



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**  
**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN TRABAJO SOCIAL**

Evaluación del proyecto *El Transformador: Escuela de Cultura Urbana*, como implementación de una política para la prevención social de la violencia y del delito

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN TRABAJO SOCIAL

PRESENTA:

EDGAR ALONSO MARÍN RAMÍREZ

TUTOR(A): DRA. LAURA HERNÁNDEZ ARTEGA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Cd. Mx

Noviembre 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Once I used to join in  
Every boy and girl was my friend  
Now there's revolution  
But they don't know what they're fighting*

Ian Anderson

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Dra. Laura Hernández Arteaga por ser guía fundamental en la realización de esta investigación.

Al Programa de Maestría en Trabajo Social por todo el apoyo brindado y darme la oportunidad de ser parte de su programa.

A la Maestra Nelía Tello, al Dr. Pedro Isnardo, a la Dra. Ma. Elena Figueroa y a la Dra. Vania Pérez por sus acertados comentarios en la revisión de esta tesis.

A la Victoria Emergente A.C. y todo su equipo que fue y sigue siendo, por todo el apoyo otorgado, las experiencias y los conocimientos compartidos.

A Pedro, Adriana y Lenin  
Por ser mi cimiento

A Gaby  
Por las risas, los llantos, las tristezas y las alegrías, pero sobre todo por conservar viva  
nuestra raíz.

A la familia Pérez Murillo  
Por hacerme parte de su familia y darme un hogar en el que se realizó gran parte de  
esta tesis.

A mis amigos  
Por compartir sus sueños

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por volverme abrir sus puertas

## Índice

<b>Capítulo I. Políticas Públicas y las políticas de atención a la Juventud .....</b>	<b>13</b>
1.1 Origen y fundamentación de las políticas públicas.....	13
1.2 Aproximaciones conceptuales al estudio de las políticas públicas.....	16
1.3. Las etapas de las políticas públicas .....	23
1.3.1 <i>La identificación del problema</i> .....	24
1.3.2 <i>La agenda</i> .....	26
1.3.3 <i>El diseño</i> .....	27
1.3.4 <i>La Implementación</i> .....	28
1.3.5 <i>La Evaluación</i> .....	29
1.4 Gobernanza y políticas públicas.....	30
1.5. Políticas Públicas y Juventud.....	35
1.5.1 <i>El concepto de Juventud</i> .....	36
1.5.2 <i>Jóvenes integrados – Jóvenes excluidos</i> .....	37
1.6 Las políticas de juventud .....	40
1.7 Las políticas de juventud en México, un recorrido histórico .....	44
<b>Capítulo II. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.....</b>	<b>53</b>
2.1 ¿Qué es la prevención de la violencia y el delito? .....	56
2.2 El Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 .....	61
<b>Capítulo III El Programa Nacional de Prevención del Delito a través del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana .....</b>	<b>66</b>
3.1 ¿Qué es el Pronapred?.....	67
3.1.1 <i>Los objetivos del Pronapred</i> .....	68
3.1.2 <i>Diagnóstico sobre seguridad</i> .....	68
3.2 La delegación Iztapalapa .....	70
3.2.1 <i>Índice delictivo</i> .....	75
3.3 Desarrollo Urbano Quetzalcoatl.....	79
3.3.1 <i>Incidencia delictiva</i> .....	82
3.4 Santa Cruz Meyehualco.....	84
Fuente: Delegación Iztapalapa, 2015 .....	84
3.4.1 <i>Incidencia delictiva</i> .....	86
3.5 La implementación de la política pública.....	87
3.5.1 <i>Sus objetivos y diseño estratégico</i> .....	87
3.5.2 <i>El Colectivo de jóvenes "Emergente"</i> .....	88
3.5.3 <i>Metodología de intervención con jóvenes</i> .....	91
3.5.4 <i>Equipo de trabajo</i> .....	91
3.6 Escuela de Cultura Urbana como proyecto de intervención .....	92
3.6.1 <i>Los Objetivos del Transformador: Escuela de Cultura Urbana</i> .....	94
3.6.2 <i>Población objetivo</i> .....	94
3.6.3 <i>Características de la intervención</i> .....	95
3.6.4 <i>Vinculación con la población objetivo</i> .....	99
3.6.5 <i>Evaluación interna</i> .....	99

<b>Capítulo IV. Análisis del Proyecto <i>El Transformador: Escuela de Cultura Urbana</i></b>	<b>102</b>
4.1 Metodología .....	102
4.1.1 Descripción del trabajo de campo.....	103
4.2 Análisis del diseño .....	103
4.2.1 Sobre el diagnóstico.....	103
4.2.2 Indicadores y metas .....	105
4.2.3 Sobre las actividades llevadas a cabo.....	110
4.3 Resultados de la encuesta .....	112
Conclusiones .....	117
Bibliografía .....	121
<b>Referencias .....</b>	<b>126</b>





## Introducción

De acuerdo con los datos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2006 se registraron 11 800 homicidios dolosos, mientras que en 2007, la cifra fue de 10 253; en 2008 este delito aumentó a 13 mil; para 2010, fue de 20 680 homicidios y 22 mil en el 2011, el año más violento del sexenio. Mientras esto ocurría, entre 2007 y 2012 la tasa de denuncia por robo con violencia aumentó 27.9 por ciento y 114.63 por ciento la tasa de denuncia por extorsión.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública (ENVIPE, 2016) para el periodo 2013-2016 se estima una tasa de prevalencia delictiva cercana a 28 mil víctimas por cada cien mil habitantes, es decir que cerca de 3 de cada 10 ciudadanos son víctimas de algún delito.

La violencia y la delincuencia se han convertido en un tema de gran relevancia en la agenda política y en las propuestas de seguridad en nuestro país. A diario convivimos con enorme desigualdad e impunidad, un sistema de justicia poco eficiente y la carencia de oportunidades educativas y laborales, aunado a un escenario plagado de crímenes, robos, asesinatos, extorsiones, secuestros, ejecuciones y detenciones ilegales.

Convivimos también con prácticas cotidianas de violencia de diferentes tipos como la intrafamiliar, intergeneracional, de género, sexual, laboral, escolar, entre muchas otras, que han derivado en una participación cada vez más importante de varones y mujeres jóvenes.

Gran parte de los jóvenes mexicanos, provenientes de hogares donde la violencia es frecuente o que padecen diversos niveles de marginación y exclusión educativa, laboral y de otros tipos, se convierten en “carne de cañón” y “bolsa de trabajo del narcotráfico”.

Hoy, muchos jóvenes son excluidos socialmente, dado que se ven obligados a enfrentarse con situaciones tales como la falta de recursos económicos, menor nivel de escolaridad, menor acceso a oportunidades laborales, y una mayor situación de riesgo y explotación laboral, desempleo, alcoholismo y drogadicción, prostitución, violencia doméstica, embarazos no deseados, dificultades familiares y escolares.

La gran mayoría de los jóvenes, pertenecientes a sectores desfavorecidos, no tendrá acceso a la educación media superior ni superior, pero si lo consiguieran, encontrarían que mayor escolaridad no significa acceso asegurado al mundo laboral ni movilidad social, ya que, hoy en día, la preparación académica no implica inserción asegurada a la vida productiva y no garantiza una mejor retribución económica. Los jóvenes expulsados tempranamente por la lógica escolar o por la necesidad económica, se enfrentan con escasas oportunidades de movilidad y a merced de un modelo económico y laboral que los recibe con salarios muy bajos, alto grado de explotación, discriminación por edad y carencia de recursos para pensar en alguna otra opción de vida. Además, los jóvenes se sienten excluidos del proyecto colectivo y esto los hace vulnerables a engrosar las filas del narcotráfico, dado que la ruptura del tejido social ha alcanzado a las familias y los discursos oficiales no les generan confianza. Por lo cual, el esclarecimiento de los diferentes procesos de exclusión, sería un factor explicativo de los actos de violencia y su inserción a grupos de crimen organizado.

Uno de esos procesos de exclusión puede rastrearse en la forma en como están diseñadas las políticas públicas y los programas sociales que buscan atender al sector juvenil, particularmente en el área de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Ante la ola de violencia que ha azotado al país en los últimos años, en el año 2012 el ex presidente Felipe Calderón expidió la “Ley general para la prevención social de la violencia y el delito”, de la cual, el presidente Enrique Peña realizó el compromiso de poner en marcha una serie de medidas para cumplir dicha ley. Para

el año 2014, el ejecutivo lanzó el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018” (PNPSVD) dicho programa tiene por objeto: “atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia”.

El PNPSVD realizó, en el 2014, un diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad, en éste se identificaron factores de riesgo, territorios y poblaciones de atención prioritaria (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres).

En el caso de la prevención de la violencia, existen múltiples factores que protegen o facilitan la ocurrencia del fenómeno. Estos factores no son necesariamente causas directas de la violencia o de la ausencia de ésta. Sin embargo, se ha comprobado que cuando existen factores de riesgo, la probabilidad de que ocurra la violencia es mayor, mientras que la presencia de factores protectores implica una probabilidad menor de ocurrencia de la violencia, o una capacidad de los individuos para resistirla y recuperarse de sus daños.

De aquí que surjan las siguientes preguntas de investigación: ¿El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y el Delito ha servido para disminuir los índices de violencia y delito cometidos en la delegación Iztapalapa?

Para llevar a cabo las acciones del programa, el gobierno federal estableció que los municipios y delegaciones implementarán los diferentes programas de prevención social que se financian con recursos federales a través de distintos programas, entre los cuales se encuentra El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED).

En el año 2014, la delegación Iztapalapa recibió 53 millones 263 mil 122 pesos para implementar 34 acciones a través del PRONAPRED en tres colonias de la demarcación: Renovación, Santa Cruz Meyehualco y Desarrollo Urbano Quetzalcoatl, estas dos últimas forman parte de los 91 polígonos con mayor riesgo

de inseguridad, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación.<sup>1</sup>

Ante este panorama social, la presente investigación se centra en responder las siguientes preguntas: ¿cómo están incidiendo las acciones implementadas hacia los jóvenes, a través del PRONAPRED en la reducción de los factores de riesgo y al fomento de los factores de protección que contribuyan a prevenir la violencia? ¿Los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, como el caso del proyecto “El transformador: Escuela de Cultura Urbana”, están diseñadas para la participación e inserción de los jóvenes de la delegación Iztapalapa?

Con base en estas preguntas en el presente trabajo se parte del supuesto de que la política de prevención de la violencia instaurada por el gobierno de Enrique Peña Nieto no ha sido efectiva dado que los programas implementados no están incidiendo de manera asertiva en disminuir los factores de riesgo.

Por ello el objetivo es realizar una evaluación del proyecto “El Transformador: Escuela de Cultura Urbana” el cual formó parte del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) y a su vez del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

Para concretar esos objetivos y dar respuesta a nuestras preguntas se parte de la concepción de las políticas públicas; así en el capítulo uno se precisa su concepto, se esbozan algunos de sus enfoques, se describen sus etapas y se retoma también el concepto de gobernanza el cual parte de una perspectiva en la cual los distintos actores sociales conforman estructuras y formas de organización para incidir en la toma de decisiones pública. Con base en ese armazón conceptual, se realiza una revisión histórica en torno a las políticas de juventud en México y los enfoques con los que se ha atendido a este sector social desde los ámbitos del ejercicio de gobierno.

---

<sup>1</sup> <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/htm/boletines/B005-0814.html>

En el segundo capítulo se describen distintos enfoques conceptuales sobre la prevención social de la violencia y se describen los programas estratégicos del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2013-2018, para abonar en una evaluación Programa objeto de estudio y evaluación

En el tercer capítulo se expone sobre el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PRONAPRED) y se da cuenta de las características de los territorios donde opera dicho programa en la delegación Iztapalapa; se exponen algunas problemáticas de los jóvenes que viven en los territorios de la demarcación y sujeto de intervención; posteriormente, se expone el proyecto: El Transformador: Escuela de Cultura Urbana, el cual permitió focalizar el análisis de la política de prevención social de la violencia y los elementos que permitirán, en el capítulo cuarto, hacer una evaluación de dicha política pública.

Por último, en el cuarto capítulo se realiza una evaluación del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana, a partir de su diseño y sus actividades, y el impacto que tuvo con los jóvenes que participaron en dicho proyecto.

## Capítulo I

### Políticas Públicas y las políticas de atención a la Juventud

El concepto de políticas públicas ha variado de acuerdo con el contexto histórico y social. Los debates intelectuales, los posicionamientos políticos, las coyunturas y las tensiones entre los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones públicas, han dotado de una vasta e interesante producción académica en torno al significado de las políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de los principales conceptos que guían esta investigación, uno de ellos es el de políticas públicas. Para ello se hace una revisión de las diversas concepciones y enfoques que la han configurado.

Con este panorama se contará con el bagaje conceptual para responder a la pregunta ¿cómo se construye una política pública? a través de la descripción de las principales etapas del proceso de las políticas públicas: Agenda, Diseño, Implementación y Evaluación.

Al mismo tiempo, se propone el concepto de gobernanza como una forma de gobernar desde las políticas públicas.

Por último, se hace una recapitulación de las principales discursos, miradas e instituciones que han atendido el tema de los jóvenes en México, estos como actores estratégicos de la sociedad en el marco de la toma de decisiones públicas

#### 1.1 Origen y fundamentación de las políticas públicas

Harold Laswell (1992), pionero en estudiar las políticas públicas durante la década de los 50 del siglo XX en los Estados Unidos, distinguió el término “politics” como la

ciencia que se ocupa de estudiar las relaciones de poder y el término “policies” como las encargadas de estudiar los fundamentos de la elección y las tomas de decisiones públicas. En este tenor propuso el término “policy sciences” para referirse a la administración gubernamental y a la conducción de los asuntos públicos.

Si bien Woodrow Wilson (1887) en el siglo XIX advirtió la necesidad de desarrollar una disciplina aplicada a la administración que permitiera separar la decisión política de la ejecución burocrática, fue Laswell quien realizó una orientación de las políticas bajo un enfoque que va de la aplicación técnica y racional a la resolución de problemas.

La mayoría de los autores remiten a la década de los años 50 del siglo XX, en el contexto norteamericano, con los estudios de Harold Laswell como el origen de la fundamentación científica de las políticas públicas, aunque fue en la década posterior cuando economistas, politólogos, sociólogos y científicos sociales en general, empezaron a interesarse por el estudio de la acción pública en los países europeos, principalmente en los países escandinavos y Gran Bretaña; posteriormente Alemania en la década de los 70 y el resto de Europa en la década de los 80 (Roth & André, 2006, p. 11).

Aunque se destacan obras importantes como la de Mény y Thoenig *Politiques publiques* (1992) o la de Muller Pierre e Yves Surel con *L'analyse des politiques publiques* (1998) entre otras, la tradición anglosajona ha dominado el panorama de la gestión pública y el análisis de las políticas públicas en Europa y América Latina.

Tras la traducción al castellano de la obra de Mény y Thoenig, citada anteriormente, en la última década del siglo XX se vuelca el interés, ya tardío, sobre la acción pública a la región latinoamericana. En México por su parte, Aguilar Villanueva (1992) fue considerado como el iniciador del enfoque analítico de las políticas

públicas (1992), a éste se suman los trabajos de Enrique Cabrero Mendoza (2007), Ricardo Uvalle (2011) y Omar Guerrero (1989).

Teniendo en cuenta este contexto el estudio de las políticas públicas tuvo un auge importante en el resto de los países occidentales como forma de atender los asuntos públicos y las acciones de gobierno.

En los años cincuenta, Harold Laswell definió política pública de la siguiente manera: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas [...] con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos" (Laswell, 1971); al respecto, y como parte de la perspectiva de Laswell, Hernández (1998) añade: "...incluirían el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política; los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas".

Posteriormente, en la década de los 70 Laswell (1971) agregaría a su definición "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión" lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas y lo segundo referido a las habilidades científicas referidas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009).

Una de sus principales aportaciones fue la orientación a través de una doble dimensión: por una parte trabajó sobre el conocimiento en el proceso de las políticas públicas y por otra, sobre el conocimiento del proceso de las políticas públicas; es decir "se [ocupó] de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología" (Laswell, La orientación hacia las políticas públicas, 1992), además de ocuparse de las necesidades de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponible para los creadores de la política (Hernández, 1998).



Entre las preocupaciones que tenía dicho autor era darle una fundamentación científica a los estudios de las políticas públicas. A decir de Aguilar Villanueva (1992, p. 39), Laswell, en su Programa de investigación publicado en 1951: *El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política*, buscó dotar de elementos científicos a las autoridades en el proceso de la toma de decisiones, al “articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno”. Laswell insistió que el estudio de las políticas públicas requería forzosamente de su propia especificidad con una base científica y racional en el proceso de toma de decisiones.

## 1.2 Aproximaciones conceptuales al estudio de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas nos permite, entre otras cosas, entender el proceso de toma de decisiones desde las esferas gubernamentales, desde un enfoque centrado en el Estado como actor central; no obstante, existe un enfoque que sitúa a la sociedad como actor fundamental, ya que decide qué problemática será abordada por las instituciones públicas, a las cuales se les relega como un agente secundario y a quienes les corresponde únicamente la tarea de aplicar las políticas e instrumentos con los cuales les dará tratamiento a la problemática definida previamente por la sociedad.

El análisis de las políticas públicas se vuelve central dentro del pensamiento político y social en nuestros días, no obstante el concepto es complejo y polisémico.

El estudio de las políticas públicas ha derivado en distintos enfoques y concepciones a lo largo del desarrollo de este campo de estudio. Una de las definiciones tradicionales y que, por lo tanto, tiene un carácter amplio se encuentra en la obra de Mény y Thoenig (1992) quienes definen política pública como “un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (p.72).

Por su parte, Dye (1976) define las políticas públicas como “cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer” (p.1) , cuyo estudio busca describir y explicar las causas y las consecuencias de la actividad del gobierno; en el mismo tenor Kauffer (2002) señala que una política pública no es necesariamente una acción concreta sino que también puede implicar una acción simbólica o un no-programa “las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las actividades públicas” (p.3). El no actuar, como aluden estas definiciones, nos muestra qué puede conformar una política pública, si la omisión se convierte en una acción simbólica, es decir, el no actuar se convierte también en una decisión intencionada de gobierno.

Dos definiciones de un autor considerado clásico para el análisis de las políticas públicas las proporciona Luis Aguilar (1993), la primera, como el mismo advierte, desde una concepción más teórica, son: “[las] decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos y contribuyentes” y la segunda desde una dimensión descriptiva, señala que es:

- a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público.
- b) Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.
- c) Acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas.
- d) Acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles)
- e) Que dan origen o forman un patrón de comportamiento de gobierno y de la sociedad (Aguilar Villanueva L. , 2009, p. 14)

El propio Aguilar Villanueva da los elementos para hacer operativa esta concepción, al darle flujos de acción. Mientras que Wildawsky y Helo (2006) le suman el que “una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (p.26).

De igual forma, Subirats (2008) nos ofrece una definición instrumental de carácter normativo desde la administración pública y en donde se identifican causas del problema social y beneficiarios finales:

[la política pública es] una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión” (p. 37).

Subirats reconoce a las políticas públicas como un instrumento del gobierno, con la finalidad de dar respuesta a un problema público. Las políticas públicas, por ende, serán vistas bajo esquemas de una parte ejecutora de la administración pública.

El Estado, en estas definiciones, es el eje rector pues plantea, dirige, programa y ejecuta las acciones. Al respecto, José Luis Méndez (1998) arguye que una política pública “son situaciones en la que el Estado, ante un problema determinado ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos y formas”(p.180).

En estas definiciones se da un importante peso a las funciones que realiza el Estado, las políticas públicas se construirán a partir de los consensos internos y en

función de los propios intereses gubernamentales; en este sentido, se despliegan una serie de análisis de las políticas que la fragmenta por etapas, describe y propone una secuencia para su hechura.

Esta concepción de política pública es entendida como secuencial, es decir, por etapas diferenciadas, funcionales y acumulativas.

El fundamento que da origen a este modelo secuencial es la teoría de la elección racional (rational choice) propuesta en los estudios de Harold Laswell (1953). Según dicho modelo, los actores que intervienen en la implementación de las políticas públicas son actores racionales al igual que las decisiones con las que se crean las políticas públicas. El propósito de este autor era estudiar el proceso de la decisión pública, en donde cada etapa representaba una función diferenciada para analizar. Una primera versión del modelo por etapas propuesta por Laswell se esboza en el siguiente orden:

1. Inteligencia: información, predicción planificación
2. Recomendación: promoción de las alternativas políticas
3. Prescripción: promulgación de reglas generales
4. Invocación: caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación
5. Terminación: una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos (p. 93)

El pensamiento político que enmarca este modelo y estudio por etapas se fundamentó en la teoría sistémica. Al respecto, David Easton (1965) formuló una concepción del sistema político basado en esta teoría, al concebirlo como “un receptor de insumos o demandas, los cuales son transformados en productos; es decir, leyes, decisiones o políticas públicas; estos productos impactan sobre el

medioambiente político generando nuevamente demandas que dan lugar a una retroalimentación por lo que el ciclo se inicia nuevamente” (p.77).

A partir de la concepción sistémica que le da sustento al análisis de las políticas públicas cada etapa cumple una función específica, así como los actores que se involucran en ésta, el sistema político no cambia pues el Estado, rector de la política, se convierte en receptáculo de las demandas y proveedor de soluciones por lo que se genera un ciclo en la política pública.

Desde esta perspectiva sistémica, el modelo secuencial sólo responde a la pregunta ¿cómo se hacen las políticas públicas?, por lo que el eje de este modelo será la hechura de las políticas públicas. Al respecto, Jones (1970), uno de los autores más significativos del modelo secuencial, va más allá de la descripción etapista y sistémica de las políticas públicas, al proponer una versión dinámica al propio modelo secuencial a través de lo que él denomina un “proceso”: “El proceso representa una idea dinámica, es decir, la acción del sistema o el sistema de la acción. El proceso es un sistema en acción”(p.9).

Jones (1970) nos da el siguiente ejemplo:

Los problemas públicos que existen en una sociedad son el resultado de lo que la gente percibe como necesario. Algunas personas tienen problemas en común y se organizan y formulan demandas, y las demandas llegan a los que buscan representar al pueblo. Las demandas son percibidas y juzgadas por aquellos que tienen la autoridad para tomar decisiones, las decisiones son llevadas a la práctica, y los problemas públicos son afectados por estas decisiones, la gente reacciona a estas decisiones, alguna frente tiene reacciones comunes, las demandas vuelven a emerger, y así sucesivamente” (p.11)

Ahora bien, asociados a esta corriente encontramos la definición de Muller y Surel (2006) quienes señalan que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, dispositivos políticos administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos” (p. 26).

De acuerdo con ello, las políticas públicas, entendidas a partir de procesos, tienen un carácter dinámico e interactivo con la realidad y sus actores, al darle flexibilidad a la acción gubernamental e incorporar elementos y mecanismos que se van adhiriendo conforme se van desarrollando las diferentes etapas.

Esta perspectiva supone una superación del análisis secuencial del estudio de las políticas públicas al análisis a través de un proceso, el cual permite ver al Estado en vinculación e interacción y participación con diferentes actores sociales.

Oszlak y O’ Donnell (2012), por su parte, conciben a las políticas públicas como un proceso complejo de interacción entre distintos actores; desarrollaron dos conceptos fundamentales para entender su modelo de análisis, el primero es el de cuestión: el cual se refiere a todo aquel asunto (necesidad o demanda social) que resulta problematizado cuando ciertos grupos estratégicamente situados creen que hay que hacer algo a su respecto. Sobre la “posición estratégica” que ciertos actores requieren para intervenir, los autores se apoyan en el segundo concepto: el rol, el cual implica que los actores implicados ocupan cierta posición dentro de la estructura política para que puedan ser reconocidos por un poder político.

La “cuestión” que vuelve interactiva la función de los actores al dotarlos de una posición se vuelve fundamental en el desarrollo de las políticas. Aquí cabría preguntarse ¿quiénes son los actores que intervienen en la política? Al respecto, Julieta Guevara (2009, p. 34) enumera ocho actores que intervienen en una política pública.

1. ciudadanos

2. el poder ejecutivo
3. el poder legislativo
4. el poder judicial
5. los partidos políticos
6. los grupos de interés
7. los medios de comunicación
8. la burocracia

Anderson (1984) también concibe el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva dinámica, a través de la interacción de distintos actores. Señala:

Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las 'cuestiones' de las políticas públicas. La 'fabricación' de políticas públicas es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio de poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno... No es nada, sino 'política' (p.11).

El autor no disocia la concepción de "política" de la de "políticas" formulada en la propuesta inicial de Laswell, dado que para el análisis de las políticas públicas tienen que tomarse en cuenta las relaciones de poder, las negociaciones, los conflictos y los actores involucrados que intervienen en todos los procesos de las políticas públicas y no sólo la descripción de las etapas y secuencias con las que se hacen estas políticas públicas.

Luego entonces, para el análisis de las políticas públicas, es necesario entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública para la solución de problemas colectivos; por lo tanto, la política pública no es solamente cualquier

acción del gobierno en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales, como señalan Aguilar y Lima (2009):

Lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimiento de las funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida (p.3).

Con base en lo que se ha mencionado, se pueden encontrar cuatro características sustanciales que porta el estudio de las políticas públicas:

1. Son de carácter científico y racional
2. Debe de existir una correlación de fuerzas entre el Estado y la sociedad en la toma de decisiones
3. Dado que, para que tengan un carácter público es necesario,
4. La intervención de diferentes actores con distintos intereses en los asuntos públicos.
5. Confluyen el conflicto y la negociación es por eso que tiene una cualidad dinámica, la cual se analiza a través de sus propios procesos

### **1.3. Las etapas de las políticas públicas**

Antes de continuar con la descripción de las etapas de las políticas públicas cabe preguntarnos ¿cómo se construyen las políticas públicas? Para contestar a dicha pregunta debemos remontarnos a la manera en que se define el problema y del cual se desprende la construcción de las políticas públicas.



### 1.3.1 La identificación del problema

El rescate por el interés público es una de las mayores aportaciones de las políticas públicas puesto que implica la intervención de diferentes actores en la toma de decisiones dentro de diferentes estructuras de gobierno. El interés por los asuntos públicos abre paso a la búsqueda de mecanismos para la inserción en terrenos específicos para la acción pública.

La existencia de un problema reconocido como público es uno de los elementos constitutivos de las políticas públicas. Se debe tener en cuenta que “un problema” no siempre es homogéneo a toda la población, ni todas las situaciones que se presentan como conflictivas entran en una agenda que las incorpore para ser tratadas como políticas públicas.

Un problema es una construcción colectiva en la cual intervienen distintos actores que llegan a un consenso a partir de una situación determinada. De esta manera se considera que una política pública le da tratamiento a un problema social o colectivo reconocido políticamente como público.

Según Mény y Thoning (1992), existen tres visiones del proceso del surgimiento de las políticas públicas a través de la definición de un problema son:

- a) El ascenso democrático representativo: el cual se da a partir de las necesidades y los problemas de los habitantes, los se ven como otros tantos desequilibrios que, cuando crecen, son objeto de procedimientos (iniciativas, elecciones, etc.) y de relevos cualificados, intermediarios políticos que, en nombre de sus demandantes, presionarán sobre la autoridad pública competente para que intervenga. En resumen, primero aparecen las necesidades y la acción pública llega al final; las necesidades ascienden y la autoridad pública está a la escucha.

- b) La tiranía de la oferta: en esta representación se da de manera inversa. Las autoridades son quienes modelan las necesidades. La oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de acción pública que experimenta la población. La gente quiere lo que se le da para consumir, y no quiere lo que se les rehúsa. Lo de arriba condiciona lo de abajo. El deseo de la autoridad pública es el de mantener el poder, por ello querrá reforzar los valores sociopolíticos que legitiman su acción ante el pueblo. Esta estrategia cínica genera demandas y ofertas inofensivas para las autoridades.
  
- c) La ilusión natalista: es cuando una acción pública puede nacer porque una política pública ya existe. Las políticas públicas se alimentan en gran parte de sí mismas. No hay necesidad alguna de que se generen de manera espontánea las unas al margen de las otras, por el único y exclusivo estímulo inicial de la oferta y la demanda (p.112-113).

Si una de las características de las políticas públicas son los procesos de conflicto y negociación entre diferentes actores que confluyen en el entramado político, también se vislumbran grupos de interés como son: partidos políticos, sindicatos, órganos económicos, asociaciones, etc. Fundamentalmente cada grupo estará persiguiendo su propio interés, reflejado en sus demandas, declaraciones, alianzas.

Según este enfoque, que engloba tanto la tiranía de la oferta, como la ilusión natalista del surgimiento de las políticas públicas, el grupo más fuerte es lo que modela el surgimiento de las políticas; sin embargo, dicho enfoque puede pecar de determinismo político y reducir el proceso de las políticas públicas a “simples” (simplificadas) relaciones de poder.

Es por ello que para el estudio de las políticas públicas es necesario recurrir a una visión multifacética que no sólo analice el sistema político a través de las distintas relaciones que construyen los actores o analizar las etapas de las propias políticas, su estudio se complejiza, ya que se debe admitir que en la sociedad existe una pluralidad de situaciones, actores y problemas.

Tratando de responder la pregunta que dio por título al apartado anterior se continuará con la descripción de las etapas de las políticas públicas. Puesto que una acción gubernamental es fundamento de las políticas cabría preguntarse también ¿qué impulsa a actuar a los gobiernos?

### 1.3.2 La agenda

La primera etapa que cimienta el flujo de las políticas es la *Agenda*, ésta es entendida como: “el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padioleau, 1992, p. 25) Pero, ¿cómo se generan los problemas que originan la intervención pública?

En primer lugar, una situación debe ser percibida como problemática por los actores políticos y sociales. De acuerdo con Jones (2008), el surgimiento de un problema se puede definir como: “aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución” (Subirats, 2008 p.46)

Sin embargo, las necesidades e insatisfacciones tienen un carácter subjetivo ya que al enunciarse en la esfera pública la visión de éstas es siempre selectiva y se ajusta a los criterios de exclusión, puesto que un grupo determinado como legítimo decide que problema es merecedor de una intervención pública, dicho grupo tiene la capacidad y autoridad para promoverlo como tal.

En este sentido es importante la participación activa de todos los actores involucrados, independientemente del peso que pudiera tener cada uno, ya que con los diversos puntos de vista de los diferentes actores facilitará que se formulen

acciones más incluyentes, integrales y consensuales. Es por ello que la negociación se vuelve un factor importante en el proceso de las políticas públicas.

La entrada de estos problemas en la agenda resulta de la movilización de ciertos sectores de la sociedad y de que se tome en cuenta el problema público por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo. La entrada a la agenda es, por lo tanto, una especie de filtro, pues concierne al momento donde las autoridades públicas ubiquen un problema o tema en consideración y lo inscriban como una de las acciones que llevarán a cabo en sus planes de gobierno.

### 1.3.3 El diseño

Esta etapa de la política es considerada por los estudiosos como la más creativa puesto que se plantean las ideas centrales de la visión de la política, sus fines y propósitos; en esta etapa se delimitan los alcances, instrumentos, actores, restricciones financieras y las metas.

El siguiente paso de la política pública, después de determinar el problema y su entrada a la agenda es investigar la posible solución o soluciones a dichos problemas, de tal manera que lo primero que tienen que hacer quienes deciden la orientación de la política pública es estudiar estas posibles soluciones. Para que esto ocurra es necesario hacer un análisis exhaustivo de la realidad para no forzar la aplicación de soluciones.

La formulación de soluciones y la toma de decisiones pueden considerarse como un mismo momento, ya que los actores e instituciones autorizados para tomar la solución examinan las soluciones existentes para decidir por una de ellas. Al respecto, la fase de formulación y selección de decisiones explica, a nivel teórico, las opciones posibles de acción pública (Martínez Santiago, 2016, p. 28).

Identificado el problema y seleccionado las posibles soluciones se debe determinar la solución a la que se quiere llegar, es decir, los estados a los que se pretende aproximar con la aplicación de la política pública. Lo siguiente es definir un programa de actuación en el cual se precisan los objetivos, instrumentos y procesos que se llevarán a cabo, así como la definición de las metas y los plazos.

Por último, se deben establecer los recursos (humanos, materiales, presupuestales o financieros) que se requieren para su implementación.

No obstante el proceso del diseño de la política no es tan sencillo como se acaba de describir, puesto que el diseño es creado a partir de la toma de decisiones, deja en entredicho los posibles intereses de quienes realizan tal diseño, por encima del interés público, así como las orientaciones se puede implementar la política.

#### **1.3.4 La Implementación**

La elaboración o diseño de la política parecería ser la etapa más difícil del ciclo de la política, ya que se suponía que la ejecución es algo inherente y sencillo. Sin embargo, la implementación es fundamental para conocer las fallas y aciertos de las políticas públicas, difiriendo así la práctica de la teoría.

Por implementación se va a entender como: “la fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos. Poner en práctica, ejecutar, dirigir, administrar” (Mény & Thoenig, 1992, p. 158) lo que se estableció previamente en el diseño de la política.

La implementación es de carácter operativo e instrumental, tras elegir una o varias soluciones particulares se convertirán en la acción pública legítima, la cual se concreta mediante un programa y/o proyectos definidos de acción, esto es: el desarrollo de normas, procedimientos, objetivos, metas y tendencias operativas en la aplicación concreta de las medidas adoptadas hacia el problema público en cuestión.

Para Donald Van Meter y Carl Van Horn, la implementación se refiere a “las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (en Aguilar 1993, Van Meter & Van Horn, p.101)

Según estos autores el proceso de implementación, estará condicionado por la magnitud del cambio y el grado de conflicto en torno a los objetivos y metas a alcanzar.

Otra definición de la implementación la ofrecen Many y Thoenig (1992), para estos autores la implementación de una política pública se define como: “un conjunto de actividades individuales y organizacionales que transforman las conductas en el marco de un concepto preceptivo, establecido por una autoridad pública autorizada” (p.391).

De esta manera la implementación de la política pública descansa sobre dos pilares: un conjunto normativo y un sistema de actores públicos. El primero está constituido por el grupo de medidas tomadas por los poderes públicos para reglamentar ciertos comportamientos y actividades, mientras que el segundo, se refiere al conjunto de personas que van a actuar dentro de la aplicación de la políticas

Este último elemento asume que existe un grado de conflicto o consenso en torno a los objetivos y metas, el existo depende del nivel de involucramiento de los actores, es por eso que la implementación también es un proceso dinámico y su estudio permite ver si se están cumpliendo los objetivos y las metas planteadas originalmente en el diseño de la política.

### **1.3.5 La Evaluación**

La evaluación consiste en “identificar y medir los efectos propios de una acción” (Mény & Thoenig, 1992, p. 92) también radica en “elaborar los conceptos y los

métodos que permitan, precisamente, describir, explicar y valorar de forma científica los resultados de la acción gubernamental” (Levine, 1981 en Mény & Thoenig, p. 194).

La evaluación actúa como revelador de los procesos de acción, de las iniciativas y de las estructuras de poder (Wholey, 1972 en Mény & Thoenig, p. 204).

Evaluar los efectos de una política pública es fundamental para medir el éxito o el fracaso de la misma. La valoración de los procesos y el cumplimiento de las metas y objetivos tienen que considerarse para que la evaluación sea integral y completa. Para que tenga una mayor fundamentación la evaluación se debe considerar: la revisión de los proyectos y el grado de cumplimiento de metas y objetivos, el apego a la normatividad y a la legislación vigente, el estudio de la organización y su dinámica interna, el grado de participación y disposición de los actores involucrados, pero también el impacto político, social, económico y cultural.

Dentro del proceso de evaluación significa valorar los errores, deficiencias y alternativas nuevas de acción para una nueva redefinición y reformulación del problema.

La evaluación también ejerce una función de conocimiento en tiempo real conforme se va desarrollando la implementación de la política pública, dado que puede generar resultados no esperados en la etapa del diseño. Por lo tanto la evaluación hay que reconocerla como un proceso de aprendizaje continuo y permanente.

#### **1.4 Gobernanza y políticas públicas**

Como se ha expuesto, la descripción de las etapas por la que atraviesa la política pública posibilita una estructura de conceptos y una guía sistemática para su acercamiento y profundidad a partir del desmembramiento de sus partes, las etapas de las políticas públicas convierten el proceso en un ciclo dinámico en donde intervienen distintos actores con diferentes intereses, por lo tanto resulta

interesante, desde el punto de vista político, observar los mecanismos de participación en las distintas etapas de la política pública.

Tras el derrumbe de los Estados de Bienestar y la implementación de un sistema de libre mercado en la década de los ochenta, se puso en cuestión el papel central del Estado, el Estado se colocó en una situación secundaria dentro de la vida social al dirigir su actividad hacia dos objetivos: “a) garantizar el cumplimiento de los contratos y el derecho a contratar libremente unos con otros y, b) proveer a la comunidad de determinados servicios que no pueden ser cubiertos de manera adecuada por el mercado” (Benedicto, 2002 p.29). Ya en la década de los noventa, en el contexto de la globalización, el Estado sufre un adelgazamiento y se ponen de relieve las dificultades de los gobiernos para dirigir su economía. Dicha situación ha obligado al Estado a ser menos autosuficiente y más inclinado a actuar a través de redes y de otras formas de acción común público-privado. (Peters y Pierre gobernanza p. 41)

En este sentido se ven involucrados otros actores en el proceso de toma de decisiones ya que tradicionalmente el gobierno era el eje que articulaba toda acción pública, la capacidad operativa de éste recaía en la dirección y conducción de la sociedad, así como en la regulación de los conflictos surgidos en el seno de ésta.

A la sociedad no se le atribuían capacidades para que pudiera hacer aportes relevantes para su propio direccionamiento, para definir sus objetivos y realizarlos, mucho menos para autogobernarse, por lo que estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno (Aguilar Villanueva L. , Gobernanza y gestión Pública, 2006)

En este contexto, la sociedad es la que le confiere atribuciones al gobierno y quien lo faculta para actuar, mientras que éste se convierte en el responsable de crear los mecanismos que promuevan la participación de la sociedad.



De esta manera el gobierno se justificó por ejercer su autoridad política en aras de la protección y dirección de su comunidad, su existencia dependía de la efectividad de sus acciones.

Las acciones de gobierno estuvieron legitimadas a partir de la racionalidad con la que se decide, se diseñan y se operan las políticas públicas, es en este punto donde la perpetuidad de los gobiernos depende de su legitimidad y su eficiencia (Martínez Santiago, 2016, p. 38).

Hablar de la legitimidad del gobierno es remitirse a la concesión de poderes institucionales, fiscales y administrativos por parte de los diferentes sectores sociales, y por eficiencia se alude a la capacidad para desempeñarse como agente director de la sociedad al conseguir los objetivos y metas planeados en un principio (Aguilar Villanueva, 2006).

La falta de legitimidad de los gobiernos los obliga a sustituir el control jerárquico y la estandarización de los servicios públicos por una estructura gubernamental flexible. La función del gobierno ha cambiado de dirigir a coordinar las interdependencias surgidas entre los distintos actores “la coordinación no se logrará mediante la subordinación sino a través de interacciones entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales que para realizar sus fines tendrán que tomar en consideración los fines y recursos de los demás, intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen desembocando en una *networkgovernance* (Aguilar Villanueva, 2006)

En el actual contexto, las acciones del gobierno estarán más expuestas a cuestionamientos de organizaciones empresariales, civiles y políticas, Aguilar sostiene que estas organizaciones se articulan en redes nacionales e internacionales, lo que le confiere mayor capacidad e independencia de sus gobiernos y a su vez mayor capacidad de presión a las decisiones gubernamentales (Aguilar Villanueva, 2006).

La complejidad de los problemas y la gran cantidad de demandas sociales multiplica la interdependencia de los distintos sectores, la solución de los problemas queda repartida, ya que la función directiva del gobierno ahora tiene la necesidad de integrar a distintos sectores a la toma de decisiones, ya que éstos poseen recursos, competencias y poderes, señala Aguilar (2006) que esta confluencia de actores en un ámbito de gobierno supone la fragmentación de los lugares de poder.

El mismo Aguilar (2006) propone la incorporación de los distintos actores a través de formas asociativas de gobernar a partir de redes, en donde el gobierno se presenta como un nodo de una red de interacciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales.

En el campo de las políticas públicas se vuelve fundamental la participación de diferentes actores para que los problemas públicos sean considerados dentro de la agenda de gobierno y que a su vez, estos actores se vuelvan parte de la solución, al intercambiar los distintos recursos con los que cuentan.

En este sentido se alude al concepto de gobernanza la cual va a ser entendida como:

la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: es una nueva relación entre el gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser en mando y control... la gobernanza incluye la gobernabilidad, en tanto requiere la acción del gobierno eficiente y capaz... el gobierno es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad (Aguilar Villanueva L. , 2007, p. 7)

La política pública contribuye a que se gesten una gobernanza puesto que lleva a la colaboración de distintos actores interconectados e interdependientes en una red, la cual abre un espacio para el conflicto y la negociación, así como el tratamiento y

la resolución de problemas, en esta 'nueva' forma de gobernar existe por lo tanto una dispersión del poder y de las competencias.

Las políticas públicas en el marco de la gobernanza reconoce que los ciudadanos incidan y se integren en los procesos de acción pública. El poder de decisión está repartido entre varios actores en donde la cooperación de cada uno de ellos es indispensable para la definición y operación de la política pública.

En la medida en que se reconocen los mecanismos de participación de sectores externos al gobierno se asegura una mayor eficiencia y legitimidad en el desempeño de la acción pública, las políticas públicas en sí mismas son mecanismos que incentivan la participación de los diferentes sectores de la sociedad, a su vez son un indicador que nos ayuda a conocer el desempeño de un gobierno por medio de acciones eficientes y eficaces que dan solución a los problemas públicos (Martínez Santiago, 2016, p. 39).

Sin embargo, hay que tener cuidado al hablar de gobernanza y la repartición del poder público en el actual modelo de Estado, si bien el proceso democrático ha abierto el gobierno a varios sectores que históricamente habían estado excluidos o relegados a un papel secundario en la toma de decisiones públicas, la acción directiva puede desequilibrarse hacia un solo sector, fundamentalmente en el que se insertan intereses económicos, e imponer una hegemonía y lógica propia tomando como instrumentos las propias políticas.

Aguilar (en Martínez Santiago, 2016, p.40), en su *Estudio introductorio* propone "gobernar por políticas públicas" y advierte que esta forma de gobernar se diferencia de aquella que encuentra su fundamento en los planes de desarrollo, generalmente diseñados para encuadrar en la política internacional, práctica que se institucionalizó en nuestro país en los años ochenta y se basó en la existencia de un gobierno autoritario que reclama para sí el control del desarrollo económico y social del país.

No se trata de oponerse al papel administrador del Estado, sino de revalorar y reconocer su agencia como órgano instrumentalizador de decisiones públicas.

Gobernar por políticas públicas implica, por lo tanto, reconocer a los diversos actores sociales como sujetos de cambio, promoviendo una ciudadanía activa a través de su inserción en los distintos mecanismos de participación e incidencia pública, para ello se requiere los gobiernos involucren a los distintos sectores sociales en la construcción e implementación de las políticas públicas ya que en sí mismas son herramientas y canales materiales para la acción pública.

### **1.5. Políticas Públicas y Juventud**

Con base en lo expuesto en los apartados previos, se puede transitar a la vinculación de actores sociales específicos y su relación con la agenda gubernamental, a través de políticas públicas específicas.

Los jóvenes son uno de los actores estratégicos de la sociedad. El estudio de este actor social en el marco de la toma de decisiones públicas, nos permite observar un entramado complejo en el que están inmersos en su relación con los ámbitos de gobierno y de la política. Los jóvenes, en México, han sido relegados a ser consumidores de servicios y "clientes" de otros actores políticos, como los partidos políticos.

En este sentido, con base en el enfoque de las políticas públicas desarrollado en los apartados anteriores, considerando que las políticas públicas no son sólo acciones de los gobiernos orientadas para la solución de los problemas públicos, sino que son procesos que involucran a diversos actores en esta toma de decisiones, los jóvenes constituyen un grupo importante que demanda servicios pero también mecanismos de participación y reconocimiento como actores políticos y sociales.

En el caso de México, las instituciones, acciones y discursos con los que se han diseñado los mecanismos de participación de los jóvenes se han caracterizado por distintas aristas y enfoques que han respondido a una visión que se ha construido sobre el “deber ser” de los jóvenes. Estos distintos enfoques han orientado el diseño y ejecución de las políticas de juventud.

Al respecto, la mayoría de las políticas están orientadas por un enfoque que los tutela, es decir, que les dice “por dónde tienen que ir”. Dicho enfoque no pretende desarrollar en los jóvenes capacidad de acción, de participación y de ejercicio de sus derechos, como consecuencia de este enfoque, los jóvenes están privados de autonomía con relación al Estado, los adultos y las instituciones.

### **1.5.1 El concepto de Juventud**

La juventud ha estado definida a través de diferentes concepciones y puntos de vista, aunque la definición general enuncia que la juventud es una etapa de la vida que transita entre la niñez y la vida adulta. El primer criterio con que se define a la juventud es el etario y su dimensión demográfica estipula arbitrariamente un rango de edad. Uno segundo es la biológica y psicológica, el cual lo define como el periodo donde la persona se encuentra sexualmente desarrollada, sin que aún se logre una madurez emocional, al encontrarse en una etapa de vida que transita de la niñez a la vida adulta.

Una tercera perspectiva es la antropológica, la cual señala Aguilar (2009):

hace hincapié en los problemas de identidad juvenil como eje de la caracterización de los jóvenes en cuanto grupo social. Esta visión se ha tratado de mostrar la existencia de grupos juveniles con características comunes, más allá de las diferencias que sus miembros puedan tener en términos de pertenencia a diferentes estratos sociales (p. 59).

Por último, la sociología propone ver a la juventud como un grupo social que se va transformando a partir de su construcción histórica y social. El *ser joven* se constituye a través de su contexto, de tal manera que su construcción social varía de acuerdo con el tiempo y el lugar, así como con las variantes estructurales que lo envuelven (Marín, 2014, p.33)

A partir de este periodo, los jóvenes (urbanos) son vistos como agentes sociales competentes y capaces de reproducir las relaciones sociales y de producción de dicho sistema, por eso fue que tuvieron que someterse a procesos prácticos de aprendizaje para satisfacer la demanda de calificación que les fue exigida (Morch, 1996).

...la demanda social de calificación se convirtió en una condición central para la gestación de la juventud como categoría social. Es en las sociedades industriales donde se observa con claridad la paradoja juvenil: entre su capacidad para reproducir a la especie humana y su incapacidad o incompetencia para reproducir a la sociedad; la concepción que se tenía de los niños y jóvenes como inmaduros e inacabados justificaba en ellos un periodo de capacitación (Aguilar, 2011, p.6)

### 1.5.2 Jóvenes integrados – Jóvenes excluidos

El “ser joven” como una construcción social ha gravitado en dos imágenes 1) la institucional, es decir: “desde las formas institucionales que la sociedad mexicana fue impulsando, desarrollando o creando, para asignar normas de conducta, valores, espacios roles e imágenes específicas a su juventud y definir en términos materiales y simbólicos las maneras de ser joven” (Urteaga, 2004, p.34 ) y 2) la construcción juvenil de la cultura: “desde los territorios o espacios de sociabilidad juvenil creados en los intersticios de los espacios institucionales (escuela, industrias del entretenimiento, barrio) y, sobre todo, en sus tiempos libres (calle, cine, música y baile, lugares de diversión” (Ídem).

Nos encontramos ante dos imágenes dicotómicas de los jóvenes que se caracterizan a partir de sus propios espacios de socialización e inserción institucional. Por un lado se encuentran los jóvenes garantizados: “aquellos escolarizados, en proceso de formación como fuerza de trabajo calificada o profesionalizada” (ibídem, p.15) y, por otro lado, los que se encuentran en los intersticios institucionales: jóvenes desempleados, subempleados y expulsados muchas veces de las escuelas.

A decir de Castillo (1998, p. 15), los espacios de socialización de los jóvenes que han quedado “fuera” serán: los barrios, la cuadra o la esquina en estos espacios es donde comienzan a manifestarse formas de agregación propias, códigos de comunicación, prácticas y rituales en común.

En este sentido nos encontramos ante otro enfoque con el que se ha construido el concepto de juventud, esto es, a través de su cultura y sus adscripciones identitarias propias e impuestas, las formas de ser, hacer y pensar definirán las prácticas de los jóvenes, las cuales muchas veces se encuentran en estado de tensión con respecto a la cultura dominante, al respecto Valenzuela (1998) señala:

Las representaciones dominantes no se construyen en el vacío sino en un marco amplio de interacciones sociales, por lo cual su prevalencia se inscribe en un marco de disputa. [...] Los sectores y grupos subalternos construyen sus autopercepciones y representaciones, conformando campos más o menos rípidos de disputa con las definiciones de sentido de los sectores dominantes. (p. 39)

Las identidades juveniles, por lo tanto, contemplan dos interpretaciones para su estudio: 1) la que seguirá moldeándose a partir del mantenimiento de lo tradicional (desde una cultura oficial), como lo señala José Agustín (2004):

[La cultura institucional] me refiero a la dominante, dirigida, heredada y con cambios para que nada cambie, muchas veces irracional, generalmente enajenante, deshumanizante, que consolida el status quo y obstruye, si no es que destruye, las posibilidades de una expresión auténtica entre los jóvenes.

2) Y la que se opondrá a la reproducción de cultura dominante:

[la cual] genera sus propios medios y se convierte en un cuerpo de ideas y señas de identidad que contiene actitudes, lenguajes propios, modos de ser y de vestir, y en general una mentalidad y una sensibilidad alternativas a las del sistema. (p.129)

La identidad juvenil se definió en dos sentidos, a través de un sistema de valores impuesto y por la construcción de una identidad manifestada en lo que Roberto Brito denominó una “praxis divergente”, es decir, la condición de juventud va unida a la diferenciación, divergencia y discrepancia con el resto social.

Los jóvenes se reconocen y se identifican entre sí, al establecer una diferenciación existencial con los demás; su praxis discordante le confiere sentido e identidad colectiva. Así han ido logrando su independencia existencial al irse diferenciando cada vez más de la sociedad que los contiene (Brito, 2002, p. 45).

Es mediante el proceso de inserción social cuando la juventud conquistó el adjetivo de *los otros*. De esta manera, la identidad se gestó en otro lado, fuera de lo oficial e institucional, con prácticas cotidianas que van desde el lenguaje, la forma de vestir, el intercambio de productos culturales como la música el cine y la literatura, hasta lo político en las formas de pensar, hacer y ser. Desde esta perspectiva, Zenil (2010) los define de la siguiente manera:

Los jóvenes se caracterizan por hacerse visibles a partir de prácticas que ponen de manifiesto una condición permeada por limitaciones de tipo social,



económico, político y cultural en las que están construyendo su proceso de incorporación al espacio colectivo, ya sea siguiendo los canales socialmente existentes o diferenciándose de ellos. (p.83)

Por lo tanto, existen diferentes maneras de *ser joven*, las desiguales circunstancias sociales por las que atraviesan los jóvenes reflejan una diversidad condicionada por la posición que tienen al interior de la sociedad, por ello es indispensable hablar de “juventudes” y sus distintas maneras de serlo, reflejadas a partir de sus diferentes formas de actuar, de pensar y de ser (Marín, 2014, p.43).

Es decir, no se puede hablar de una sola forma de ser joven, a partir de lo expuesto anteriormente, hablar sobre la juventud es hablar de sus propias prácticas, ya que éstas se materializan en la forma en que participan, se asocian, hablan y se movilizan.

## 1.6 Las políticas de juventud

La importancia de la juventud en nuestro país es indiscutible. En México, cerca del 25.7% de la población total (30.6 millones) se encuentra dentro del rango de edad que va de los 15 a los 29 años (INEGI, 2017). Esta población, no sólo por su número sino por sus características, constituye una fuente permanente de demanda de servicios públicos (educación, empleo, salud, recreación etcétera), a la cual cotidianamente el gobierno - y su partido -, cualquiera que sea su signo político, tiene que hacer frente.<sup>2</sup> De acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, de la población joven en ese rango de edad, el 50.9% son mujeres y 49.1% son hombres y el 64.9% esta entre los 20 y 29 años de edad. (INEGI, 2017).

---

<sup>2</sup> Lo anterior, a pesar del desacuerdo existente entre en los diferentes niveles de gobierno sobre el rango de edad que debe abarcar este periodo de la vida, pues el Gobierno Federal lo ubica entre los 12 y los 29 años, según la *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*; en tanto que el Gobierno de la Ciudad de México lo ubica entre los 15 y los 29 años, en la *Ley de los y las Jóvenes del Distrito Federal*

A pesar de que la juventud es un periodo de la vida que generalmente está asociado, al deseo del cambio, la transformación, la vitalidad, la formación de expectativas, el aprendizaje y la innovación, entre otras muchas cosas; lo cierto es que la vida de muchos jóvenes en el país y en nuestra país no es fácil, pues está llena de carencias, frustración y pérdida de la esperanza. Baste señalar que hacia el primer trimestre de 2017, 15 millones de jóvenes se encontraban ocupados; de ellos el 60.6% (9 millones) lo estaba en el sector informal de la economía. (INEGI, 2017, p.2). Los datos considerados en la Encuesta Intercensal 2015, señalan que 1.2% de los jóvenes de 15 a 29 años de edad es analfabeto. (INEGI, 2017, p.3).

Problemas como la falta de empleo, la inseguridad pública, las dificultades para ingresar o continuar estudiando, la insuficiente y deficiente prestación de servicios de salud, los pocos espacios recreativos, deportivos y culturales y la negativa estigmatización que de ellos se ha hecho, son entre muchas otras cosas, la vivencia cotidiana en la que lamentablemente la mayoría de los jóvenes mexicanos están creciendo. Así, la experiencia de muchos jóvenes está marcada por la dificultad y escasez de oportunidades.

Según Balardi, las políticas públicas de juventud son:

el conjunto de programas y acciones que se orientan tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al periodo vital juvenil, así como también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados... [La política de juventud] trata de ir generando las condiciones en las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven... (Balardi, 1999 en Aguilar, 2009, p. 61)

Aguilar ubica diversos tipos de políticas de juventud a partir del rol asignado entre los actores que intervienen en ésta.

- a) Políticas para la juventud: cuya característica principal es el paternalismo y el control que se ejerce hacia la juventud.
- b) Políticas por la juventud: políticas que pretenden ante todo la movilización de la juventud y muchos casos el adoctrinamiento en provecho del sistema.
- c) Políticas con la juventud: cuya esencia es la participación juvenil y la corresponsabilidad, estas políticas buscan la construcción de solidaridad al interior de este grupo.
- d) Políticas desde la juventud: Políticas diseñadas por los mismos jóvenes en condiciones de autogestión, aunque en ocasiones tenga que ser subsidiada por el Estado. (Sáez, 1988, pp. 55-57 en Aguilar, 2009)

Aunque, como comenta Aguilar, éstos pueden parecer más tipos ideales, los podemos encontrar en sus diferentes matices a partir de las distintas “miradas” con las que se observa a los jóvenes:

A veces se ubica a la juventud como una etapa transitoria de la vida... lo cual implica una etapa de preparación al mundo adulto, he aquí el problema pues lo social se piensa desde el mundo adulto y esto determina lo que deber ser y hacer el joven. Otras veces se piensa como grupo social que puede ser clasificable a partir de su edad, el problema radica en que la juventud es un fenómeno sociocultural más complejo que lo que puede impactar etariamente, Por último, se tiende a identificar a los jóvenes con un conjunto de *actitudes ante la vida*. Lo peligroso es que se les llega a idealizar atribuyéndoles cualidades o estigmas, lo que lleva a la homogenización de la juventud (Aguilar, 2009, p. 62)

Ante el carácter polisémico con el que se construyen así mismas las juventudes se han desplegado cuatro enfoques disciplinarios y estratégicos para abordar el tema de las políticas juveniles en América Latina y en nuestro país, con sus características particulares: 1) el enfoque de riesgo, 2) el enfoque de derechos, 3) el enfoque que asume que los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo, y 4)

el enfoque que se apoya en la construcción de capital y empoderamiento de los jóvenes (Rodríguez, 2006, p. 30).

a) El enfoque de riesgo: criticó los postulados tradicionales que tomaban a los jóvenes como un sector al que habría que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad como tal. El enfoque de riesgo mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, que viven en condiciones precarias y enfrentan limitaciones irremediables, las elevadas tasas de deserción escolar, desempleo y subempleo, junto a las condiciones de vida (familia, vivienda, comunidad, etcétera) dieron crédito a este enfoque (ibídem, p.33).

Sin embargo, este enfoque sólo se limitó a contribuir al acceso de los servicios, dando un sentido paternalista. Por lo mismo, este enfoque no fomentó la participación de los jóvenes en la dinámica social, económica, política y cultural.

b) El enfoque que mira a los jóvenes como sujetos de derechos: en este enfoque se asume a los jóvenes como ciudadanos por lo que tienen derechos que el Estado y la sociedad tienen que respaldar. A diferencia del enfoque anterior, el acceso a los servicios ahora es visto como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada (ibídem, p. 34).

c) El enfoque que asume a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, en este enfoque lo que se pretende es destacar el eventual aporte de los jóvenes a la sociedad y su reconocimiento como actores estratégicos. Enfatiza en la articulación entre el aseguramiento al acceso a los servicios y el fomento a la participación (ibídem, p.35).

d) Enfoque que se apoya en la construcción de capital social y empoderamiento juvenil, en dicho enfoque, las políticas están diseñadas para realizar acciones que puedan brindar a los jóvenes herramientas necesarias para negociar con las personas que toman decisiones, tanto a nivel macro como a nivel micro y construir

“cuotas” de poder propio, imprescindibles para procesar su integración autónoma a la sociedad a la que pertenecen (ibídem, p.36).

Habiendo expuestos los enfoques anteriores cabe señalar que la actual administración federal ha tratado de crear una imagen de los jóvenes que necesitan ser guiados bajo una tutela del Estado, puesto que no reconoce sus distintas prácticas y deja a un lado las distintas maneras de ser joven. Las actuales políticas niegan la participación de este sector ya que no abren canales para su inserción.

### **1.7 Las políticas de juventud en México, un recorrido histórico**

¿Qué instituciones atienden las políticas de juventud en nuestro país? ¿Qué acciones y discursos oficiales se perfilan en torno a la atención de los jóvenes en México? ¿Qué políticas públicas atienden las problemáticas de los jóvenes y cómo atemperan el clima generalizado de violencia en el país?

La atención a los jóvenes en México aparece en la década de los años treinta del siglo XX, después del periodo revolucionario y con la consolidación del Estado posrevolucionario. En el escenario internacional comienza a darse una explosión demográfica hacia los centros urbanos y la industrialización se profundiza en los países periféricos como el nuestro. En este contexto, la juventud fue considerada, en primera instancia, como un fenómeno netamente urbano, pues fue en la ciudad donde empezaron a crearse las primeras instituciones, las cuales otorgaron una regulación acorde con la edad, por ejemplo: la reglamentación para acceder al mercado de trabajo, el periodo de educación obligatoria, los sistemas judiciales (correccionales) para personas con edad específica o bien, un servicio militar forzoso. Además de requerir mano de obra que satisficiera la demanda industrial.

...la demanda social de calificación se convirtió en una condición central para la gestación de la juventud como categoría social. Es en las sociedades industriales donde se observa con claridad la paradoja juvenil: entre su capacidad para reproducir a la especie humana y su incapacidad o

incompetencia para reproducir a la sociedad; la concepción que se tenía de los niños y jóvenes como inmaduros e inacabados justificaba en ellos un periodo de capacitación. (Aguilar, 2011: 6)

Ante este escenario se creó la primera institución pública diseñada específicamente para la atención de la población joven en México que en ese momento reconocía a un grupo integrado como son los universitarios. Esta institución fue la Oficina de Acción Juvenil (OAJ), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la cual se funda en 1942. La OAJ tenía la función de ser un espacio público de relación entre los representantes universitarios de diferentes entidades del país, y de ellos con las autoridades de educación en los diferentes niveles de la administración pública (Marcial, 2012, p. 12).

Insertos en lo relativo a la educación y las aulas escolares, los jóvenes empezarían a figurar en el organigrama institucional y, gracias a ello, podrán ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas (ídem)

Los jóvenes universitarios comenzaron a tener cada vez mayor presencia fuera de las aulas, ello propició que para 1950 el entonces presidente Miguel Alemán instaurara el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM). Dicho instituto tuvo las siguientes líneas de trabajo:

- Capacitación para el trabajo: que comprendía orientación vocacional para las actividades productivas y la creación de centros de capacitación, donde se canalizaba a los jóvenes a las fábricas, comercios y empresas agrícolas.
- Capacitación cultural: que incluía alfabetización, sobre todo a jóvenes indígenas y campesinos; así como el ingreso de jóvenes a los sistemas de educación media básica o a la impartición de cursos.
- Capacitación ciudadana: instrucción sobre las bases de la ética ciudadana, de responsabilidad, libertad y dignidad, a efecto de preparar al individuo para su integración plena a la sociedad.

- Capacitación física: integraba la promoción y el fomento deportivo (Pérez-Islas, 2000, p.77 en Marcial 2012)

Posteriormente, durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se crearon las Casas de la Juventud, la cuales tuvieron como principal función adecuar las acciones del instituto al contexto de las distintas regiones del país continuando con las cuatro áreas de capacitación.

En la década de los sesenta, época caracterizada por movimientos políticos y manifestaciones culturales juveniles, la política oficial en México mostró un fuerte estancamiento con relación a las condiciones juveniles y su posible incidencia positiva en ellas (Marcial, 2012, p. 14)

Para el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) el INJM cambia de nombre a Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) esto trajo consigo una serie de cambios significativos, entre ellos que la capacitación técnica, ahora se transforma en “una alternativa de instrucción a nivel de extensión universitaria” (Pérez-Islas, 2000, p. 78, en Marcial,2012)

El ahora INJUVE trató de transformarse, de un centro de capacitación gubernamental a una instancia que buscaba abrir los espacios necesarios para las expresiones juveniles de diversa índole.

En 1977, aparece el decreto para la conformación del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) con la creación de este instituto se pusieron en práctica políticas sociales y culturales con relación a la población joven. En 1987, el CREA descentralizó sus actividades y creó una red de 31 “CREAS” estatales, 1,122 municipales y 55 regionales.

El trabajo del CREA se consolidó en tres asuntos generales a) las políticas de apoyo turístico para los jóvenes mediante descuentos especiales, b) la creación de un

departamento especializado en investigaciones sobre juventud, donde se formó el Centro de Estudios sobre la Juventud Mexicana (CEJM) y c) la generación de variados programas deportivos dedicados a la población juvenil a través de la Comisión Nacional del deporte (CONADE) (Marcial, 2012, p. 21)

En esta institución [el CREA] se generó un salto cualitativo en el esquema programático, partiendo de la premisa que la atención a la juventud no sólo es responsabilidad del estado, sino que la sociedad en su conjunto debe procurar los distintos espacios a los jóvenes para alcanzar un desarrollo adecuado e integral. Con el CREA, se habló por primera vez de una política nacional de juventud, basada en una actitud que genera una conciencia colectiva sobre el significado de los juvenil, en toda su amplitud y heterogeneidad, y la consecuente necesidad de establecer mecanismos de coordinación que optimizaran el uso de recursos que los diferentes organismos, instituciones y sectores dirigían hacia ese sector (Pérez-Islas, 2000, p. 78)

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en un contexto de liberalización de la economía al mercado externo y de reducción del gasto público, el presupuesto asignado al CREA es reducido, contando sólo con una pequeña oficina conocida como la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ).

La política de juventud en el Gobierno de Salinas se centró en el deporte como actividad central para convocar a la juventud. “Se consideró que toda la crítica, rebeldía e insatisfacción juvenil podían ser canalizadas para transformar e innovar las condiciones sociales prevalecientes, sobre todo aquellas que influían negativamente a los jóvenes en toda la nación” (Marcial, 2012, p. 24).

En este sexenio se impulsaron los siguientes programas: El programa de Bienestar económico que incluyó subproyectos como el de Empleo juvenil, el de Empresa joven, del de la Tarjeta Plan Joven y el Programa de Recreación y Turismo Juvenil.



El Programa de Organización y Participación Juvenil incluyó los proyectos de Solidaridad Juvenil y Voluntariado, el de Certámenes y Encuentros, el de Relaciones Internacionales, el Movimiento Nacional Juvenil por la Participación Democrática y el Movimiento Nacional Juvenil por los Derechos Humanos. Finalmente el programa Social estaba formado por el Programa Nacional Juvenil para la Prevención de Adicciones, el de Servicio Social, el de Estímulos a la Juventud, el de Apoyo a los Jóvenes Indígenas y de Zonas Marginadas, el de Extensión Formativa, el Movimiento Nacional por la Defensa del Medio Ambiente y el Movimiento Nacional Por la Paz y la Libre Autodeterminación de los Pueblos (Pérez-Islas, 2000, p. 78 en Marcial 2012).

En este periodo la cooptación política como estrategia y mecanismo de control hacia los jóvenes que había caracterizado a los gobiernos anteriores cambió por un discurso populista que hacía referencia a los jóvenes en los discursos oficiales y los colocaba como actores del “cambio social” pero a la vez como salvaguarda de los valores “más profundos” de nuestras costumbres y tradiciones. (Marcial, 2012, p. 25)

Con Ernesto Zedillo (1994-2000), la DGAJ se transforma en la Dirección General Causa Joven; con este cambio se trató de reconstruir la comunicación entre los jóvenes y el gobierno; otro de los objetivos de dicha transformación fue descentralizar tanto los recursos como la operación de los programas.

La orientación de la política en este sexenio fue dotar de competencias o delegar responsabilidades políticas a otros sectores de la sociedad “Causa Joven no asumió un papel dirigente en la atención a la juventud, y ello mantuvo a millones de jóvenes fuera de los apoyos e incentivos para su desarrollo personal y comunitario” (ibídem, p.26)

Pese a ello hubo un significativo avance en el compromiso de atender las necesidades juveniles, al reconocer la diversidad social y cultural y así poder mirar

las diferentes maneras de ser joven en México, logrando un reconocimiento institucional.

En 1999 Zedillo crea el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), este instituto crea la primera Encuesta nacional sobre Juventud con el propósito de generar la información necesaria y de ahí diseñar políticas públicas hacia el sector juvenil.

Así mismo, el IMJ define cinco objetivos centrales en su Ley orgánica la cual fue aprobada por la LVII Legislatura de la Cámara de Senadores:

- Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita integrar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.
- Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
- Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requiera.
- Promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos.
- Fungir como representante del gobierno federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite participación (ibídem, p.28).

Las acciones del IMJ se centraron en 19 programas o áreas de trabajo: 1) Investigación e integración de políticas juveniles, 2) bienestar y recreación, 3) derechos humanos, 4) empleo, capacitación y bolsa de trabajo, 5) empresas juveniles, 6) premios y certámenes nacionales, 7) equidad de género, 8) apoyo a

jóvenes indígenas, 9) cuidado del medio ambiente, 10) prevención de adicciones, 11) sexualidad y salud reproductiva, 12) servicio social, 13) servicios juveniles y apoyo a manifestaciones culturales, 14) asesoría y vinculación con organizaciones, 15) centros interactivos, 16) evaluación y análisis institucional, 17) coordinación sectorial y regional, 18) comunicación y difusión, y 19) cooperación internacional (Pérez-Islas, 2000, pp. 84-118).

Para el año 2000, con la alternancia en el poder y el cambio de partido en la Presidencia de la República se fija la postura conservadora del Partido Acción Nacional (PAN) en el diseño de las Políticas Públicas. Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se realizan cambios significativos en el organigrama del IMJ y del Centro de Investigación y Estudios Sobre Juventud (CIEJUV) creado en 1996.

Con la postura conservadora hubo un cambio de visión en los proyectos que se venían desarrollando, el IMJ se fue orientando hacia ciertos grupos “juveniles” vinculados con sectores de derecha creando la Red Nacional de Juventud, que dará cabida a Organizaciones No Gubernamentales para tomar decisiones sobre actividades del instituto. Se creó un Programa Nacional de fomento a las actividades empresariales de los y las jóvenes. Programa de Adicciones: creación de centros de atención, información y rehabilitación. Combate a las redes de narcotráfico juvenil (Silva, 2001, pp. 95-96 en Marcial 2012)

En el 2002 se diseñó el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 en donde se formularon tres temas principales: a) la calidad de vida de las y los jóvenes, b) el desarrollo individual y colectivo de la población juvenil y c) los sectores juveniles en riesgo de exclusión.

En este sexenio el IMJ contó con una red de oficinas en cada uno de los 32 estados de la república y con trece servicios para los jóvenes: 1) sexualidad, 2) becas académicas, 3) empleo juvenil, 4) servicio social, 5) premios y certámenes, 6)

prevención de adicciones, 7) medio ambiente, 8) género, 9) talleres, foros y encuentros juveniles, 10) centros Causa Joven, 11) enlace con organizaciones, 12) apoyo a jóvenes indígenas, 13) red de turismo y recreación (Marcial, 2012, p. 35).

Con el siguiente gobierno, en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), continuaron los cambios en la administración pública; tocó el turno del Centro de Investigación y Estudios de Juventud (CIEJ) y se destituyó de su cargo al maestro José Antonio Pérez Islas quien había estado a cargo de este centro desde hacía 20 años, desempeñando labores en el diseño e implementación de políticas de juventud en el país. Ello trajo consigo la ruptura del IMJ con la Red Iberoamericana de Investigadores de Juventud (RIIJ) con la que el CIEJ venía trabajando desde 1996.

Entre enero y mayo de 2007, la política de juventud en México queda a la deriva debido a la necesidad de apearse, como cada sexenio, al nuevo Plan Nacional de Juventud elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de Felipe Calderón. Ello provocó, desde la miope mirada del gobierno, el abandono de una importante labor en el estudio y reconocimiento de la problemática juvenil en México, al cortar de tajo con los trabajos de investigación y difusión que se venían desarrollando. Entonces, el enfrentamiento se volvió agudo entre el gobierno mexicano y aquellos jóvenes que, desde sus realidades y problemáticas, se manifiestan y expresan política y culturalmente. (Ibídem, p.37-38)

En este sentido, el gobierno de Calderón se caracterizó por el desinterés y la desatención de las problemáticas que afectan a los jóvenes mexicanos, su propuesta fue un “diálogo basado en la descalificación, la estigmatización, la criminalización y la represión abierta hacia lo que se busca, expresa, siente, disiente, imagina, crea y reproduce desde los mundos juveniles” (ibídem, p.44-45).

Podemos ver que en nuestro país y en general en América Latina, las primeras instituciones que dieron atención a los jóvenes, a partir de la década de los cuarenta y hasta finales de la década de los setenta, predominaba un enfoque de atención en el terreno de la educación y del tiempo libre, el cual beneficiaba casi exclusivamente a los jóvenes *integrados*.

Posteriormente, en el marco de economías en crisis, a principios de los ochenta, al Estado ya no le alcanzó para cubrir y asegurar los servicios básicos de educación y empleo. Con la reducción del gasto público, se impulsó una estrategia de desincorporación de empresas del Estado, para que éste ya no asumiera los costos, por ende se forzó a incorporar a otros actores para coadyuvar a la oferta de estos servicios, por medio del desarrollo de programas de capacitación laboral y empleo.

Con la entrada de estos actores, no sólo en la oferta sino en el diseño de proyectos, programas y políticas, se diversificaron los enfoques de atención a los jóvenes, logrando visualizar a otros jóvenes que históricamente estuvieron excluidos de los modelos de atención y problemas que convergían a su alrededor.

Uno de los grandes problemas que comenzaron a visualizarse fueron los referentes a la violencia juvenil y su tratamiento en el ámbito de las políticas públicas<sup>3</sup>. Sin embargo, en el Programa Nacional de Juventud de las dos últimas administraciones no existe una propuesta integral en el tratamiento de la violencia relacionada con los jóvenes; en todo caso la pretensión del Plan es abordar desde diferentes instituciones –públicas y privadas- y desde distintos ángulos una articulación entre las acciones de diferentes instituciones para el tratamiento de la violencia juvenil, como fue el caso del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, el cual se describirá y analizará en los capítulos siguientes.

---

<sup>3</sup> En el siguiente apartado se ahondará en dicha problemática.

## Capítulo II

### Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018

Con la llegada a la presidencia del primer candidato de oposición, Vicente Fox fijó muy claramente su estrategia frontal contra el crimen, al deshacerse de una política de tolerancia que permeó durante la época de los ochenta y noventa. Durante su gobierno, Fox logró la captura de varios líderes del narcotráfico; sin embargo, “el descabezamiento de las organizaciones criminales rompió el equilibrio en el mundo del narcotráfico”. En este contexto, en el siguiente sexenio, Felipe Calderón asumió la presidencia en medio de una pelea por el poder y el dominio por el control de la droga entre diferentes cédulas de los distintos cárteles (Alvarado, Serrano, & Chabat, 2010, pp. 27-28).

De acuerdo con los datos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el 2006 se registraron 11 800 homicidios dolosos, mientras que en 2007, la cifra fue de 10 253. En el 2008 este delito aumentó a 13 mil, para el 2010 fue de 20 680 homicidios y 22 mil en el 2011, el año más violento del sexenio.

Mientras esto ocurría, entre 2007 y 2012 la tasa de denuncia por robo con violencia aumentó 27.9 por ciento y 114.63 por ciento la tasa de denuncia por extorsión (Secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, 2013).

Ante ello, la estrategia de seguridad que caracterizó a la administración del entonces presidente Felipe Calderón fue una declaración frontal contra la delincuencia. A pesar de haber contado con una serie de programas como fueron: Escuela Segura, que “busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar”, Recuperación de espacios públicos para la convivencia social, que propone la

“rehabilitación y devolución a la sociedad para la convivencia social con libertad y seguridad” y Salud sólo sin drogas, centrado en la prevención de adicciones. El mensaje a lo largo de sus seis años de mandato fue el mismo.

El mensaje oficial privilegió marcadamente la necesidad de combatir frontalmente el fenómeno delictivo vía la recuperación de territorios para el restablecimiento de las condiciones mínimas de seguridad y la desarticulación de las organizaciones delictivas (México Evalúa, 2014: p. 8).

En su último año del sexenio de Felipe Calderón se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia donde se define la prevención social como: “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan” (íbidem). Con lo que se dio un cambio repentino en como se había tratado el tema de la seguridad durante su gobierno, al pasar de una política de confrontación con el narco, inaugurada en el gobierno de Vicente Fox, la cual buscaba fortalecer las capacidades institucionales para enfrentar este problema a una política que buscaría combatir los factores que la originan.

Con el cambio de partido en el poder en el 2012, el ahora presidente Enrique Peña Nieto anunció una nueva estrategia de seguridad de su gobierno, haciendo a un lado la estrategia reactiva de Felipe Calderón, propuso una estrategia basada en la prevención social del delito, continuando con el modelo ecológico de prevención, sobre la identificación de los factores de riesgo y de protección, sugerido por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2004).

Enrique Peña Nieto propuso el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD), a través de su frase “Nos Mueve la Paz” dejó en claro cuales iban a ser los mecanismos y lineamientos en los que se iba a basar su estrategia centrándose en cinco objetivos:

1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención mediante su participación y desarrollo de competencias.
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención primaria.
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales / delegacionales, entidades federativas y federación.
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social (DOF, 2014).

Sin embargo a casi cinco años de haberse decretado esta Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y a tres de implementarse el Programa Nacional de Prevención para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, los índices de violencia y delincuencia no han cesado, así lo señala el estudio realizado por la Dirección General de Investigación Estratégica Belisario Domínguez, al señalar que tanto la estrategia militar y de “combate frontal” de Felipe Calderón, como la “preventiva” o de “México en Paz” de Enrique Peña Nieto han fracasado en su misión de combatir el delito<sup>4</sup>. Según estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), al primer trimestre de 2017 se experimentó un incremento de la violencia en el país. En relación con el primer trimestre de 2016, los homicidios dolosos se incrementaron en 29.48%, 12.57% los homicidios culposos, 19.75% los secuestros del fuero federal y común, y 32.31% de los robos con violencia. (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia Delictiva del Fuero Común”)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Galindo López, Carlos. et al. (2017), Seguridad interior. Elementos para el debate. *Revista Temas estratégicos* 39. Enero. Instituto Belisario Domínguez, Dirección General de Investigación Estratégica, pp.1-39.

<sup>5</sup> <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>



De acuerdo con un documento preparado por el Banco Mundial (2012), de 2000 a 2010, aproximadamente 139 mil mexicanos fueron víctimas de homicidios. Los jóvenes fueron un actor implicado en hechos violentos. El total de homicidios en jóvenes entre los 10 a 29 años durante estos diez años ascendió a aproximadamente 53 mil personas (38.2%). (Banco Mundial, 2012, p.24)

En el siguiente apartado se describen los elementos del PNPSVD, para ello se harán algunas precisiones conceptuales sobre el término de violencia y prevención de la violencia y el delito; de igual forma se describirán algunos enfoques con los que se han diseñado las políticas de prevención de la violencia y el delito.

## **2.1 ¿Qué es la prevención de la violencia y el delito?**

La violencia es un concepto que tiene diferentes definiciones; sin embargo, uno de los más utilizados y en el que se fundamentan la mayoría de las políticas de prevención de la violencia es el que plantea la Organización Mundial de la Salud en el Informe Anual de Violencia y Salud (OMS, 2004, p. 5) en la que señala que la violencia es:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

Esta definición nos ayuda a comprender diferentes formas de manifestación de la violencia, no sólo a nivel físico sino psicológico. De acuerdo con lo anterior la violencia se puede dividir en tres categorías:

- La violencia autoinflingida: comprende el daño físico producido a sí mismo; suicidio o daño auto-inferido.
- La violencia interpersonal: son las conductas perpetradas por una persona hacia a otras que produzca daños físicos, psicológicos, sexuales o materiales.

- La violencia colectiva: son los actos practicados por un grupo hacia otro grupo o persona. La violencia colectiva puede tener motivación política, económica o social. (Ibidem, p. 6)

Estas categorías de violencia también hacen referencia a distintas situaciones, que se clasifican de la siguiente manera:

- La naturaleza de la agresión: física, psicológica, sexual.
- La persona que sufre la violencia: niñas y niños, mujeres, ancianos.
- La motivación: política, económica, racial, delictiva.
- El ámbito: la casa, el trabajo, la escuela, la calle.

Dichas clasificaciones se convierte en tipos específicos de violencia las cuales se definen según “su *estándar* de la dinámica de la violencia”.

- Violencia estructural: originada por todo un conjunto de estructuras, tanto físicas como organizativas, que no permiten la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Se traduce como violación o negación de derechos a un grupo en detrimento de otro grupo ( oprimidos vs opresores).
- Violencia política: proviene de agentes sociales que generan conflictividad política y social.
- Violencia económica: se genera en los mercados ilegales de armas, drogas, mercaderías, personas. Se refiere a las acciones u omisiones de los agresores que afectan la economía y subsistencia de las víctimas, especialmente en casos de violencia familiar.
- Violencia institucional: es la que se genera y reproduce en el seno de las instituciones del Estado.
- Violencia laboral: La que se genera en el ámbito del trabajo y es ejercida sobre el trabajador por su empleador o alguien que tenga función de mando.
- Violencia familiar o doméstica: proviene de las relaciones asimétricas de poder e igualdad en el seno de las familias.

- Violencia juvenil: es la que se genera entre grupos juveniles, que pueden o no estar relacionadas al pandillerismo.
- Violencia común: es difusa, abarca distintas manifestaciones y provienen de múltiples causas. (USAID, 2015, p. 35)

Por otro lado, por prevención vamos a entender:

“las medidas destinadas a impedir la aparición de la enfermedad o una lesión, sino también a detener su avance o atenuar sus consecuencias, una vez establecida” (Calle Dávila, 2011).

Mientras que la prevención del delito se refiere a “las acciones enfocadas a disminuir las amenazas, el riesgo y las oportunidades de que el delito ocurra mediante la identificación y eliminación de las causas, elementos de oportunidad y condiciones sociales que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca” (México Evalúa, 2014, p. 10).

Con estas precisiones conceptuales a continuación se exponen ciertos enfoques con los que se han diseñado algunas políticas de prevención de la violencia y el delito.

Existen dos enfoques generales que compiten por las agendas de políticas de reducción de la violencia y delincuencia. En primer lugar figura el represivo, en el cual "se reafirma el monopolio del Estado en el control de la delincuencia, con énfasis en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública", y en segundo lugar el enfoque preventivo “que pone de relieve la importancia de la prevención, los límites de las instituciones de seguridad en el control de la delincuencia y el papel de los ciudadanos en la prevención”. (USAID, 2012: 38)

Por su parte, Concha- Eastman identifica tres enfoques de prevención de la violencia y los describe a partir de tres niveles que van cambiando gradual e históricamente, estos niveles son:

- Nivel de represión y control. Intervención de la policía y el sistema judicial. Las teorías basan esta acción en el efecto intimidatorio que sobre los potenciales agresores tiene la exclusión carcelaria y la suspensión de los derechos civiles con que el Estado castiga a los trasgresores de la ley.
- Nivel de prevención. Es la respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia. Los diversos sectores relacionados con la atención, rehabilitación, cuidado y control de las víctimas y victimarios de actos violentos hacen esfuerzos en tal dirección.
- Nivel de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social. En este tercer nivel se procura no sólo evitar el daño sino generar condiciones para no favorecer el surgimiento de tales manifestaciones (Concha- Eastman citado por Calle Dávila, 2011, p. 8)

En el informe redactado por *México Evalúa*, “*Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*” Se identificaron tres enfoques de prevención del delito. El primero, *Prevención por etapas de desarrollo*, agrupa a las estrategias que se diseñan a partir de la etapa del desarrollo del delito, es decir, qué tan avanzado está un problema delictivo. Aquí se encuentra lo que se denomina la *Prevención primaria*, secundaria y terciaria. La primaria se refiere a las actuaciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que ocurra; la segunda a las medidas centradas en las respuestas más inmediatas a la violencia, como la atención pre hospitalaria, los servicios de urgencia o el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual después de una violación y la última a las intervenciones centradas en la atención prolongada después de actos violentos, como la rehabilitación y la reintegración, y los intentos por aminorar los traumas o las discapacidades de larga duración asociadas con la violencia (OMS, 2004).

El segundo enfoque, *Prevención del delito por estrategia operacional*, se refiere a las condiciones sociales o factores de riesgo en que las estrategias de prevención

van a operar, dicho enfoque se refiere a la prevención situacional, comunitaria y de la criminalidad.

La prevención situacional se refiere a la motivación para cometer un delito, el cual puede ser resultado de una combinación de variables situacionales inmediatas, aspectos altamente específicos en la historia del individuo y factores relacionados con las circunstancias presentes de la persona.

La prevención comunitaria son acciones encaminadas a cambiar las condiciones sociales que mantienen y permiten el desarrollo de la delincuencia, enfocándose en la habilidad de instituciones locales para reducir el delito (Hope, 1995). Se enfoca en la habilidad de instituciones como las familias, redes de amistades y organizaciones para prevenir el delito.

Y la prevención de la criminalidad se enfoca en los factores y predictores de la delincuencia plenamente identificados para un grupo de personas en un lugar y tiempos dados. Busca identificar y prevenir las carreras criminales de los individuos que presentan un comportamiento criminal crónico.

Finalmente, en el tercer enfoque, *Prevención por orientación estratégica*, existen dos tipos de prevención: prevención social de la violencia y prevención del delito a través del diseño ambiental.

El primero se refiere a todas aquellas acciones enfocadas a tratar con las raíces del delito y a reducir los factores de riesgo en los individuos. Este tipo de acciones se llevan a cabo incidiendo en el individuo desde etapas muy tempranas, tanto en los factores de oportunidad y de criminalidad, como en sus lazos comunitarios y relaciones sociales.

Mientras que el segundo está enfocado a diseñar y construir entornos no propicios para el desarrollo del delito. Este tipo de prevención se lleva a cabo modificando el

espacio físico de las comunidades de tal forma que se reduzca la oportunidad de la posible acción del criminal y de ser victimizado (México Evalúa, 2014, p. 11)

Estos enfoques, se han utilizado para diseñar las políticas y programas como estrategia de prevención de la violencia y el delito. Como veremos mas adelante, el Programa Nacional de Prevención concentró sus planes de acción en la prevención primaria y secundaria. Es decir, que los planes y los programas tienen que ser diseñados en atender a población que está propensa y expuesta, desde un enfoque situacional, a la violencia; así como, en atender a la población que puede reincidir en acciones violentas.

## **2.2 El Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018**

De acuerdo con el Programa Nacional de Prevención (PNPSVD), la prevención de la violencia se entiende como “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan” (DOF, 2014).

Por su parte, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia define cuatro tipos de prevención:

- Prevención Psicosocial

El objetivo de la prevención psicosocial consiste en incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las conductas criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad. Así también, sugiere como mínimo impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad.

- Previsión Situacional

La prevención comunitaria busca atender los factores de riesgo mediante la participación ciudadana a través de acciones como son: el diagnóstico participativo, el mejoramiento de las condiciones de seguridad del entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten la cultura de la prevención, autoprotección y denuncia ciudadana y de utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias; así mismo, establece como acciones mínimas el mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos; fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales, entre otras.

- Previsión Comunitaria

La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante: el mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia; el uso de nuevas tecnologías; la vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad; medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia; y, la aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

- Previsión Social

La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante: programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano; la promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión; el fomento de la solución pacífica de conflictos; estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las

diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad (DOF, 2014).

El PNPSVD se concentra en atender las condiciones socioeconómicas que parecen estar asociadas al desarrollo del delito (primaria) y a los grupos en situación de riesgo delictivo (secundaria). Con base en ello el PNPSVD se diseñó con el objetivo de:

“Fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía” (Ibidem)

En el caso de la prevención de la violencia, existen múltiples factores que protegen o facilitan la ocurrencia del fenómeno. Estos factores no son necesariamente causas directas de la violencia o de la ausencia de ésta. Sin embargo, se ha comprobado que cuando existen factores de riesgo, la probabilidad de que ocurra la violencia es mayor, mientras que la presencia de factores protectores implica una probabilidad menor de ocurrencia de la violencia, o una capacidad de los individuos para resistirla y recuperarse de sus daños (Calle Dávila, 2011).

El PNPSVD parte de un diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad, en éste se identificaron factores de riesgo, territorios y población de atención prioritaria (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres). La Tabla 1 enlista los programas estratégicos que contempla cada uno de los ejes de acuerdo con las bases del PNPSVD.

<b>Tabla 1. Programas estratégicos del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia</b>
Programas estratégicos por eje rector en el PNPSVD



<b>Ejes rectores</b>	Programas estratégicos
<b>Seguridad ciudadana: prevención integral y prevención social de las violencias y la delincuencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales</li> <li>• Programas de prevención y atención de las violencias en el entorno escolar</li> <li>• Programas de desarrollo psicoemocional y salud sexual reproductiva</li> <li>• Atención integral a víctimas de la violencia y el delito</li> <li>• Proyectos para la reconciliación policía-sociedad</li> <li>• Modelos policiales de orientación comunitaria</li> </ul>
<b>Juventudes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de salud sexual y reproductiva</li> <li>• Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo</li> <li>• Proyectos de reinserción social y atención a jóvenes en conflictos con la ley</li> <li>• Programas de prevención y atención integral de las adicciones</li> </ul>
<b>Mujeres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de atención a la violencia de género</li> <li>• Programas de salud sexual y reproductiva</li> <li>• Programas para el desarrollo de capacidades y competencias laborales y emprendimiento socioproductivo</li> </ul>
<b>En condiciones de vulnerabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas para víctimas directas e indirectas de violencia y del delito</li> <li>• Programas de atención integral a población en reclusión y sus familias</li> <li>• Programas de atención integral a migrantes, transmigrantes y desplazados internos forzados</li> </ul>
<b>Convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas para la convivencia ciudadana</li> <li>• Programas de gestión comunitaria</li> <li>• Observatorio ciudadano</li> </ul>
<b>Cultura ciudadana y cultura de la legalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana, de paz y legalidad</li> </ul>
<b>Cultura de la paz</b>	Programa de resolución pacífica de conflictos, mediación y negociación y acupuntura sociourbana
<b>Urbanismo social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de urbanismo social e infraestructura, rescate, revitalización y apropiación de espacios para la vida comunitaria</li> <li>• Programas de cultura vial</li> <li>• Programas de movilidad segura</li> </ul>

Fuente: Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, "Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial", <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>

Para llevar a cabo las acciones del Programa, el gobierno federal estableció que los municipios y delegaciones implementarán los diferentes programas de prevención social que se financian con recursos federales a través de: el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN). Y en cada caso con los recursos de cada municipio o delegación en materia de prevención social de la violencia y el delito.

En el siguiente capítulo se describirán los contenidos de uno de los programas estratégicos del PNPSVD y se tomará como caso específico el Pronapred para hacer una evaluación de la política de prevención de la violencia y la delincuencia contenida en el Programa que se ha expuesto en este apartado.

## Capítulo III

### El Programa Nacional de Prevención del Delito a través del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana

En México, desde 2006 y hasta la fecha, el gobierno federal se ha centrado en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública (reformas al sistema jurídico, entrenamiento y mejor equipamiento tecnológico) para el combate de la delincuencia y la violencia en el país. A pesar de ello, se han observado pocos avances en materia de seguridad a nivel nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública (ENVIPE, 2016) para el periodo 2013-2016 se estima una tasa de prevalencia delictiva cercana a 28 mil víctimas por cada cien mil habitantes, es decir que cerca de 3 de cada 10 ciudadanos son víctimas de algún delito.

La encuesta también registró una “cifra negra” alarmante y es que el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue del 93.7%, los encuestados afirman que entre los principales motivos por los que no denuncian están: considerar a la denuncia como pérdida de tiempo (33%) y la desconfianza en la autoridad (16.6%). Aunado a este hecho, el gasto de las familias en “medidas para protegerse de la delincuencia” se ha incrementado un 17% entre 2014 y 2015.

Otra cifra relevante a considerar es que la percepción de seguridad en las personas mayores de 18 años a nivel nacional no ha variado entre 2013 a 2015, incluso se presenta una disminución para 2016. Esta situación se acentúa cuando se cuestiona por la percepción de inseguridad en los ámbitos más próximos a la persona, reportándose un aumento en la sensación de inseguridad en su municipio o delegación pasando de 60.3 a 65.1 por ciento de 2011 a 2016 mientras que la percepción de inseguridad en su colonia o localidad se incrementó de 39.5 a 45.4 por ciento.

El presente capítulo tiene por objetivo describir uno de los programas estratégicos del PNPSVD que es el Pronapred y uno de los proyectos donde operó tal programa: “El Transformador, Escuela de Cultura Urbana” de igual forma se presentarán algunos datos de los polígonos de prioridad donde realizó la intervención a manera de tener una biografía de estos lugares.

### 3.1 ¿Qué es el Pronapred?

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública menciona que las instituciones de seguridad son las dependencias policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y demás organismos encargados de prevenir, investigar y sancionar el delito a nivel federal, estatal y municipal (DOF, 2009). Estas instituciones conforman el sistema de seguridad pública en nuestro país. Dicho sistema consta de cuatro etapas:

1. Prevención del delito
2. Procuración de justicia
3. Impartición de justicia
4. Impartición de sanciones penales

El Pronapred se ubicó dentro de la primera etapa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es decir, reafirma su carácter preventivo del programa. Se trata de un programa financiado y diseñado por el gobierno federal, y coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Tiene su origen en la publicación de la Ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia en enero de 2012, y empezó a operar al año siguiente, con un presupuesto asignado de alrededor de 2 mil 500 millones de pesos para 2013 y 2014, respectivamente.

### **3.1.1 Los objetivos del Pronapred**

El Pronapred está planteado bajo un objetivo principal y cinco metas específicas. El objetivo del programa es “Fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instituciones nacionales e internacionales y la ciudadanía” (DOF, 2014).

Las metas específicas fueron las siguientes:

1. Promover el desarrollo de competencias ciudadanas y la corresponsabilidad social para la prevención social de las violencias y la delincuencia.
2. Implementar estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia en comunidades y poblaciones prioritarias y en condiciones de vulnerabilidad.
3. Apoyar estrategias de prevención y atención de adicciones a drogas basadas en la perspectiva de salud pública y derechos humanos.
4. Impulsar y articular intervenciones socio-urbanas en los espacios públicos para la inclusión social, la convivencia y la seguridad ciudadana.
5. Promover estrategias que contribuyan a la generación de empleos y proyectos socioproductivos orientados a la prevención social. (SEGOB, 2013)

### **3.1.2 Diagnóstico sobre seguridad**

Para llevar a cabo estas metas se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPS) dependiente de la Secretaría de Gobernación. Una de las primeras acciones de la SPSS fue la realización de un diagnóstico sobre la situación de la violencia y la delincuencia en el país.

En este diagnóstico se encontró que en el lapso de 2006 - 2011 se cometieron más delitos y más violentos; de igual forma, se informó que las denuncias por delitos del fuero común incrementaron en el mismo periodo. En cuanto a los delitos del fuero federal, las denuncias aumentaron en 12.37% en el periodo 2006-2013 dentro de los cuales los delitos más frecuentes fueron, el robo en la calle, en el transporte público, extorsión, robo total o parcial de vehículos, amenazas y los robos a casa habitación.

Sobre la percepción de seguridad, el diagnóstico sostuvo que en el año 2013 la principal preocupación para la población fue la delincuencia, señalando que la inseguridad aumentó 6% en los estados; 4.8 en los municipios y en las colonias o ciudades creció 5.1%.

El diagnóstico también buscó identificar los factores de riesgo, definidos como “aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementaran las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas” (DOF, 2014). El primer factor identificado fue el embarazo temprano, otros factores fueron el consumo y abuso de drogas legales e ilegales, los ambientes familiares deteriorados, falta de oportunidades laborales, la informalidad y la desocupación; capital social debilitado y la participación ciudadana incipiente.

Uno de sus fundamentos teóricos del Pronapred está basado en las propuestas de seguridad ciudadana para atender problemáticas delictivas en demarcaciones preseleccionadas y poner en marcha esquemas de prevención integral a niveles diferenciados de intervención:

Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que, a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. El enfoque preventivo asumido

por el presente Programa plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y cinco tipos de intervención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad (DOF, 2014)

Para ello se seleccionaron 57 demarcaciones de atención prioritaria, las cuales se definen como: “aquellas que tienen altas tasas delictivas y condiciones que constituyen factores de riesgo para el surgimiento o permanencia de distintos tipos de violencia” (Mexico Evalúa, 2013: p. 13) mediante una metodología que hasta el día de hoy no queda del todo clara.

Unas de las demarcaciones que fueron seleccionadas a través de dicha metodología, es la delegación Iztapalapa en los polígonos: Santa Cruz Meyehualco y Desarrollo Urbano Quetzalcoatl. En el siguiente apartado se presentan datos sociodemográficos e índices delictivos de estas demarcaciones, pues se tomarán como el caso específico para el análisis y evaluación del impacto que esta política pública ha tenido en los jóvenes que habitan en esa localidad.

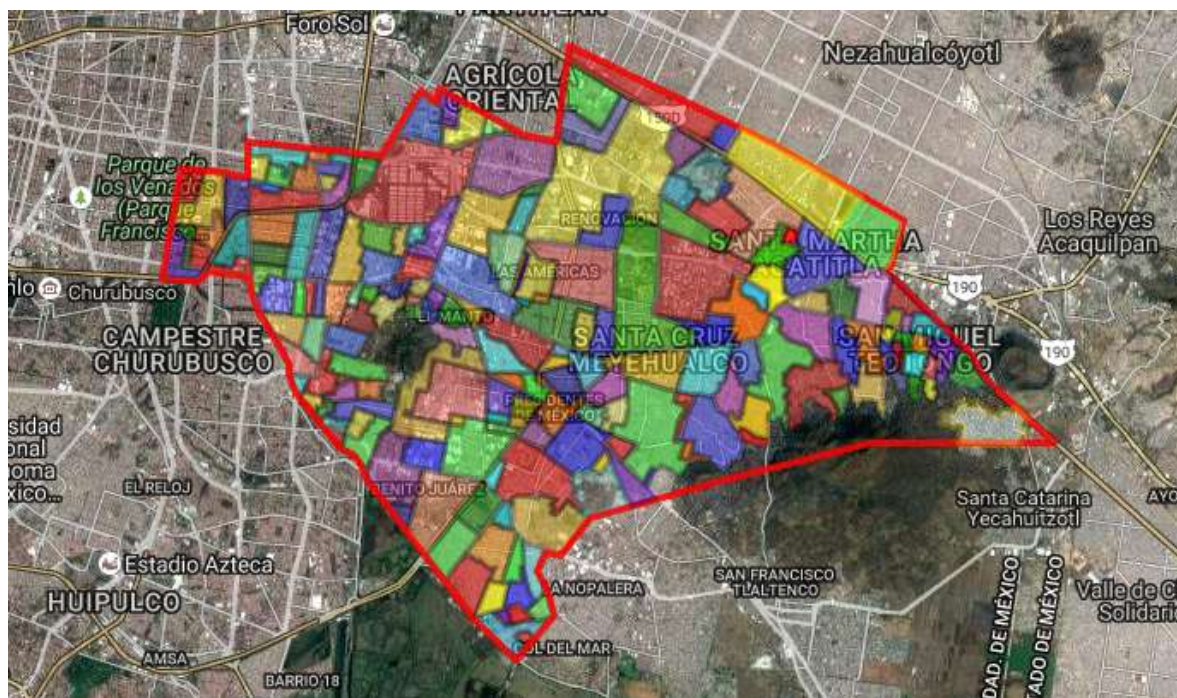
### **3.2 La delegación Iztapalapa**

La delegación Iztapalapa tiene una superficie territorial de 116.67 kms (113.17 km<sup>2</sup> son áreas urbanas), equivalente al 7.5% de la superficie total de la entidad federativa (INAFED, 2015)<sup>6</sup>. Se ubica al oriente del Distrito Federal, colinda al norte con la delegación Iztacalco, al sur con las delegaciones Xochimilco y Tláhuac, al oriente con los municipios pertenecientes al Estado de México, Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad. Al poniente con la delegación Coyoacán y al norponiente con la delegación Benito Juárez.

---

<sup>6</sup> <https://www.gob.mx/inafed>

**Mapa 1. Delegación Iztapalapa**



Fuente: <http://eldefe.com/mapa-colonias-delegacion-iztapalapa/>

El nombre de Iztapalapa proviene de la lengua Náhuatl *Iztapalli*-losas o lajas; *Atl*-Agua y *Pan*-sobre esto significa: "El agua de las lajas". Dado que esta demarcación junto con otros espacios aledaños, tuvo sus asentamientos en parte firme y en agua mediante chinampas.

Su origen se remonta a los antecedentes prehispánicos y, ya luego, a mediados del siglo XIX Iztapalapa fue incorporada como parte del territorio de Tlalpan. Después, en 1906 se establece como municipio al que se le agregaron otros pueblos como: Iztacalco, San Juanico, Santa Cruz Mayehualco, Santa María Acatitla, Santa María Iztlahuacán, Tlayocuxan, Tlaltenco y San Lorenzo Tezonco. Finalmente, para finales de la década de los 20's se suprimieron las municipalidades y se crearon doce delegaciones, incorporando a Iztapalapa como una de ellas (Evalúa DF, 2010).



Según la Encuesta Intercensal (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015)<sup>7</sup>, en la Delegación Iztapalapa existe una población total de 1,827,868, habitantes de los cuales 878,365 son hombres (48.5%) y 949,503 son mujeres (51.5%).

A decir del Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social (CONEVAL, 2015)<sup>8</sup>, el total de la población de la delegación representa el 20% de la población total de la Ciudad de México; este dato la convierte a Iztapalapa en la delegación más poblada de la Ciudad de México. Su densidad de población es de 16.026 habitantes por km<sup>2</sup>, encontrando la mayor cantidad de población en los límites con el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México y en el límite con la Delegación Tláhuac en la Ciudad de México, donde se rebasan los 20,000 habitantes por km<sup>2</sup>. Nos referimos a las áreas correspondientes a las colonias Tepalcates, Guelatao, Cabeza de Juárez por un lado y San Lorenzo Tezonco, Tulyehualco y Santa Cruz Meyehualco por otro.

La mitad de la población tiene 28 años o menos. Por cada 100 personas en edad productiva (15 a 64 años) hay 45 en edad de dependencia (menores de 15 años o mayores de 64 años).

La tabla por grupos de edad permite conocer con más detalle la población que vive en el territorio y sus necesidades. Los quinquenios con mayor población son los de jóvenes de 15 a 24 años (INEGI, 2010).

---

<sup>7</sup> <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

<sup>8</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32196/Distrito\\_Federal\\_007\\_15.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32196/Distrito_Federal_007_15.pdf)

<b>Tabla 2. Iztapalapa grupos de edad</b>			
<b>Grupo de edad</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>0-4</b>	145,828	74,292	71,536
<b>5-9</b>	153,575	77,993	75,582
<b>10-14</b>	152,126	77,032	75,094
<b>15-19</b>	161,587	81,354	80,233
<b>20-24</b>	163,876	81,671	82,205
<b>25-29</b>	153,874	75,815	78,059
<b>30-34</b>	146,108	70,598	75,510
<b>35-39</b>	146,935	70,122	76,813
<b>40-44</b>	124,950	59,150	65,800
<b>45-49</b>	109,220	50,755	58,465
<b>50-54</b>	96,692	44,523	52,169
<b>55-59</b>	73,911	34,180	39,731
<b>60-64</b>	56,966	26,167	30,799
<b>65-69</b>	39,849	18,199	21,650
<b>70-74</b>	28,647	12,467	16,180
<b>75-79</b>	18,660	7,800	10,860
<b>80-84</b>	11,885	4,644	7,241
<b>85 y más</b>	9,724	3,537	6,187

Fuente: Elaboración propia con información del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI)

En relación con el nivel de ingreso, en Iztapalapa un 37.4% de los habitantes viven en condición de pobreza, mientras un 3.2% vive en pobreza extrema. Aunque por porcentajes la delegación ocupa el tercer lugar en estos dos aspectos, por número de personas es la primera con 727,128 en el primer caso y 63,017 personas en el segundo (CONEVAL, 2015).

El Índice de Desarrollo Social (IDS) de la Ciudad de México para las unidades territoriales, es decir, delegaciones, colonias y manzanas elaborado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal<sup>9</sup> y publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en agosto de 2012, sustituye al índice de marginación con que se decidían las coberturas territoriales de los programas sociales. Para estos efectos reconoce 198 colonias en total, de las cuales, 45.4 % se ubica en un Grado Bajo y el 40.7 % en un grado Muy Bajo de Desarrollo social. Es decir, cuatro quintas partes de la población que vive en Iztapalapa (86.1%) presentan un grado de desarrollo social bajo y muy bajo (SEDESO, 2015).

Como ha sido mencionado en apartados anteriores, la Delegación Iztapalapa, demarcación afectada por el crecimiento acelerado y desorganizado de la actividad urbana que ha generado hacinamiento, mal estado en las edificaciones, proximidad de las viviendas a actividades industriales que además de representar un riesgo para la salud de sus habitantes, provoca daño en la estructura urbanística, insuficiencia en el suministro de servicios, ocupación ilegal de áreas comunes, ausencia y abandono de los espacios destinados a la práctica del deporte y/o recreación y proliferación de comercios irregulares.

Demarcación en donde la violencia y el delito son parte de la vida cotidiana de sus habitantes, que en su mayoría son jóvenes que enfrentan factores de riesgo como: aceptación de la violencia como mecanismo para la resolución de problemas, facilidad para la adquisición, portación y uso ilegal de armas, falta de opciones laborales y educativas, falta de espacios recreativos y culturales, presencia del narcomenudeo y delincuencia organizada, violencia familiar, y colonias dormitorio donde padres y madres salen a trabajar temprano y regresan en la noche, debido a la gran cantidad de tiempo que utilizan en el traslado, entre otros.

Iztapalapa, lugar donde los pobladores advierten a los visitantes de los riesgos que corren en caso de transitar solos sus calles, donde hay colonias a las que no ingresa

---

<sup>9</sup> <http://evalua.cdmx.gob.mx/>

ni la policía, donde los jóvenes se han apropiado de camellones y calles para reunirse ante la falta de espacios para tales fines, donde instituciones como la escuela no representan un medio de prevención y contención y que en muchos casos para algunos padres, sus alrededores son el medio propicio para que sus hijos se inicien en el consumo de drogas, espacio donde los niños no salen a jugar por temor de sus progenitores a los que les pueda pasar.

### 3.2.1 Índice delictivo

Iztapalapa es la segunda delegación con mayor número de averiguaciones previas y carpetas de investigación del fuero común, de acuerdo con datos recientes (PGJDF, 2015), sólo por debajo de la delegación Cuauhtémoc. En relación con los delitos de alto impacto, el porcentaje en Iztapalapa fue del 24.8%, el segundo mayor del DF, sólo por debajo de Gustavo A. Madero.

Con respecto a la incidencia delictiva del fuero común, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó que los principales delitos en la delegación durante 2014 fueron:

<b>Tabla 3. Principales delitos en Iztapalapa</b>		
Cinco principales delitos Iztapalapa, 2014		
1	Robo común sin violencia	4,901
2	Robo con violencia transeúnte	3,036
3	Amenazas	2,747
4	Robo sin violencia de vehículos	1,648
5	Robo sin violencia a negocio	1,293
Delitos de extrema gravedad		
1	Extorsión	105
2	Homicidios culposos	108
3	Violación	101
4	Otros delitos sexuales	301

Fuente: Elaboración propia con base en información de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014.

Por otro lado, la información sobre datos delictivos en la delegación Iztapalapa proporcionados por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a través de la solicitud de información pública ingresada a través del Sistema INFOMEX con respuesta obtenida el 20 de Agosto de 2015, señaló que durante el periodo de enero a agosto de 2015 se reportaron 3,942 delitos del fuero común en total en la Delegación, clasificados de la siguiente manera:

<b>Tabla 4. Delitos en la Delegación Iztapalapa</b>	
Total de delitos Iztapalapa 2015 (SSPDF)	
<b>Robo de vehículo automotor c/v y s/v</b>	1,492
<b>Robo a transeúnte en vía pública c/v y s/v</b>	1,164
<b>Robo a repartidor c/v y s/v</b>	352
<b>Robo a negocio c/v</b>	338
<b>Robo a pasajero a bordo de microbús c/v y s/v</b>	212
<b>Lesiones dolosas por disparo de arma de fuego</b>	142
<b>Homicidio doloso</b>	107
<b>Violación</b>	85
<b>Robo a cuentahabiente saliendo de cajero y/o suc. bancaria c/v</b>	47
<b>Robo a casa habitación c/v</b>	44
<b>Robo a transportista</b>	35
<b>Robo a pasajero a bordo de taxi c/v</b>	23
<b>Robo a pasajero al interior del metro c/v y s/v</b>	8

Delitos cometidos en la Delegación Iztapalapa de enero a agosto de 2015. Fuente: La Victoria Emergente A.C. con información de la SSPDF 2015

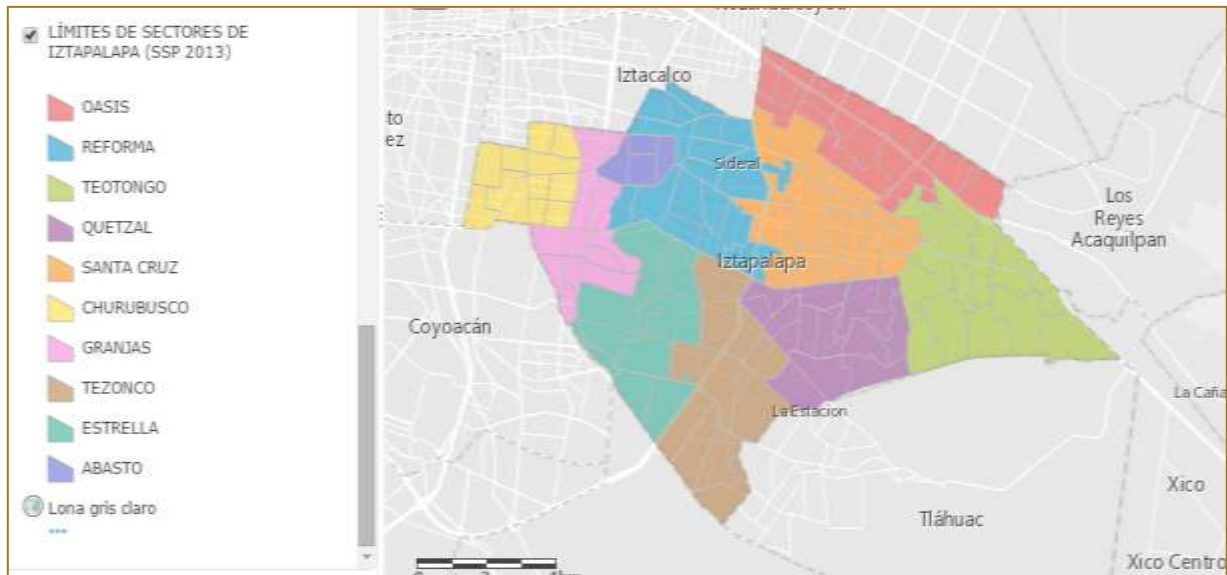
Los delitos que ocurren con mayor frecuencia en la delegación son los robos con y sin violencia, principalmente el robo a vehículos automotor<sup>10</sup> y el robo a transeúnte en vía pública. Ambos suman más de la mitad de los delitos (65.6). Siguiendo en orden de importancia, el robo a repartidor, robo a negocio y robo a pasajero a bordo de microbús. Estos 5 tipos de robo comprendieron 88% del total de delitos.

Según lo indica la página electrónica de la SSPDF, para cuestiones de seguridad pública la Ciudad de México está dividida en 5 zonas, 15 regiones, 72 sectores y 847 cuadrantes. La división de los sectores en cuadrantes se basa en cinco rasgos: orografía del terreno, densidad de población, incidencia delictiva, vialidades y

<sup>10</sup> La información proporcionada no especifica si se trata de robo total, robo parcial o robo de autopartes.

Estado de fuerza. Al respecto, la SSPDF informa que Iztapalapa está dividida en diez sectores policiales.

**Mapa 2. Mapa de Sectores policíacos de Iztapalapa.**



Fuente: La Victoria Emergente A.C. con base en información de SSPDF (2015)

Los sectores que concentran un mayor número de delitos son Oasis y Tezonco con 19% y 17% respectivamente. Ambos sectores se encuentran ubicados al nororiente y al sur poniente de la Delegación, el sector Oasis comprende el área colindante con el municipio de Nezahualcóyotl mientras el sector Tezonco comprende la zona fronteriza con las delegaciones Tiáhuac y Xochimilco. Los sectores en siguiente orden de importancia son Santa Cruz y Quetzal.

Cabe mencionar que el sector Quetzal en donde se concentran los dos polígonos de estudio aparece en el ranking de los 5 principales delitos.

Los delitos violentos se concentran también en el sector Tezonco: homicidios (17%) y violación con 22%. Mientras las lesiones dolosas con arma de fuego se concentran en el sector Oasis (32%). El sector Quetzal ocupa el segundo lugar en homicidios y lesiones dolosas por disparo de arma de fuego, y el cuarto en violación.

**Tabla 5. Delitos de alto impacto según el sector**

HOMICIDIO		LESIONES DOLOSAS POR DISPARO DE ARMA DE FUEGO		VIOLACION	
TEZONCO	17	OASIS	45	TEZONCO	22
QUETZAL	16	QUETZAL	28	TEOTONGO	14
TEOTONGO	15	TEZONCO	25	OASIS	11
OASIS	12	SANTA CRUZ	16	QUETZAL	8
REFORMA	12	CHURUBUSCO	9	GRANJAS	7
SANTA CRUZ	11	REFORMA	6	REFORMA	7
ESTRELLA	10	GRANJAS	5	SANTA CRUZ	7
CHURUBUSCO	5	TEOTONGO	5	CHURUBUSCO	4
GRANJAS	5	ESTRELLA	3	ESTRELLA	4
ABASTO	4	ABASTO	0	ABASTO	1

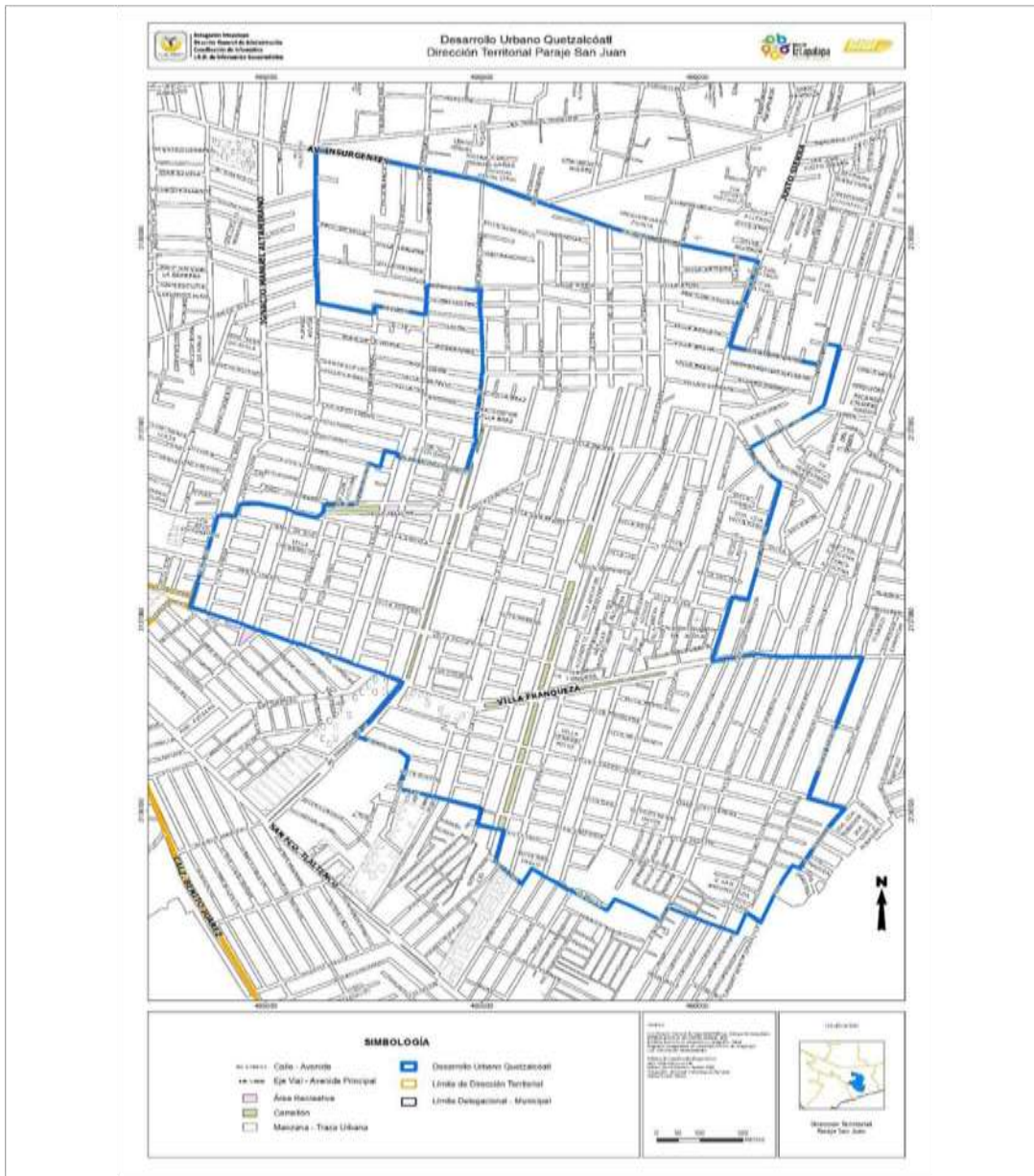
Fuente: La Victoria Emergente A.C. con información de la SSPDF 2015.

### 3.3 Desarrollo Urbano Quetzalcoatl

El polígono 1 de la Delegación Iztapalapa considerado para el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia está constituido por la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. Se localiza en el centro-sur de la Delegación Iztapalapa, en la parte poniente de la Sierra de Santa Catarina. El proceso de urbanización se desarrolló a partir del camino a Las Minas que permitía comunicar de norte a sur esta zona con el pueblo de Santa Cruz Meyehualco, y que después se ha convertido en la actual avenida de Manuel Cañas. A partir de este eje se conformó la estructura urbana de la colonia.



### Mapa 3. Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. Delegación Iztapalapa



Fuente: Delegación Iztapalapa, 2015

La colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl contaba con una población de 50,274 habitantes de los cuales, el 48.9 % son hombres y 51.1% son mujeres.

Las y los jóvenes de la colonia constituyen una amplia parte en la pirámide poblacional de DU Quetzalcóatl, pues la edad media para 2010 fue de 24 años, cuatro años menor que la edad media delegacional (28 años).

La distribución de la población en grandes grupos de edad la colonia presenta la siguiente composición:

<b>Tabla 6. Población del polígono Desarrollo Urbano Quetzalcóatl</b>		
<b>Población total</b>	Hombres %	Mujeres %
50,274 habitantes	48.9% (24,584)	51.1% ( 25,690)
<b>Edad</b>	<b>total</b>	<b>Porcentaje</b>
De 0 a 14 años	14,077	28%
De 15 a 64 años	34,086	67.8%
Más de 65 años	2,111	4.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas de natalidad, 2014-2015

Es decir 28% de los habitantes de DU Quetzalcóatl tienen menos de 15 años, proporción que supera al promedio de Iztapalapa (25.2%) y del Distrito Federal (22.4%).

El alto número de menores en la colonia genera que una mayor proporción de personas en edad activa se encarguen de su manutención, lo cual disminuye la posibilidad de generar ahorros aumentando la vulnerabilidad de la población ante situaciones imprevistas.

Considerada la colonia más peligrosa de la Ciudad de México Desarrollo Urbano Quetzalcóatl fue fundada aproximadamente hace 20 años por organizaciones sociales que demandaban vivienda en lo que anteriormente fueron asentamientos irregulares.

### 3.3.1 Incidencia delictiva

Los datos sobre datos delictivos en la colonia DU Quetzalcóatl revelados por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a través del Sistema INFOMEX, muestran que durante el periodo de enero a agosto de 2015 se reportaron un total de 100 de los 4,049 delitos cometidos en la Delegación durante el mismo periodo.

Los delitos de mayor impacto como los homicidios se distribuyen en el centro y sur de la colonia, en las calles Benito Juárez, Villa Mayo y Villa Reyes. Mientras tanto, las lesiones dolosas por arma de fuego se concentran en la Avenida Villa Franqueza. Los casos de violación se reportaron en las calles de Manuel Cañas y Xochicalco.

El robo es el delito, con mayor número y comprende principalmente las modalidades de robo de vehículo, robo a transeúnte y robo a repartidor. El robo a transeúnte se da con mayor frecuencia sobre las principales avenidas de la colonia por donde circula un mayor número de gente y personas ajenas al polígono, esto es sobre Av. Benito Juárez, Av. Villa Franqueza, Av. Insurgentes y Constitución. En cambio el robo a repartidor se realiza en las calles internas de la colonia, sin embargo, hay que mencionar que son escasos los repartidores que entran a la zona precisamente por el temor a ser asaltados en repetidas ocasiones.

El robo a vehículo es el delito con mayor frecuencia tanto de autopartes como robo total, y éste no presenta una zona específica de influencia sino que se extiende por todo el territorio del polígono y en cualquier hora del día aunque principalmente en horario nocturno.

La falta de iluminación, asentamientos irregulares, puestos metálicos y automóviles en abandono, entre otros, son factores de riesgo que impiden la visibilidad y facilita el robo en todas sus modalidades.

Cerca de 18% de la población total de internos (35 mil) en los reclusorios de la Ciudad de México vivían en Iztapalapa siendo las principales colonias expulsoras: Desarrollo Urbano Quetzalcoatl, Santa Cruz Meyehualco, Ejercito de Oriente, Ejército Constitucionalista y Vicente Guerrero.

Según datos proporcionados, hasta el mes de octubre del 2015, por la Subsecretaria del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, 25 son las colonias que más aportan internos a los Centros de Readaptación Social del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México

Dentro de estas colonias se encuentra el polígono DU Quetzalcóatl, el cual se ubica en el séptimo lugar con una participación de 263 internos hombres y mujeres.

<b>Tabla 7. Delitos por los que se encuentran internos la población penitenciaria de la Colonia DU Quetzalcóatl (2015)</b>	
Total de internos (2015)	263
Armas de fuego	19
Contra la salud	4
Delincuencia organizada	4
Delitos sexuales	14
Homicidio	50
Lesiones	6
Privación ilegal de la libertad	49
Privación ilegal de la libertad	105
Robo calificado	105
Robo simple	0
Otros	12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Gaceta Parlamentaria del 17 de Nov. 2015.

Se observa que los principales delitos cometidos por la población del polígono son de alto impacto y están directamente relacionados con la violencia, como son el robo calificado, el secuestro, el homicidio, la portación ilegal de armas de fuego y los delitos sexuales.

### 3.4 Santa Cruz Meyehualco

El polígono 2 de la Delegación Iztapalapa considerado para el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia está constituido por el Pueblo de Santa Cruz Meyehualco ubicado al centro sur de la Delegación Iztapalapa. Colindan al norte con la Calzada Ermita Iztapalapa y las Unidades Habitacionales Santa Cruz Meyehualco I y II. Al sur limita con la Av. Insurgentes con la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. Al Oriente se encuentra la calle Justo Sierra y la colonia Reforma Política, y al Poniente con la calle Ignacio Manuel Altamirano en la colonia Las Peñas II.

**Mapa 4. Pueblo de Santa Cruz Meyehualco. Delegación Iztapalapa**



Fuente: Delegación Iztapalapa, 2015

La colonia Santa Cruz Meyehualco contaba en 2010 con una población de 9, 461 habitantes, de los cuales 48.5% son hombres y 51.5% son mujeres (INEGI, 2010).

La media de edad de los habitantes de la colonia es de 24 años, un promedio mucho menor al del Distrito Federal y de la delegación Iztapalapa.

En este polígono, la conformación de los grupos de edad de jóvenes y adolescentes es mayor a los promedios delegacional y de la entidad. El 25.6% por ciento de sus habitantes tienen menos de 15 años, proporción que supera de manera ligera al promedio de Iztapalapa (25.2%) y de la Ciudad de México (22.4%). En cambio, de la población en edad productiva de 15 a 64 años (65.1%), poco más de dos terceras partes de los habitantes, se ubican en ese grupo, pero es menor que el promedio de la delegación (68.8%), y de la Ciudad de México (66%). Por su parte, los adultos mayores de más de 65 años representan en la colonia el 9.3% cifra muy por arriba del promedio de Iztapalapa (6.1%) y debajo de la del Distrito Federal (11.6%).

<b>Tabla 8. Población del polígono de la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco</b>		
<b>Población total</b>	Hombres (%)	Mujeres (%)
9,461 habitantes	48.5% (4,589)	51.5% ( 4,872)
<b>Edad</b>	<b>total</b>	<b>Porcentaje</b>
De 0 a 14 años	2,422	25.6%
De 15 a 64 años	6,159	65.1%
Más de 65 años	880	9.3%

Fuente: INEGI. Estadísticas de natalidad, 2014-2015

La dependencia de los menores de 15 años (25.6%) y de los mayores de 65 años (9.3%) genera que una mayor proporción de personas en edad productiva realicen su manutención, por lo cual la posibilidad de generar ahorros disminuye y aumenta la vulnerabilidad de la población ante situaciones imprevistas como

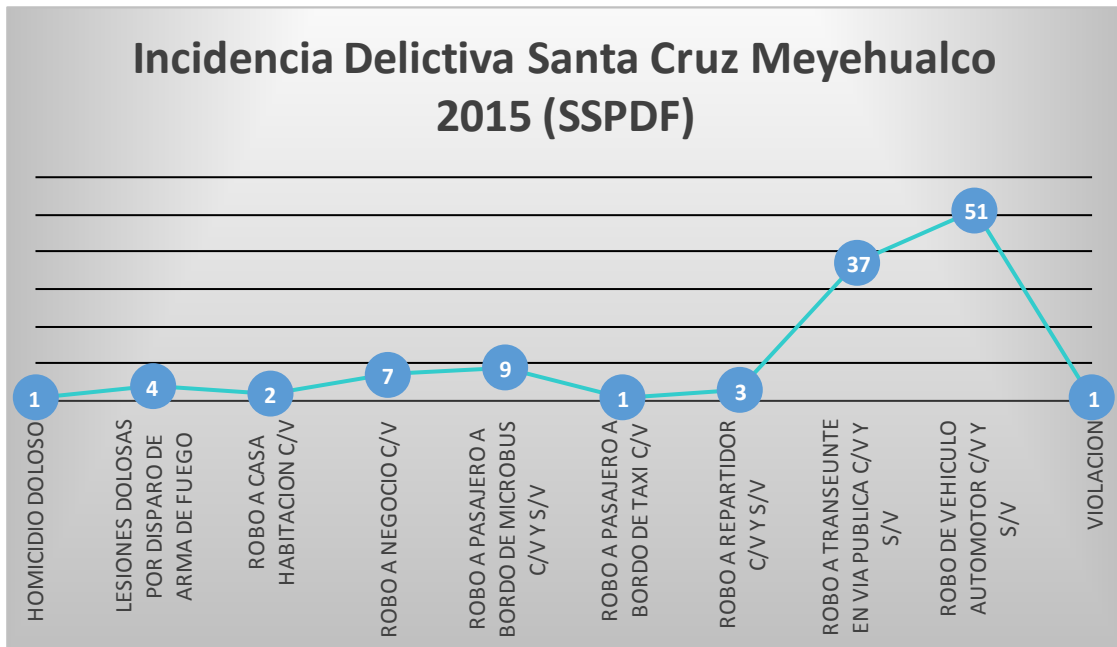
gastos en salud, educación, recreación, alimentación, etcétera.

### **3.4.1 Incidencia delictiva**

Los datos sobre delitos en Santa Cruz Meyehualco muestran que ésta, junto con la colonia Vicente Guerrero, pueden ser consideradas de riesgo, pues según el informe Incidencia Delictiva por Coordinación Territorial de la Procuraduría General de Justicia del DF, en esa zona se cometieron 589 ilícitos de enero a septiembre de 2014. Las denuncias iniciadas por delitos de alto impacto se concentran en coordinaciones territoriales del Oriente, Norte y Centro de la Ciudad, según la Procuraduría del DF. La zona donde se ubica Santa Cruz Meyehualco es considerada una de las cinco más peligrosas de la entidad.

Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. de enero a agosto de 2014 se reportaron 116 delitos, siendo los delitos principales el robo de vehículo automotor con y sin violencia y el robo a transeúnte en vía pública. Cabe mencionar que los delitos violentos como el homicidio doloso, las lesiones con arma de fuego y las violaciones son menores que en el polígono 1.

**Grafico 1. Incidencia Delictiva Santa Cruz Meyehualco**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SSPDF, 2015

### 3.5 La implementación de la política pública

A continuación se describe la implementación del proyecto “El Transformador: Escuela de Cultura Urbana”, sus objetivos, metas y características principales; así como, la organización encargada de implementar dicho proyecto.

#### 3.5.1 Sus objetivos y diseño estratégico

La organización encargada de implementar el proyecto de la Escuela de Cultura Urbana fue La Victoria Emergente A.C. Dicha organización está formada por profesionistas de distintas áreas de las ciencias sociales, tales como sociólogos, politólogos, comunicólogos, geógrafos, trabajadores sociales, entre otros.

El objetivo de la asociación es impulsar el desarrollo comunitario a través del fortalecimiento de las agrupaciones culturales y artísticas que realizan sus prácticas dentro de contextos de violencia social urbana, potencializando sus movimientos como base de políticas públicas para el cambio social.



Su misión es fortalecer a las nuevas formas de asociación cultural y artística, con infraestructura y conocimientos para que desarrollen sus habilidades y capacidades de creación y que hagan posible la auto sustentabilidad individual y colectiva.

Su visión a corto plazo es tejer una red de capital social en el norte, centro y Sur del país, integrada por todo tipo de nuevas formas de asociación cultural y artística, con el objetivo de impulsar acciones directas de intervención comunitaria local con impacto regional.

A mediano plazo, legitimar un modelo pedagógico de desarrollo de habilidades y capacidades creativas en contextos urbanos, con la intención de optimizarlo y convertirlo en una herramienta base para la auto sustentabilidad de las organizaciones sociales emergentes y, a largo plazo, ser una plataforma de capital social alternativa, con el fin de contribuir a la intervención de políticas públicas locales y regionales.

A largo plazo, constituirse como una plataforma de capital social alternativa, con un modelo de transformación social exitoso basado en emprendimientos creativos con la fortaleza de incidir en políticas públicas locales y regionales.

### **3.5.2 El Colectivo de jóvenes "Emergente"**

En 2007 surge "Emergente" como un colectivo de jóvenes originarios, en su mayoría, de la delegación Iztapalapa de la Ciudad de México. Esta organización buscó, en primera instancia, impulsar un movimiento cultural alternativo en la zona metropolitana de la Ciudad de México a través de diferentes proyectos como fueron: La publicación del fanzine "El Emergente" (publicación mensual de cultura juvenil) en 2008; y la producción del video "Calladita te ves más bonita" como un instrumento para realizar una campaña contra la violencia de género en 2008.

Posteriormente, los integrantes de “Emergente” participaron en diversos proyectos sociales de forma colectiva e individual, sumando experiencia en temas de juventud, violencia social, equidad de género y participación ciudadana. Cuatro años después de su formación, durante 2011 y 2012, comenzaron los trámites para la constitución legal de la organización llamándola “La Victoria Emergente A.C”. Como Asociación Civil comenzaron los trabajos pertinentes para la gestión de financiamiento de sus proyectos, el reforzamiento institucional y el trabajo con otras organizaciones. De igual forma definieron una metodología basada en la investigación acción participativa, un enfoque teórico y un modelo de intervención propio.

Ya como La Victoria Emergente A.C. entre sus principales proyectos se encuentran:

En 2013 se llevaron a cabo proyectos de prevención social de la violencia para el programa SUBSEMUN (subsidio para la seguridad en los municipios) en los municipios de Chalco de Covarrubias y Huixquilucan. Mientras que en 2014, se llevaron a cabo la encuesta “Manifestaciones Culturales y Artísticas Urbanos en el Municipio de Irapuato 2014” para el Instituto Municipal de Juventud en Irapuato, en el Estado de Guanajuato.

En el segundo semestre del año 2015, la asociación realizó, de forma independiente junto con la Lic. Dione Anguiano (al día de hoy, Jefa delegacional en Iztapalapa CDMX), una investigación titulada “Cartografía social en Iztapalapa 2015”, misma que tuvo el propósito de georrefenciar un Sistema de Información Geográfica (SIG) a lo largo de todo el territorio de la delegación, que incluyera puntos identificados como factores de riesgo y factores de protección de violencia social.

A finales de ese mismo año y principios de 2016, se realizó el proyecto: “Investigación y desarrollo de un proyecto piloto de prevención de la violencia y consumo de sustancias psicoactivas con población joven” con el cual surgió la estrategia “HIP-HOP Transformación”, a través de un concurso de música rap dirigido a los jóvenes de la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México para el

Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones de la Ciudad de México (IAPA).

Durante este mismo periodo, los integrantes de la Victoria Emergente A.C. desarrollaron de manera independiente el Primer Laboratorio de Prevención de la Violencia a través del Rap, el cual consta de un estudio de grabación profesional para la producción de música rap.

En el mismo año formularon proyectos de prevención social de la violencia con jóvenes en el marco del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) a través de las siguientes acciones:

- *Hip Hop Transformación.* Es una iniciativa sociocultural para reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria a través del fortalecimiento de las prácticas culturales de las y los jóvenes.
- *Red de Colectivos y Artistas Urbanos.* Iniciativa sociocomunitaria que fortalece el capital social de grupos juveniles que realizan actividades culturales, artísticas y deportivas a través de encuentros locales para la formación de una red colaborativa basada en un protocolo de acción y la elaboración de agenda política de juventud.
- *Escuela de Cultura Urbana.* Iniciativa que buscó desarrollar un modelo de formación y profesionalización de la cultura urbana, con la intención de impulsar proyectos productivos de transformación y cambio en el entorno social a través de las diferentes manifestaciones artísticas y culturales de los jóvenes.

Por último, durante el primer semestre del 2017, con la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, se desarrolló el servicio de elaboración de cartografía social a

partir de los datos recabados en 2015 y 2016 para el 1° y 2° Atlas de Actores Culturales Comunitarios de la Ciudad de México, elaborado por la Secretaria de Cultura de la Ciudad de México. 2017.

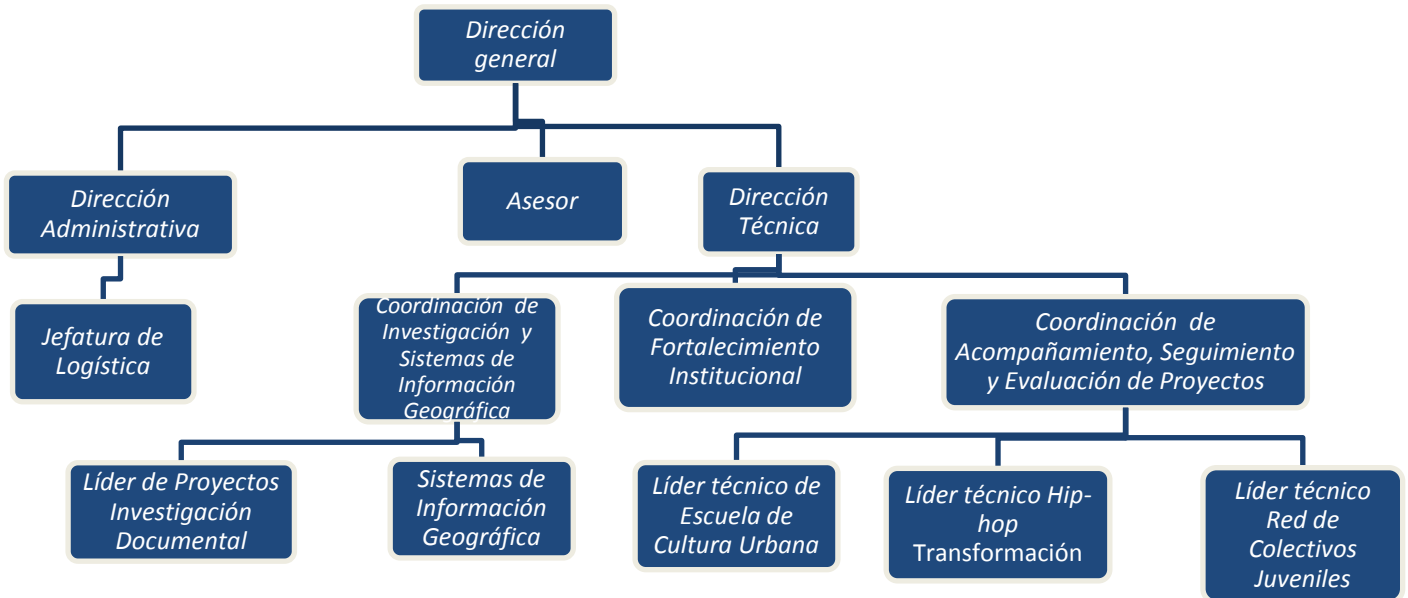
### **3.5.3 Metodología de intervención con jóvenes**

La Victoria Emergente ha diseñado una metodología de acercamiento y vinculación con los jóvenes en el territorio de intervención. Dicha metodología contempla un acercamiento a través de grupos de pares, es decir, de joven a joven. Figura la imagen de un “equipo guía” quien es un joven del territorio que introduce a los implementadores al lugar; de esta manera, se da un primer acercamiento con la población a intervenir, hasta llegar a formar lo que llaman “vínculos de confianza”. La Victoria Emergente se convierte en un entrelazamiento de actores sociales, en este caso los jóvenes, con las instituciones de alguno de los ámbitos de gobierno para poder elaborar políticas de atención.

### **3.5.4 Equipo de trabajo**

El equipo de trabajo se integra por 13 personas con nombramiento de base y, dependiendo del proyecto que se realice, se contrata a más personal. La estructura de la asociación se compone por el director general, un director técnico, un asesor, un coordinador administrativo, un coordinador de logística, un coordinador de investigación de gabinete, un coordinador de cartografía, un coordinador de fortalecimiento institucional, un coordinador de acompañamiento y evaluación de proyectos, cuatro líderes técnicos, como se puede ver en el organigrama que se presenta a continuación

## Organigrama de La Victoria Emergente A.C.



Fuente: Elaboración propia con información obtenida del “Manual institucional de La Victoria Emergente 2017”

### 3.6 Escuela de Cultura Urbana como proyecto de intervención

El proyecto Escuela de Cultura Urbana es una estrategia para la prevención de la violencia y delincuencia en los jóvenes que habitan los polígonos Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y Santa Cruz Meyehualco de la delegación Iztapalapa que ofrece a la población beneficiaria la formación y profesionalización de la cultura urbana a través de conferencias y talleres que promuevan la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades para impulsar proyectos socio productivos de transformación y cambio en el entorno social,

La intervención tuvo como propósito el diseño y operación de un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias para promover la empleabilidad de los jóvenes en diversos campos artísticos y culturales con una visión para el desarrollo de proyectos remunerados, que permitan a los jóvenes tener una fuente de empleo y con ello, contribuir a la prevención de la violencia y el delito, ya que la práctica

está dirigida a población joven en situación de riesgo. Según dicha descripción, los objetivos de la intervención deberán alinearse con las estrategias y las líneas de acción descritas en la siguiente tabla:

<b>Tabla 9. Alineación con objetivos, estrategias y líneas de acción del PRONAPRED</b>		
<b>Objetivo específico</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Líneas de acción</b>
1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.	1.2 Desarrollar competencias en la ciudadanía y en OSC de cultura de la paz, cultura de la legalidad y convivencia ciudadana.	1.2.1 Fomentar la implementación de modelos de convivencia que fortalezcan la cultura de la paz. 1.2.6 Impulsar acciones que fortalezcan el sentido de pertenencia e identidad comunitaria.
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.	2.2 Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.	2.2.5 Fomentar la capacitación de jóvenes en oficios y habilidades para el trabajo y generar proyectos productivos y posibilidades de empleo. 2.2.6 Promover el desarrollo de programas educativos, formales o no formales, orientados a jóvenes que han abandonado los estudios escolarizados prematuramente. 2.2.7 Promover actividades culturales y deportivas como forma de integración de adolescentes y jóvenes de la comunidad.
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.	3.1 Realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia- 3.2 Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana.	3.1.4 Promover proyectos para mejorar la imagen urbana e incidir en la apropiación de los espacios públicos y la identidad comunitaria. 3.2.2 Fomentar el desarrollo de actividades culturales, artísticas y deportivas en espacios públicos para la integración familiar y comunitaria.

Elaboración propia con la información del Plan de Desarrollo 2013-2018, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

### 3.6.1 Los Objetivos del Transformador: Escuela de Cultura Urbana

Los objetivos de Escuela de Cultura Urbana son los siguientes:

Objetivo general:

Desarrollar un modelo de formación y profesionalización de la cultura urbana, con la intención de impulsar proyectos productivos de transformación y cambio en el entorno social a través de las diferentes manifestaciones del arte y la cultura en la Delegación Iztapalapa.

Objetivos específicos:

- Construir un modelo de enseñanza-aprendizaje que permita desarrollar las habilidades creativas de las y los jóvenes.
- Generar un espacio para la profesionalización de las habilidades de las y los jóvenes a través de las diversas expresiones de la cultura urbana.
- Crear una plataforma de cambio y transformación social a través del arte y la cultura.

### 3.6.2 Población objetivo

La intervención atendió en forma directa a 320 hombres y mujeres de entre 14 y 29 años que habitan los polígonos: Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y Santa Cruz Meyehualco, con el siguiente perfil:

- Edad entre 14 y 29 años cumplidos a la fecha de publicación de la convocatoria.
- Residencia en los polígonos Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y Santa Cruz Meyehualco.

- Escolaridad mínima de secundaria concluida, dando prioridad a jóvenes en situación de deserción escolar o que no asistan a la escuela.
- Gusto por el trabajo en su comunidad.
- Hábitos de puntualidad y disciplina.
- Disposición para trabajar en equipo.

### 3.6.3 Características de la intervención

El proyecto "Escuela de Cultura Urbana" tiene como principal antecedente e insumo los resultados aportados por Cartografía Social de la Delegación Iztapalapa 2015.

La Cartografía Social es un sistema de información geo-referenciada ideado para sistematizar fuentes diversas de información primaria y secundaria relevantes para el diseño y la planificación de programas e intervenciones en prevención social de la violencia. La Cartografía Social de Iztapalapa, 2015, reunió información socio-económica y política diseñado para uso de la propia delegación.

Se apoyó en el trabajo de campo en 290 colonias e involucró a profesionales de distintos campos de las ciencias sociales (geógrafos, sociólogos, antropólogos). La información reunida por este instrumento es un diagnóstico, con una amplia cobertura temática y una focalización territorial precisa de los problemas sociales de la demarcación, especialmente los vinculados con la inseguridad y la prevención de la delincuencia.

Uno de los resultados más relevantes fue la identificación de colectivos de jóvenes que realizan actividades artísticas y culturales en espacios abiertos como calles, camellones, jardines y deportivos ante la falta de espacios ex profesos para su desarrollo y recreación.

Este importante hallazgo, llevó a la asociación a plantear un proyecto en donde este capital social y su experiencia en trabajo comunitario con jóvenes en situación de riesgo, se sistematizó a través de la propuesta de la Escuela de Cultura Urbana,



que parte del interés de los jóvenes en la participación en actividades culturales y artísticas no reconocidas e incluso estigmatizadas por algunos sectores sociales, como el tatuaje, el corte de cabello y el break dance, entre otras.

Como resultado del análisis de las disciplinas artísticas y culturales que se encontraron en el territorio se ordenaron en cinco áreas de conocimiento donde se ubicaron los 16 talleres que se impartieron en el segundo módulo:

<b>Tabla 10. Talleres artísticos</b>				
Áreas				
Artesanía urbana	- Reciclado en caucho	- Serigrafía		
Cultura de la imagen y apropiación del cuerpo	- Cornrows (trenzado de cabello)	- Corte de cabello alternativo	- Masaje deportivo	- Introducción al tatuaje
Transformación del paisaje urbano	- Gráfica urbana	- Muralismo	- Rotulación	- Stencil
Expresiones escénicas	- Break dance	- Parkour	- Producción teatral	- Clown
Comunicación Alternativa	- Blogs (periodismo comunitario)	- Narrativa audiovisual		

Fuente. Elaboración propia con base en el modelo pedagógico de la Escuela de Cultura urbana

El resultado fue la creación de un modelo educativo basado en el desarrollo de competencias para promover la empleabilidad de los jóvenes en diversos campos artísticos y culturales con una visión para el desarrollo de proyectos remunerados, que permitan a los jóvenes tener una fuente de empleo.

El currículo se conformó por dos módulos, el primero identificado como tronco común integrado por seis conferencias destinadas a la formación cívica y adquisición de conocimientos básicos para la generación de proyectos socio productivos artísticos y culturales. Las conferencias impartidas fueron: Habilidades para la vida, Derechos humanos y juventudes, Comunidad y ciudadanía, Diseño,

ejecución y administración de proyectos comunitarios, Mercadotecnia cultural, Acompañamiento, evaluación y sistematización de resultados.

Al mismo tiempo que diseñaban su principal insumo que fue el modelo educativo, con una currícula propia diseñada por una pedagoga, realizaron una selección del personal responsable de impartir los talleres y conferencias. Asimismo, quienes se incorporaron al proyecto, contaron con el apoyo de la pedagoga para elaborar las cartas descriptivas de su taller o conferencia y recibieron su acompañamiento durante el proceso de enseñanza-aprendizaje.

<b>Tabla 11. Currícula de la Escuela de Cultura Urbana</b>				
<b>Módulos obligatorios</b>				<b>Créditos</b>
<b>Derechos humanos y juventudes</b>				10
<b>Comunidad y ciudadanía</b>				10
<b>Habilidades para la vida</b>				10
<b>Diseño, ejecución y administración de proyectos comunitarios</b>				10
<b>Mercadotecnia cultural</b>				10
<b>Acompañamiento, evaluación y sistematización de resultados</b>				10
<b>Artesanía urbana</b>	Cultura de la imagen y apropiación del cuerpo	Expresiones escénicas	Transformación del paisaje urbano	Comunicación alternativa
<b>Reciclado con caucho (40 créditos)</b>	Cornrows (trenzado de cabello) (40 créditos)	Break dance (40 créditos)	Gráfica urbana (40 créditos)	Blogs (Periodismo comunitario) (40 créditos)
<b>Serigrafía (40 créditos)</b>	Corte de cabello alternativo (40 créditos)	Parkour (40 créditos)	Muralismo (40 créditos)	Narrativa audiovisual (40 créditos)
	Masaje deportivo (40 créditos)	Producción teatral (40 créditos)	Rotulación (40 créditos)	
	Introducción al tatuaje (40 créditos)	Clown (40 créditos)	Esténcil (40 créditos)	
			<b>Total de créditos</b>	<b>100 = 100%</b>

Fuente. Elaboración propia con base en el modelo pedagógico de la Escuela de Cultura urbana

El tiempo contemplado para la implementación del modelo educativo fue de 4 meses. Sin embargo éste se implementó en un mes, adecuando los horarios y el contenido de las materias que lo integran. El periodo lectivo durante el que se desarrollaron todas las actividades de la implementación fue del 14 de noviembre del 2016 al 14 de diciembre del 2016 cubriendo un horario matutino y uno vespertino con el objetivo de que se cubriera el total de la currícula ofrecida. De manera complementaria al tiempo establecido para el desarrollo de los talleres y seminarios, se destinó la semana del 12 al 16 de diciembre para que los alumnos, con la guía de los talleristas y las expositoras de los seminarios “Diseño de proyectos comunitarios” desarrollaran el bosquejo de un proyecto productivo enfocado en la actividad específica de cada taller, la elaboración de estos bosquejos sirvió como

base para la elaboración de las fichas de inscripción para que les fuera otorgado un capital semilla.

El lugar de la implementación de en el Centro de Artes y Oficios “El Transformador” ubicado en la colonia Vicente Guerrero de la delegación Iztapalapa.

#### **3.6.4 Vinculación con la población objetivo**

Un siguiente paso fue la convocatoria destinada primordialmente a jóvenes en riesgo y deserción escolar o que no asisten a la escuela. Para su difusión, utilizaron distintas estrategias como: a) selección de los medios ideales, de acuerdo a las características de la población seleccionada, b) apertura de espacios en redes sociales, c) vinculación de los espacios en redes sociales con los miembros de la comunidad, así como en espacios relevantes en la misma. Asimismo, utilizaron carteles y volantes.

No obstante, lo que atrajo a la población a la que estaba orientada esta actividad fue el otorgamiento de una beca por la cantidad de \$12, 000.00 MN. del presupuesto de PRONAPRED destinado a la delegación Iztapalapa; el interés se manifestó en la recepción de más de 300 solicitudes de inscripción. Cabe señalar, que debido a las necesidades de la población, se ajustó el horario de actividades, extendiéndolo de lunes a sábado en turno matutino y vespertino. Para filtrar a la población beneficiaria se aplicó un estudio socioeconómico y se corroboró con su documentación, para que la implementación fuera dirigida a la población objetivo.

#### **3.6.5 Evaluación interna**

Durante la impartición de los talleres y las conferencias se aplicó una metodología mixta para su evaluación interna, que consistió tanto en un concurrente monitoreo de seguimiento a las actividades para el logro de los objetivos planteados, como evaluación Ex - post, análisis de resultados y efectos de los planes de acción en

relación con las metas y objetivos para dar cuenta de los resultados obtenidos al concluir el proyecto. Para ello, establecieron indicadores de dos tipos, cuantitativos: número de alumnos, número de proyectos artísticos aprobados, número de asistentes a la muestra de los proyectos finales, evaluación por parte de los alumnos al área docente y administrativa, promedio general de cada generación de alumnos, actividades realizadas, número de proyectos expuestos en la Feria de las Innovaciones, presencia en los medios de comunicación. Y cualitativos como: vinculación entre el proyecto artístico que el alumno presenta y el contenido social de su proyecto, habilidades para la participación en la resolución de problemas sobre la dimensión personal, familiar y comunitaria, capacidad para gestionar sus propios recursos, aprendizaje acerca de los derechos humanos, interés de los alumnos por los asuntos públicos locales y su participación en la dinámica social y delimitación de los requisitos de ingreso y egreso.

Entre otros resultados, productos e impactos, se destaca en dicha evaluación:

- Los productos en cada taller que variaron dependiendo de la temática del mismo.
- La elaboración de 16 proyectos (capital semilla), uno por taller en donde los jóvenes aplicaron los conocimientos adquiridos y habilidades desarrolladas en conferencias y talleres.
- El fomento en la formación de vínculos y el desarrollo de proyectos por parte de los talleristas.
- En compromiso y responsabilidad de los alumnos en su proceso de enseñanza-aprendizaje.

Durante la implementación, la Escuela de Cultura Urbana fue el punto de reunión de lunes a sábado en horario matutino y vespertino de más de 300 jóvenes que habitan los polígonos Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y Santa Cruz Meyehualco, que asistieron a talleres y conferencias. Los productos de estas actividades se exhibieron en el mes de diciembre del 2017 en la Feria de las Innovaciones y Emprendimientos Sociales para la prevención de la Violencia, que se llevó a cabo

en el Deportivo Santa Cruz Meyehualco, también como parte de las acciones del PRONAPRED en la delegación Iztapalapa.

## Capítulo IV

### **Análisis del Proyecto *El Transformador: Escuela de Cultura Urbana***

En el capítulo anterior se describieron los objetivos del Programa Nacional de Prevención de la Delincuencia (Pronapred), así como una radiografía de los territorios intervenidos a través de la descripción de datos sociodemográficos y de incidencia delictiva. De igual forma se describió el proyecto de intervención y la organización que implementó dicho proyecto.

Este capítulo tiene como objetivo realizar una evaluación de la implementación del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana, tomando en cuenta su pertinencia, coherencia interna y externa, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del mismo; así como, identificar y valorar los resultados inmediatos y a corto plazo del proyecto en relación con los objetivos planteados por el mismo.

#### **4.1 Metodología**

Con la finalidad de tener una visión a detalle del diseño e implementación del proyecto y contar con los elementos requeridos para realizar la evaluación respectiva, se revisaron y analizaron distintos documentos proporcionados por la organización como: borradores de informe parcial y del modelo educativo, cartas descriptivas de talleres y conferencias e información sistematizada de los formatos de inscripción e informe final.

Asimismo, con el propósito de obtener información de los actores involucrados en el proceso, del contexto e implementación de la práctica, se aplicó la técnica de investigación cualitativa con la observación participante, así como la aplicación de una encuesta.

### **4.1.1 Descripción del trabajo de campo**

Con la finalidad de observar el desarrollo de las actividades se acudió al Centro de Artes y Oficios El Transformador, sede del proyecto, de 3 a 4 días por semana durante la etapa de implementación; de forma simultánea, se solicitó la documentación (informes, cartas descriptivas, modelo pedagógico) a la organización implementadora, la que posteriormente se sistematizó y analizó. Cabe recalcar que participé como parte del equipo de colaboradores de la organización en proyectos previos implementando estrategias de prevención similares, por lo que daré cuenta desde mi experiencia de la ejecución de dicha estrategia.

A poco más de un año de la implementación se aplicó una encuesta de evaluación, esta fue por vía telefónica con la base de datos proporcionada por la organización implementadora.

## **4.2 Análisis del diseño**

En este apartado se presenta el análisis del diseño, el cual se enfoca en el diagnóstico, los indicadores y metas del proyecto. Ello para conocer tanto la pertinencia como la integralidad de los componentes del proyecto. Tanto el diagnóstico como las metas e indicadores son fundamentales para el éxito del proyecto.

### **4.2.1 Sobre el diagnóstico**

El diagnóstico será entendido como “el proceso de recolección, análisis e interpretación de información sobre una realidad social en el marco de un problema que se define como foco de interés. Su objetivo es entregar los antecedentes necesarios para diseñar una estrategia de intervención pertinente capaz de



solucionar o mitigar el problema o necesidad que motiva la acción (México Evalúa, 2014, p.32).

Como ya se ha dicho, el diagnóstico con que fungió como antecedente del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana tuvo como título “Cartografía Social Delegación Iztapalapa 2015”, ésta fue una cartografía de percepción y contó con indicadores basados en información cuantitativa y cualitativa. Para recoger dicha información se utilizaron tres instrumentos destinados a recabar información sobre factores de riesgo y factores de protección.

El primer instrumento “Cartografía social”, permitió obtener información general sobre fallas e irregularidades en infraestructura urbana y servicios públicos, asentamientos irregulares, comercio informal, venta de drogas, venta y consumo de alcohol de menores, grupos delictivos e incidencia delictiva; también se identificaron grupos juveniles no violentos y puntos de cultura.

El segundo instrumento, “Puntos de Cultura”, permitió captar información más específica y a detalle sobre los espacios de cultura, personas y grupos que realizan actividades culturales o de deporte urbano.

Finalmente, el tercer instrumento, “Puntos de venta y consumo de alcohol y drogas”, posibilitó la captación de información de este tipo para fortalecer los posibles vacíos que por temor, algunos informantes no proporcionaban en el primer instrumento.

Los tres instrumentos fueron acompañados con mapas por colonia para permitir tanto la ubicación por calles aledañas como su localización espacial. Después de validar el instrumento bajo criterios sociológicos y geográficos, se procedió a la elaboración de una base de datos para la captura de la información al pilotaje de los instrumentos y de la base diseñada.

Además se consultaron fuentes oficiales para georreferenciar, en un Sistema de Información Geográfica (SIG) digital, algunos de los indicadores más relevantes señalados anteriormente.

Entre sus principales hallazgos de “La Cartografía Social Iztapalapa 2015”, realizada por la misma asociación, se distinguió la identificación de 206 colectivos de jóvenes y artistas, de los cuales no existía un registro en algún documento oficial. Esta información permitió categorizar las principales actividades artísticas y culturales que realizan los jóvenes de la demarcación. Asimismo, fue complementada con la descripción de factores sociales que caracterizan el entorno. Lo anterior brindó un panorama para el pertinente diseño e implementación del modelo educativo, que se sustentó en los intereses, características y necesidades de la población y su entorno, y no desde supuestos o intereses de la asociación.

A través de dicho diagnóstico se proporcionó evidencia de aspectos generales de los territorios a intervenir, no obstante esta evidencia no resulta suficiente para sustentar los objetivos del proyecto que debería ser el resultado de la identificación de la situación que se quiere modificar.

Por otra parte, el diagnóstico parece sólo presenta argumentos que sirven justificar la realización del proyecto, ya que no se proporciona información que refleje algún tipo de análisis de problemas en la demarcación con el objetivo de atender de manera precisa factores generadores de violencia y delito.

#### **4.2.2 Indicadores y metas**

Otro de los elementos que se consideran como parte del diseño son los indicadores y metas. Estos tienen una relación directa con el objetivo del proyecto ya que nos permiten medir efectivamente la consecución de los objetivos del proyecto.

El objetivo del proyecto, como se señaló en el capítulo anterior es:

Desarrollar un modelo de formación y profesionalización de la cultura urbana, con la intención de impulsar proyectos productivos de transformación y cambio en el entorno social a través de las diferentes manifestaciones del arte y la cultura en la Delegación Iztapalapa.

**Tabla 12. Proyecto *El Transformador: Escuela de Cultura Urbana*  
Alineación de Objetivos, metas e indicadores**

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicadores Cuantitativos</b>	<b>Indicadores Cualitativos</b>
<b>1. Construir un modelo de enseñanza-aprendizaje que permita desarrollar las habilidades creativas de las y los jóvenes</b>	<p>-Construir un modelo de educación popular a través de la cultura urbana para la transformación social</p> <p>-La conformación de dos módulos formativos de conocimiento, por un lado, los que promueven la participación ciudadana de la juventud, y por otro los que profesionalizan las habilidades y capacidades creativas propias de las diferentes manifestaciones artísticas y de la cultura.</p>	<p>-Modelo pedagógico</p>	<p>-Desarrollo de habilidades y competencias socio emprendedoras</p> <p>-Capacidad para gestionar sus propios recursos</p> <p>-Habilidades para la participación en la resolución de problemas sobre la dimensión personal, familiar y comunitaria</p> <p>-Aprendizaje acerca de los derechos humanos</p> <p>-Interés de los alumnos por los asuntos públicos locales y su participación en la dinámica social.</p>
<b>2. Generar un espacio para la profesionalización de las habilidades de las y los jóvenes a través de las diversas expresiones de la cultura urbana</b>	<p>-Adecuación del espacio “El transformador” como Escuela de Cultura Urbana para la Transformación Social.</p>	<p>-Número de alumnos inscritos</p> <p>-Promedio general de cada generación de alumnos</p> <p>- Evaluación por parte de los alumnos al área docente y administrativa</p>	<p>-Vinculación entre el proyecto artístico que el alumno presenta y el contenido social de su proyecto</p>

		-Número de proyectos artísticos aprobados -Actividades realizadas	
<b>3. Crear una plataforma de cambio y transformación social a través del arte y la cultura</b>	- La participación de los productos obtenidos en la Escuela de Cultura Urbana en la “Feria de las Innovaciones Sociales en Iztapalapa	-Número de asistentes a la muestra de los proyectos -Número de proyectos expuestos en la feria de innovaciones Proyectos finales	- No especifica

Como se puede observar en la tabla 12, el primer objetivo específico: “Construir un modelo de enseñanza-aprendizaje que permita desarrollar las habilidades creativas de las y los jóvenes” se alinea con sus metas e indicadores, sus indicadores. Estos últimos no sólo se refieren a la construcción de un modelo pedagógico, sino al desarrollo de las habilidades y competencias adquiridas a partir de cursar en la Escuela de Cultura Urbana, por lo que la estrategia incorpora los medios suficientes para la generación de evidencias.

Sin embargo, en el segundo objetivo específico no queda claro lo que se quiere alcanzar, es decir, si se habla de la adecuación física de un espacio o apropiación simbólica de éste a través de las actividades desarrolladas; no queda claro el alcance de este objetivo, por lo que éste no se alinea con sus metas e indicadores. Además de eso, los indicadores cuantitativos no coinciden con este objetivo. El tercer objetivo, no posee metas e indicadores o bien no coinciden con las metas que señalan como principal actividad la participación en la feria de innovaciones.

Los hallazgos descritos en este apartado muestran un escenario poco congruente con lo que se quiere alcanzar. Por un lado, en el diagnóstico presentado, a pesar de contar con información objetiva de la situación, no guarda una relación entre el territorio a intervenir y la problemática, por lo que queda en duda la pertinencia de los objetivos y las metas. Por otro lado, la mayor parte de los indicadores que se quieren alcanzar son indicadores de productos, es decir, la gran parte de las metas consiste únicamente en la cantidad específica de productos que se desarrollan a partir de las actividades; por lo que no queda claro que el proyecto y sus objetivos constituyan una respuesta a los problemas que realmente enfrenta la comunidad de los territorios en cuestión.

### 4.2.3 Sobre las actividades llevadas a cabo

#### **Eficiencia y eficacia**

A pesar de que el proyecto estaba diseñado para implementarse durante 6 meses, en relación con la eficiencia del proyecto, el uso de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y de infraestructura, así como del tiempo disponible para su implementación, no fue óptimo por lo que no refleja efectividad con el logro en tiempo y forma de los objetivos propuestos.

Respecto a la focalización, la población inscrita reunió de forma general el perfil establecido: jóvenes entre 14 y 29 años que habitan los citados polígonos y con una escolaridad mínima de educación secundaria, dando prioridad a desertores escolares o quienes no asisten a la escuela. Ambos criterios tienen como soporte los datos recabados en las fichas de inscripción y comprobantes de domicilio e identificación oficial anexos. Sin embargo, dicha focalización no coincide con los resultados del diagnóstico, en donde debería, según su informe, estar dirigido a jóvenes organizados en colectivos artísticos y culturales y artistas urbanos.

#### **Integralidad**

En cuanto a la integralidad, los componentes del diseño metodológico como formación, capacitación, difusión y sensibilización, tienen como finalidad la prevención y reducción de la violencia y el delito a través de la inclusión de la población beneficiaria en el sector productivo, tomando en cuenta sus intereses en las actividades artísticas y culturales urbanas que desarrollan en su comunidad.

Al tratarse de la implementación de un modelo educativo que se rigió por una curricula, horarios, criterios de inscripción y acreditación, brindó a los alumnos la herramientas para explotar el capital social que poseen al estructurar de forma profesional y productiva actividades artísticas y culturales que realizan y al mismo

tiempo demostrar a la comunidad que son actividades profesionales a través de las cuales los jóvenes pueden incorporarse al sector laboral formal.

El modelo educativo implementado conjuntó tanto la adquisición de conocimientos sobre ciudadanía, derechos humanos y mercadotecnia cultural entre otros, como el desarrollo de habilidades artísticas y deportivas a través del desarrollo de un programa de estudios sistemático y consistente, en donde hubo una selección cuidadosa de los facilitadores, quienes contaron con acompañamiento pedagógico para el logro del propósito de cada taller y conferencia, así como con el material necesario para el desempeño de los alumnos. Sin embargo, no hay certeza de que a través del modelo pedagógico se hayan desarrollado las habilidades y competencias que se buscan en el proyecto, por lo tanto, siendo el modelo pedagógico el epicentro de la Escuela de Cultura Urbana, se realizó una encuesta la cual tuvo por objetivo: Conocer si a través de la implementación del modelo pedagógico de la Escuela de Cultura Urbana, se desarrollaron habilidades y competencias con el fin de implementar emprendimientos socio productivos.

### **Nota metodológica de la encuesta**

Para la aplicación de la encuesta se contó con una población total de 320 beneficiarios del proyecto, los cuales pertenecen a las dos colonias Santa Cruz Meyehualco y Desarrollo urbano Quetzalcóatl.

Para poder obtener una muestra representativa de la población se realizó el cálculo del tamaño de la muestra de la siguiente manera:

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$



En donde:

N= Población

$Z_{\alpha} = 1.96$  (teniendo un nivel de confianza del 95%)

p= Proporción esperada

q= 1 – la Proporción esperada.

d= Precisión (en la investigación 5%)

Por lo tanto:

$$n = \frac{(320)(1.96)^2(0.05)(0.95)}{(0.05)^2(319) + (1.96)^2(0.05)(0.95)}$$

N= 320

$Z_{\alpha} = 1.96$  (teniendo un nivel de confianza del 95% se utiliza el coeficiente 1.96)

p= 0.05

q= 0.95

d= 0.05

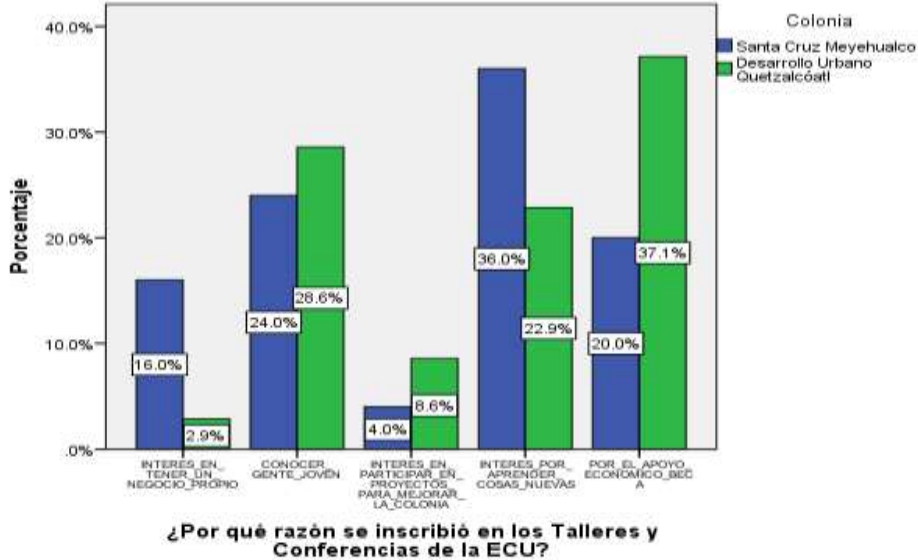
Teniendo como resultado que la muestra representativa de la población es  $n = 60.19$  aplicando la encuesta a una población muestra representativa de 60 personas.

Se estima que el nivel de confianza en la aplicación de la encuesta será de un 95 % con un error muestral de 5% de la población. En la aplicación se utiliza un muestreo estratificado simple tomando en cuenta a las dos colonias en donde se aplicará la encuesta. Así, se tiene la seguridad de que los subgrupos seleccionados, (en este caso por colonia), son representados equitativamente y proporcionalmente dentro de la muestra.

### 4.3 Resultados de la encuesta

A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes de la encuesta. Para conocer el desarrollo de las habilidades y competencias de los jóvenes que participaron en la implementación del proyecto, lo primero fue conocer

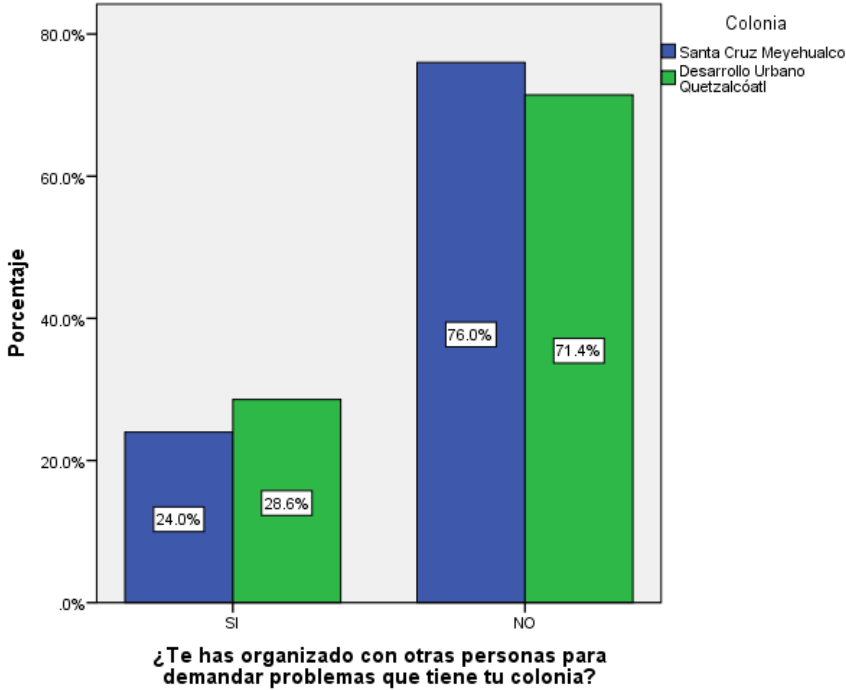
la razón para inscribirse a la Escuela de Cultura Urbana, en donde destaca que el 37% de los jóvenes de la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (DUQ) lo hizo por la beca que se otorgaría, lo que contrasta con 2.9% que mencionó que lo hizo por el interés de poner un negocio, por su parte, 36% de los jóvenes de la colonia Santa Cruz Meyehualco (SCM) lo hizo por el interés de aprender cosas nuevas.



En cuanto a la satisfacción, la mayoría de los jóvenes, 88% de ambas colonias, señala que tanto en las conferencias como en los talleres aprendió lo que esperaba; en esta misma línea 96% de la colonia SCM menciona que los temas que se abordaron les han sido útiles, mientras que 94.3% de la colonia DUQ también les han sido útiles, sin embargo destaca el hecho que 28.6% de esta colonia no puede ver que lo que aprendió sea aplicado en su vida.

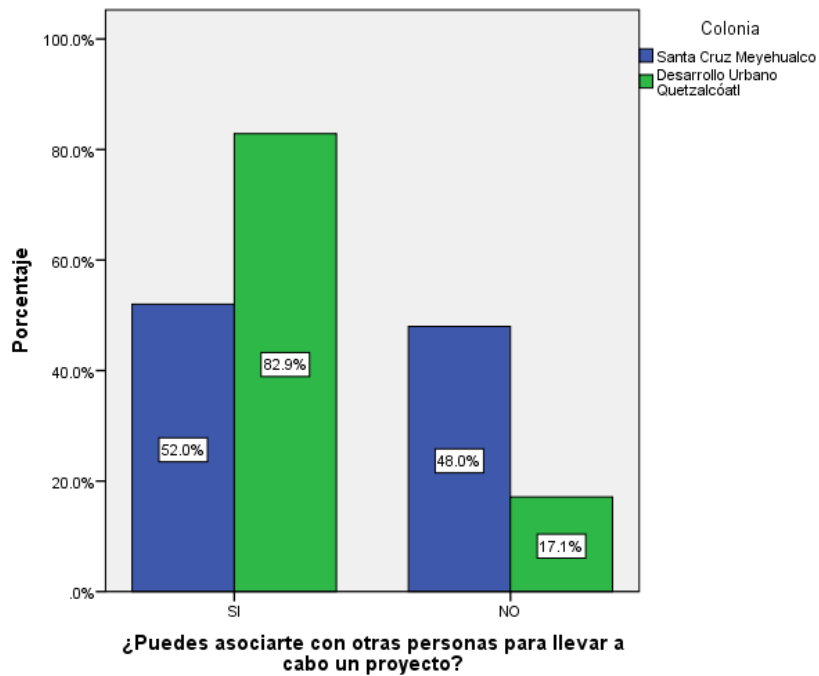
En cuanto al tema de las Habilidades para la vida, de los resultados más destacados resalta que 96% de los encuestados de la colonia SCM ha logrado comunicar sus emociones con mayor claridad contra 68.6% de la colonia DUQ que lo ha logrado; en este mismo ítem, destaca que 100% de los jóvenes encuestados considera que ha podido tomar decisiones de manera adecuada.

Para el tema de Comunidad y Ciudadanía, 74.3% de la colonia DUQ señala que a partir de cursar en la Escuela de Cultura Urbana se ha involucrado con asuntos que tienen que ver con su colonia, mientras que 64% de la colonia SCM lo hizo. De igual forma, 76% de los encuestados de la colonia SCM y 71.4% de DUQ se ha organizado con otras personas para demandar problemas que tienen que ver con su colonia.

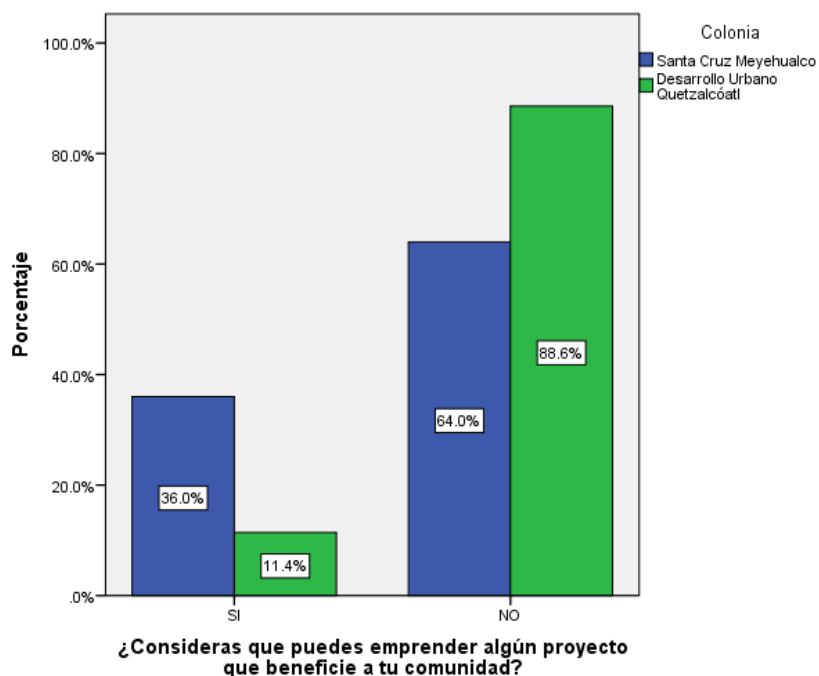


En cuanto al conocimiento de los derechos humanos, 92% de la colonia SCM mencionó que puede identificar violaciones de derechos humanos que ocurren en su entorno; por su parte, 85.7% de la colonia DUQ puede identificarlas. A pesar de ello, 44% de la colonia SCM ha defendido a alguien cuando sus derechos han sido violados, mientras que 34.4% de la colonia DUQ lo ha hecho.

Para el tema de la organización juvenil, sólo 52% de la colonia SCM considera que puede asociarse con otras personas para llevar a cabo un proyecto, el mismo porcentaje señaló que desplegó habilidades para desarrollar planes y proyectos colectivos mientras que 82.9% de la colonia DUQ menciona que sí puede asociarse y 77.1% desarrolló habilidades para implementar proyectos colectivos.



Para conocer el desarrollo de habilidades y competencias emprendedoras se preguntó si han obtenido algún beneficio económico empleando lo aprendido en la Escuela de Cultura Urbana, a lo que sólo 51% de la colonia SCM mencionó afirmativamente, y sólo 48.6 de la colonia DUQ dijo haberlas desarrollado. Por su parte, solo el 36% de las personas encuestadas de la colonia SCM considera que puede emprender algún proyecto que beneficie a su comunidad y sólo el 11.4% de la colonia DUQ lo considera.



Por último, únicamente 16% de la colonia SCM y el 5.7% de DUQ considera que a partir de la puesta en marcha de un proyecto socio productivo puede contribuir a reducir la violencia y la delincuencia en su comunidad.

A pesar de haber desarrollado habilidades como la vinculación con otros actores, el reconocimiento de los derechos humanos o la toma de decisiones, los jóvenes encuestados no lograron perfilar sus competencias para el desarrollo de habilidades emprendedora. Aunado a esto, el motivo principal para cursar en la Escuela de Cultura Urbana no fue el interés para mejorar su colonia, contribuir a la prevención de la violencia o tener un negocio, sino que fue la beca que se otorgó al finalizar el curso.

Por otro lado, no hubo un esfuerzo por dar seguimiento a los jóvenes beneficiados del proyecto por parte de la Victoria Emergente, ni en el tema del desarrollo de los proyectos socioproductivos, ni en el impacto positivo o negativo que haya tenido el proyecto El Transformador, que haya posibilitado la ejecución de algún proyecto.

## Conclusiones

A casi dos años de haberse implementado el proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana, se pueden destacar algunos alcances del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito: 1) conjunta programas de prevención de la violencia; los cuales operaban de manera aislada y con un presupuesto que dependía de instancias particulares, es decir; no había un destino específico para tratar el tema de la prevención de la violencia, gracias a ello, se hizo un esfuerzo por profesionalizar esta dependencia y a sus operadores. 2) Existe un enfoque de construcción de ciudadanía; que se contrapone con el enfoque punitivo del sexenio del ex presidente Felipe Calderón, este enfoque de construcción de ciudadanía opta por desencadenar procesos de participación y organización en la población intervenida. 3) Existe un esfuerzo por homologar y definir los factores de riesgo; si bien hay una imperante por adoptar políticas mundiales, el PNPSVD se esforzó por definir y orientar sus programas a combatir estos factores, que anteriormente, no estaban claros en las reglas de operación.

No obstante, el PNPSVD presenta más limitaciones que alcances: 1) es parte de una coyuntura política, que más que aportar hacia una política de seguridad, el mensaje fue dar un giro a la política de “mano dura” de Felipe Calderón. 2) Nunca existió una transparencia en la asignación de proyectos y por ende del otorgamiento de los recursos; aunado a ello, la administración de estos se convirtió en un proceso burocrático que volvió lenta la transferencia de los recursos para realizar su operación, por lo que los proyectos que estaban diseñados para realizarse en cierta temporalidad, tuvieron que ajustarse a los tiempos administrativos, por lo que los procesos operativos tendrían que ajustarse a los tiempos administrativos. 3) La implementación se limita a las demarcaciones previamente seleccionadas, al delimitar en polígonos de prioridad, las acciones del PNPSVD no se enfocan en reducir factores de riesgo con criterios más estructurales; además, prevalece un enfoque territorial que impide, administrativamente, ampliar las acciones fuera del espectro geográfico.

Por su parte, según se describe en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y el Delito 2013-2018 el objetivo de éste radica en fortalecer los factores que reducen el riesgo de cometer actos delictivos o violentos e incidir en las causas o factores que los generan. Sin embargo, no existe claridad en la definición sobre cuáles son estos factores; al parecer no existe un rigor científico, extraído desde la literatura, que nos defina o perfile hacia qué dirección deben tomar las acciones encaminadas para prevenir la violencia y el delito, como es en el caso del proyecto El Transformador: Escuela de Cultura Urbana, en donde la definición del problema y sus causas no parten de elementos objetivos que les sustenten. Por lo tanto es indispensable contar con información objetiva que permita la realización de estudios más precisos sobre los factores relacionados con la violencia y el delito para generar diagnósticos válidos que posibiliten el diseño de políticas públicas de seguridad más efectivas.

Existe poca claridad en torno a la metodología para seleccionar los polígonos de prioridad del Pronapred; al parecer, los criterios de selección no parecen atender las prioridades sobre la reducción de factores de riesgo, es decir; las demarcaciones como Santa Cruz Meyehualco y Desarrollo Urbano Quetzalcóatl están establecidos por de facto; por lo tanto, los recursos destinados a este programa pueden estar mal dirigidos.

Por otro lado, en el proceso para la obtención de recursos, al pasar por las instancias municipales, el dinero tarda en bajar a la operación. Para el caso particular de este proyecto, las actividades no se desarrollaron como se tenían contempladas en el cronograma, por lo que la implementación tuvo que adecuarse a tiempos administrativos de entregas de informes. A consecuencia de ello, las metas no son alcanzadas y los indicadores no generan la evidencia suficiente. Aunado a ello, las acciones no tienen indicadores sólidos que avalen su ejecución; es decir, no queda claro en que contribuyen dichas acciones en la prevención de la violencia y el delito.

A pesar de haber mayor participación de actores involucrados en la toma de decisiones y en la ejecución de programas y proyectos, como lo dicta el sistema democrático basado en la gobernanza, existe un control desde la administración pública local que condiciona los recursos públicos para la implementación de estos proyectos, no existe un proceso claro de transparencia en la asignación de dichos recursos y en su ejecución; por ende, las actividades de los proyectos también están sujetas a un control que en el peor de los casos se utilizan con fines partidistas.

El trabajo social debe de incidir en la evaluación de políticas públicas desde una perspectiva ética y de acercamiento con los agentes involucrados en la implementación, ya que uno de los principales productos de una evaluación es la generación de conocimientos y saberes nuevos, es de suma importancia que los profesionales del trabajo social se inserten en los todos los procesos de una política pública.

La evaluación como herramienta para la obtención de conocimientos, también es una herramienta de poder, el trabajador social, inserto en los procesos de políticas públicas tiene la facultad de hacerlo más equitativo, diverso y equilibrado, puesto que en la mayoría de los casos, quien controla los procesos de las políticas públicas termina por orientar el desarrollo y por ende, los resultados de las implementaciones.

### **Recomendaciones**

- Diseñar y acompañar los procesos a partir de una cadena causal desde una teoría de cambio que posibilite la medición de impactos y genere evidencia de cambios.
- Disminuir el rango de edad de los jóvenes beneficiarios para que las capacitaciones tengan una homologación en el método de enseñanza aprendizaje.



- Aplicar una herramienta previa que ayude a focalizar el nivel de riesgo de la población, ya que no hay una certeza si las acciones del proyecto van dirigidas a población en riesgo.
- Adecuar el modelo educativo de un enfoque netamente formal por competencias a un enfoque que rescate el aprendizaje de la vida cotidiana, desde una óptica de educación popular.
- Incorporar procesos de monitoreo y evaluación que generen conocimientos para saber si existen las condiciones necesarias para llevar a cabo este tipo de intervenciones.
- Incrementar el nivel de incidencia en los procesos de planeación del proyecto a los beneficiarios y actores externos a la operación del proyecto.

## Bibliografía

Aguilar Astorga C. y M. Lima Facio (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? en Contribuciones a las ciencias sociales.* en Contribuciones a las Ciencias Sociales, disponible en: [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm), fecha de consulta: enero 2017.

Aguilar Villanueva, Luis (1993). Antologías de Políticas Públicas. En C. Aguilar Astorga, & M. Lima Facio, *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales.*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, disponible en: [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm), fecha de consulta: enero 2017.

Aguilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *CLAD Reforma y Democracia* (39), 1-15.

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (coord), *El estudio de las políticas públicas. Antologías de Política Pública*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2006). Gobernanza y gestión Pública. En L. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Políticas Públicas* (págs. 69-136). Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. (2009). *Marco para el análisis de las Políticas Públicas.* En F. Mariñez Navarro, & V. Garza Cantú, *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación.* Monterrey,,: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, F. (2009). *Políticas de juventud en la Ciudad de México: De la experiencia cardenista al News Divine.* Revista Mexicana de Opinión Pública , (Abril de 2009). 55-71.

Aguilar, F. (2011). *Notas sobre el concepto de juventud*. (U. d. UNAM, Ed.) México. UNAM.

Agustín, J. (2004). *La contracultura en México*. México: DeBolsillo.

Alvarado, A., Serrano, M., & Chabat. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En Alvarado A., & M. Serrano, *Los grandes problemas de México; Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Anderson, J. (1984). Public Policy-Making. En A. Estévez, *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*. USA: Holt Reinhart and Winton Inc.

Balardi, S. (1999). Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. *Revista última Década, Participación y ciudadanía juvenil. Política de juventud en el cono sur* (10), 1-16.

Brito, R. (2002). *Identidades juveniles y praxis divergente*. En Nateras, A. (coord), *Jóvenes, Culturas e Identidades Urbanas*. México: Porrúa.

Cabrero Mendoza, E. (2007). *Políticas Públicas Municipales*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Calle Dávila, M. (2011). Prevención de la violencia en adolescentes: intervenciones que funcionan. En A. Concha-Eastman, *Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones*. 12vo. Congreso Virtual de Psiquiatría. Interpsiquis.

Castillo Berthier, H. (1998). *Juventud, Cultura y Política Social. Un proyecto de investigación social aplicada (1987-1997)*. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Dye, T. (1976). *Policy analysis. What governments do, why they do it, and what differences it makes*. Alabama: University of Alabama Press.

Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. En A. Estévez, & S. Esper, *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas. Sus etapas*. USA: Revista del Instituto AFIP, 72-90.

Guerrero, O. (1989). Políticas Públicas: una resurrección de la ciencia política. *Teoría y Praxis administrativa* , II (11), 41-44.

Guevara, J. (2009). *Las Políticas Públicas en México, de la teoría a la práctica*. En J. Sanabria López . México: UNAM. FES Acatlán.

Jones, C. (1970). *An introduction to study of public policy*. En A. Estévez, *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde*.

Kauffer, E. (2002). Las políticas públicas. Algunos apuntes generales. *Ecofronteras*, 16.

Laswell, H. (1971), "*La concepción emergente de las políticas públicas*". En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Laswell, H. (1992), "La orientación hacia las políticas públicas", en L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp.

Laswell, H. (1953), *The decision process*, en N. Polsby, R. Dentler, & P. Smith, *Politics and Social Life; an introduction to political behavior*. USA: Houghton Mibblin Company.

Marcial, R. (2012). Políticas Públicas de Juventud en México: discursos, acciones e instituciones. IXAYA. *Revista universitaria de desarrollo social*, 9-49.

Marín Ramírez , E. (2014). *Juventud, Espacios Culturales y Ciudadanía*. Distrito Federal, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez Santiago, M. (2016). *Tesis: Las políticas públicas en el marco del turismo cultural. Análisis al programa de pueblos mágicos en tres destinos turísticos: Cuetzalan del Progreso, Tepotzotlán y Tepotztlán*. México Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.

Méndez, J. (1998). *Antología de la Teoría de la Administración Pública*. En J. Sanabria. ENEP Acatlán.

Mény, Y. & J. C. Thoenig, (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Morch, S. (1996). Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud, el surgimiento de la juventud como concepción sociohistórica. *JOVENes. Revista de estudios sobre juventud*, (Julio-Septiembre de 1996) 78-106.

Muller, P., & Surel, Y. (2006). *El análisis de las políticas públicas*. En D. Roth, & André-Nöel, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.

Oszlak, O., & G. O'Donnell, (2012). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En B. Califano, *Comunicación Estado y Políticas Públicas: Apuntes para la investigación* (Vol. 1). Buenos Aires, Question.

Padioleau, J. (1992). L'Etat au concret. En T. J.-C. Meny, Ives, *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Pérez-Islas, J. (2000). *Jóvenes e Instituciones en México, 1994-2000. Actores políticos y programas*. México: Instituto Mexicano de la Juventud.

Rodríguez, E. (2006). *Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes. Estado del arte en América Latina 1995-2004*. Washington: Organización Panamericana de la Salud.

Roth, D. & André, N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora .

Sáez Marín, J. (1988). *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI.

Silva, M. (2001). Los jóvenes y el nuevo gobierno. En J. Osorio Goicoechea, *Foxfox*, Tlaquepaque: ITESO.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel Ciencia Política.

Urteaga Castro-Pozo, M. (2004). Historia de los Jóvenes en México. México: Instituto Mexicano de la Juventud.

Uvalle-Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (55), 37-68.

Valenzuela, J. (1998). Identidades Juveniles. En H. J. Cubides, *Viviendo a toda: jóvenes, territorios y nuevas sensibilidades*. Bogotá: Siglo del Hombre editores, 38-40.

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. *Un marco conceptual*. En L. Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Wildavsky, A., & H. Hecló, (2006). En D. Roth, & André-Noel, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*.

Zenil Medellín, M. (2010). *Construcción de ciudadanía y apertura de espacios públicos. Prácticas sociales de jóvenes en la ciudad de México*. México: UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

## Referencias

Banco Mundial. (2012) *La violencia juvenil en México. Reporte de la situación, el marco legal y los programas Gubernamentales*. Documento preparado por el Equipo para la Prevención de la Violencia (Departamento de Desarrollo Social) y el Equipo de Seguridad Ciudadana para Latino América y el Caribe del Banco Mundial.

CONEVAL. (2015). *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social*.

DF, E. (2010). *Consejo de evaluación del desarrollo social del Distrito Federal*.

DOF. (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

Estadísticas a propósito del Día internacional de la juventud (12 de agosto)”  
Aguascalientes, en  
[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf)

Evalúa, M. (2014). *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?*  
México

Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.

INAFED. (2015). *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.*

INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda.*

INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal.*

INEGI. (2014). *Estadística de Natalidad.*

OMS. (2004). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud.* Organización  
Panamericana de la Salud.

USAID. (2015). *Manual para la capacitación en materia de prevención social de la  
violencia y la delincuencia.*

Secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública (2013) , *Estadísticas  
y Herramientas de análisis de Información de la Incidencia Delictiva* (Fuero común,  
Fuero federal)