conjuntar esfuerzos aislados de prevención en las escuelas y de darle consistencia a la política en la materia.
Fuente: Elaboración propia con base en observación participante					

dencia no fue relevante porque no existía. El generar evidencia para la toma de decisiones lleva tiempo y cuesta mucho dinero. En este sentido, en la matriz se puede observar que se privilegió implementar políticas en las cuales hubiera un compromiso significativo de alguna otra institución respecto a la aportación de recursos económicos y/o legitimación de la política. En gran medida, las políticas ubicadas dentro de dicho esquema se refieren a acciones que ya venían llevando a cabo los actores promotores de las mismas o en las cuales tenían un interés que antecedió a la política de prevención social de violencia y la delincuencia actual. En este sentido, el modelo racional planteado por Lasswell (1951) o Simon (1957) presenta limitaciones importantes para tratar de explicar la toma de decisiones en prevención, puesto que la misma,

según lo observado en la matriz y en el modelo sugerido, parece acercarse más a dinámicas de ajuste mutuo similares a las planteadas por Lindblom (1959) y Cohen, March y Olsen (1972).

Conclusiones - Consideraciones de política pública

Derivado de la presente investigación es posible llegar a ciertas conclusiones respecto a la calidad de la toma de decisiones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior es de particular relevancia dada la cantidad de recursos destinados por el Gobierno de México, a través de PRONAPRED y FORTASEG, a la implementación de programas de prevención social de la violencia y la delincuencia y al incremento de la incidencia delicti-

va para los años 2016 y 2017. La primera conclusión a la que podríamos llegar es que la toma de decisiones a nivel local en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia ha seguido una dinámica similar al modelo de bote de basura desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972). El gobierno federal ha planteado una solución (a través de subsidios para implementar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia) que los municipios han adaptado para dar respuesta a problemas que ellos ya tenían en la agenda y no estaban conectados con los subsidios planteados por el Gobierno Federal.

En palabras de Tatiana Revilla, Directora de Horizontes Sin Violencia A.C., organización de la sociedad civil con amplia experiencia en prevención en la Zona Metropolitana de Monterrey, “Me parece que, más que un análisis integral y diagnósticos a profundidad de ciertos fenómenos referentes a la prevención social de la violencia y la delincuencia y sus causas, factores de riesgo y factores de protección, las decisiones sobre qué proyectos se implementan en la Zona Metropolitana de Monterrey obedecen a variables como dependencia de la Federación en cuanto a recursos económicos para estos programas. Al no contar con recursos propios para diseño, implementación y evaluación de proyectos de prevención del delito, los gobiernos locales tienen que acotar sus proyectos a líneas ya establecidas de la federación”. (Revilla, T., comunicación personal, 12 de abril de 2017)

Lo anterior ha afectado la teoría del cambio de las acciones implementadas por los gobiernos locales en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, pues los programas abordan temas de desarrollo social, cultura, deporte o policía de proximidad que los municipios querían resolver y encontraron en los subsidios federales los recursos económicos para hacerlo. La carencia o debilidad de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones en materia de prevención social, la falta de información para la toma de decisiones y la falta de capacitación en materia de prevención social de la

violencia y la delincuencia a nivel directivo (la cual ocasiona confusiones importantes respecto a las diferencias entre los conceptos de prevención social y desarrollo social) han generado que muchas de las acciones de prevención social implementadas a nivel local se dupliquen con los esfuerzos que desarrollan las áreas de desarrollo social, que presenten componentes orientados a fines políticos o que no estén ligadas a una reducción de los niveles de violencia y delincuencia. En este sentido, la carencia de mecanismos de policy analysis y la limitación de los mecanismos deliberativos para la toma de decisiones (cuando existen) a la mera aprobación o rechazo de una propuesta diseñada por el gobierno municipal en lugar de una mayor profundización con miras a encontrar soluciones en base a la razón dialógica ha impactado negativamente la calidad de las decisiones respecto a las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo anterior nos lleva a la segunda conclusión, es necesario un esfuerzo más amplio de capacitación de funcionarios públicos (a nivel directivo) y organizaciones de la sociedad civil respecto al marco conceptual de la prevención social de la violencia y la delincuencia y sus diferencias con el desarrollo social. Así mismo, es importante profundizar la capacitación respecto a mejores prácticas de prevención social de la violencia y la delincuencia para asegurar que no se sigan impulsando o repitiendo prácticas que no han demostrado tener ningún efecto positivo en la reducción de los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia. En este sentido, la calidad de la decisión está ligada a la calidad de la evidencia y la calidad del debate con la que se toma, aspectos ambos que necesitan fortalecerse en el nivel municipal de gobierno para asegurar que dichas instancias sean más eficaces en la prevención social de la violencia y la delincuencia. Finalmente, la tercera conclusión es que los resultados de la presente investigación parecen dar soporte a la idea de que el éxito de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia depende de la capacidad de las instituciones para superar los mecanismos delibe-

rativos que funcionan como meros mecanismos de consulta a mecanismos de toma de decisiones que permitan un involucramiento más activo de la sociedad civil y el sector privado para poder generar co-producción de políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia. En este sentido, dando respuesta a la insuficiencia del gobierno en la materia. Lo anterior sólo es posible si el sector privado y la sociedad civil no sólo son consultados, si no participan activamente en la definición de los problemas que se busca resolver y en las alternativas de solución. Aumentar la calidad de ese debate entre los actores involucrados depende en gran medida de la producción de información confiable que permita tomar decisiones con base en evidencia y/o el aprendizaje sistemático. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Federal, aún no se cuenta con información a nivel local que permita generar diagnósticos adecuados ni evaluaciones sobre el impacto de las acciones implementadas que permita alimentar dicho proceso.

La presente investigación concuerda con la hipótesis respecto a que una diversidad de elementos determina la capacidad de los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia para reducir los factores de riesgo y mejorar la seguridad ciudadana. Sin duda, la calidad del proceso de toma de decisiones respecto a los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con base en la razón dialógica y evidencia/aprendizaje sistemático que las sustente es fundamental. Sin embargo, no es suficiente sin la construcción de confianza entre policía y comunidad, la proximidad policial para resolver problemas de la comunidad y la mejora del sistema de justicia penal para poder lograr una efectiva reducción de los índices de violencia y delincuencia.

Así mismo, el caso de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia es ejemplo de la necesidad de articular mejor las soluciones que se ofrecen a nivel federal con las necesidades e intereses de los actores a nivel local para asegurar una mayor eficacia de las políticas públicas. En este sentido, el simple

encuentro de soluciones y problemas, conforme al modelo planteado por Cohen, March y Olsen (1972), no garantiza la eficacia de las políticas implementadas y, en ocasiones puede implicar más costos que beneficios. La investigación deja pendiente para estudios futuros el análisis y debate respecto a si la centralización o descentralización asegura una mayor eficacia de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Finalmente, me parece importante concluir retomando la reflexión de Aguilar (2013) en el sentido de que gran parte de los asuntos que se debaten actualmente respecto a la nueva gobernanza pública de la sociedad contemporánea no van a poder ser resueltos si no se vuelve a examinar con seriedad el arreglo y funcionamiento de la administración pública, especialmente los procesos mediante los cuales los directivos del sector público dirigen y coordinan las organizaciones a su cargo. Lo anterior pudiera parece una obviedad, pero como señala el mismo Aguilar (2013) es una obviedad no tan obvia pues no ha sido objeto de estudio y evaluación suficiente.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Buvinic, M., Morrison, A., y Orlando M. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Países de Población*, 11(43), 167-214.
- Chapa, L., y Ley, S. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?* Ciudad de México, México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2016). *Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_prevencion_social_de_la_violencia_y_la_delincuencia_con_participacion_ciudadana_del_estado_de/
- Congreso de la Unión. (2012, enero). *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173127/Ley_gral_prevencion_social_violencia_delincuencia.pdf

- Das, A. (1999). *Socioeconomic development in India: A regional Analysis*. New York, USA: John Wiley and Sons.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through, 'science' or inertia? *Public Administration Review*, 24(3).
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, (XXVII), 385-392.
- Gobierno de la República. (2014, abril). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014.
- Kingdon, J. (2012). "Agenda Setting". *Public Policy: The Essential Readings*. USA: Pearson.
- Lasswell, H (1951). *The Policy Orientation. The Policy Sciences* (pp. 3-15). California, USA: Stanford University Press.
- Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1998). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington D.C, USA: National Institute of Justice.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C., & Woodhouse, E. (1980). *The Policy-making Process*. Upple Saddle River, USA: Prentice-Hall.
- Moore, M. (1998). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D.C., USA: (OMS).
- Pasin, J. (2009). *Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE2/Infancia%20y%20control%20social/PASIN.pdf
- Ramírez de la Cruz, E., y Castillo Salas, M. (2017). La política de prevención de la violencia en México. Un análisis desde su implementación en zonas urbanas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. VI(1). 67-94.
- Ramos García, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), 33-52.
- Rubio, J., Chavez, M., y Rodríguez, H. (2016). Significados, causas y efectos de la violencia entre las juventudes de Monterrey, Nuevo León, México. *Sociedad y Economía*, (32), 85-106.
- Sampson, R. (2004). Neighborhood and Community. Collective Efficacy and Community Safety. *New Economy*, 11(2), 106-113.
- Sampson, R., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, (277), 918-924.
- Simon, H. (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice. Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York, USA: Wiley.
- Tittle, C., & Charles, H, L. (1973). Sanctions and Deviance: Evidence and Remaining Questions. *Law and Society Review* 7, 371-379.
- Tonry, M., & Farrington D. P. (1995). Strategic Approaches to Crime Prevention. *Crime and Justice*, (19), 1-20.
- Weissberg, R. P., & Greenberg, M. T. (1998). Prevention Science and Collaborative Community Action Research: Combining the Best from Both Perspectives. *Journal of Mental Health*, (7), 479-492.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, USA: Little, Brown.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.