

PRONAPRED
Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia

MANUAL de **PROMOTORES y PROMOTORAS**



de **PREVENCIÓN**
de la VIOLENCIA y el DELITO

MANUAL de
PROMOTORES y
PROMOTORAS

de PREVENCIÓN
de la VIOLENCIA y el DELITO

García, Sergio
Guajardo, Carlos
Manual de Promotores y Promotoras de Prevención de la Violencia y el Delito 1ª edición México, CEDA EL PASO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA S.C. 2015, 64 pp.



Primera edición noviembre 2015

Edición:
CEDA EL PASO, COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA S.C.

Coordinación:
Marco Antonio Palet Sánchez

Contenido:
Sergio Salvador García García y Carlos Guajardo García

Corrección:
Teresa Rojas Villaseñor

Portada y Diseño Editorial:
Eduardo A. Sánchez G., Ma. Isabel Gálvez Sosa

Fotografía:
Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

INTRODUCCIÓN	5
1. FUNDAMENTOS Y CONTEXTUALIZACIÓN	9
1.1 ¿Qué es la Promotoría Social?	15
1.2 El promotor social: definición y características	16
1.3 Rol de las y los promotores sociales	17
1.3.1 Impulsar la participación ciudadana	17
1.3.2 Empoderar a la ciudadanía, comunidades y grupos vulnerables	19
1.3.3 Eficiencia y eficacia en las políticas públicas con participación ciudadana	21
1.4 Profesionalización y formación continua	24
1.4.1 Requisitos básicos de un(a) promotor(a) social	25
1.4.2 El promotor(a) social de prevención de la violencia	27
1.4.2.1 Funciones principales de las y los promotores sociales de prevención de la violencia	28
1.4.2.2 El papel del promotor(a) en las etapas del Plan de Prevención	31
1.4.3 Formación continua de los promotores(as)	46
2. CARACTERÍSTICAS DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE NEZAHUALCÓYOTL	47
2.1 Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	47

INTRODUCCIÓN

Las instituciones públicas y privadas que tienen como objetivo la promoción social, económica y cultural, o la de prestar servicios a la población en situación de vulnerabilidad, encuentran en su personal un recurso fundamental para el adecuado desarrollo de intervenciones exitosas en diversos ámbitos.

Vincularse a la ciudadanía en condiciones de desventaja física, mental y social, con personas vulneradas en sus derechos humanos, con víctimas de la violencia social y/o criminal, o que se encuentran en indefensión, sufrimiento y carencias de las condiciones elementales de vida, requiere de trabajadores sociales y/o de un voluntariado con sensibilidad y compromiso social que les permita intervenciones efectivas que verdaderamente eleven la calidad de vida de la población que atienden.

Estas personas que vinculan a la institucionalidad – ya sea pública o privada como es el caso de fundaciones u organizaciones no gubernamentales – con la población en situación de vulnerabilidad, o que prestan un servicio sociocultural, las llamaremos genéricamente promotores y promotoras sociales.

Existen promotores(as) culturales que buscan que la población, o determinado sector de la sociedad, haga uso de las instalaciones educativas y culturales; incentiven los gustos musicales, poéticos o literarios y accedan a los medios de comunicación, entre muchas otras iniciativas, pues se debe tener en cuenta que el campo cultural es inmenso y tan creativo como todo ser humano.

Hay, a su vez, promotores(as) deportivos(as), que buscan que la población desarrolle actividades físicas y recreativas y orientan a toda persona o equipo a dominar disciplinas deportivas.

Por su parte, las y los promotores económicos buscan promover la economía social, así como orientar, formar y/o asesorar a miembros de coope-

2.1.1	Unidad de Enlace Ciudadano	50
2.1.1.1	El rol de los promotores en Enlace Ciudadano	51
2.1.2	Unidad de Atención a Víctimas	51
2.1.2.1	El rol de los promotores en Atención a Víctimas	52
2.1.3	Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y de Género	52
2.1.3.1	El rol de los promotores en Violencia Intrafamiliar y de Género	54
2.1.4	El rol de los promotores en los planes barriales	54

REFLEXIONES FINALES	59
----------------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA	61
---	-----------

rativas, cajas de ahorro, ejidos y colectivos o grupos solidarios con fines lucrativos.

En este contexto, la especialización temática de las y los promotores permite el surgimiento de nuevos perfiles, como en el caso de promotores(as) para la prevención de la violencia y la delincuencia.

Ante la magnitud de la violencia social y criminal: con miles de muertos, desaparecidos, desplazados y con regiones viviendo en condiciones de conflicto y pérdida de la cohesión social, los gobiernos (federal, estatales y municipales) y organizaciones de la sociedad civil, han comenzado a desarrollar programas, proyectos y acciones apoyándose en promotores(as) comunitarios(as), con la intención de identificar y atender de manera integral a la comunidad con actividades de promoción social. Del mismo modo, vincular, dar seguimiento y fomentar la participación de las comunidades en los proyectos de prevención social y participación ciudadana (PRONAPRED, 2015).

Los promotores y promotoras, independientemente de su desempeño especializado, hacen posible la operación de programas y proyectos y son, en buena parte, responsables de que todas las actividades y acciones alcancen los objetivos institucionales con eficiencia y eficacia. Debido a esta posición, son considerados agentes claves, por su rol de impulsores de cambios sociales y culturales.

Por su parte, el estudio de las y los promotores sociales afronta dos realidades. La primera es que existen pocos estudios que aborden los aspectos más sobresalientes del papel o función que desempeñan. Quizás el material más abundante se encuentre en las escuelas de Trabajo Social y esté restringido a ese sector académico y profesional.

Este vacío es inexplicable, sobre todo cuando hay una rica y vasta experiencia en gobierno y en organizaciones civiles de trabajo con la participación de promotores(as) sociales.

La segunda realidad es que la promoción social no es sólo una cuestión de buena voluntad, de buenas intenciones. Si se solía visualizar al promotor social –y en ocasiones así sigue– como un apóstol, como una persona comprometida social y políticamente, o como un activista, en la actualidad existe una realidad más compleja que condiciona el perfil y el trabajo de las y los promotores.

Si bien es posible mantener el espíritu de solidaridad, la acción cambió, ya que desde la década de los años ochenta la racionalidad de lo social dio un vuelco, tanto para la administración pública como para el sector de la sociedad civil que se sostiene del financiamiento proveniente de fundaciones y donativos empresariales y ciudadanos.

La racionalidad que se ha venido imponiendo es la eficiencia y la eficacia, la de rentabilidad social y económica, la de la planeación y evaluación bajo estrictos principios y criterios que muestren resultados de las intervenciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Como se podrá apreciar en el presente documento, para el caso de las y los promotores que participan en los proyectos de prevención del municipio de Ciudad Nezahualcóyotl existen criterios de selección, preocupación por su formación y atención y seguimiento en el desempeño de su trabajo.

Considerando lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en definir los aspectos generales que caracterizan el trabajo de todo promotor social para, posteriormente, establecer las funciones y tareas de los promotores(as) de la prevención social en los programas, proyectos y acciones de la Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México.

Con este trabajo se sistematiza la experiencia de las y los promotores sociales, aportando estos conocimientos para que sean una referencia en proyectos similares y se mejore la práctica, desempeño y profesionalización de estos actores claves en los proyectos de prevención social.

El documento se divide en dos grandes apartados:

1. Se tocan los aspectos más importantes relativos a los promotores(as). Desde una perspectiva de derechos y de construcción de ciudadanía se busca definir qué es la Promotoría social y qué es un(a) promotor(a) estableciendo sus roles, los conocimientos que debe tener de manera general en función al dominio de la prevención de la violencia, su papel en cada etapa de la elaboración del Plan de Prevención y la necesidad de que esté en continua formación.
2. Ubica a la Dirección de Prevención del Delito con el objetivo de hacer ver el contenido, objetivo y funciones de un área interna de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, que es estratégica para apuntalar la relación policía-comunidad y atacar de manera frontal los factores de riesgo y detonantes de la violencia en el municipio.

Finalmente, y a manera de conclusión, se realiza una reflexión final con recomendaciones para mejorar el desempeño de las y los promotores.

La Promotoría social no es una propuesta nueva de trabajo social. En México existen referencias históricas que se remontan a inicios del siglo pasado y que reseñan el trabajo de equipos integrados con profesionistas de diversas disciplinas. Éstos se insertaban en comunidades indígenas y campesinas con el fin de llevar cultura y desarrollo y así cumplir con uno de los propósitos de la Revolución Mexicana que era llevar educación a las clases campesina, indígena y popular.

Al término de la lucha armada y una vez iniciada la reconstrucción del Estado postrevolucionario, personajes como José Vasconcelos, Moisés Sáenz, Manuel Gamio, Rafael Ramírez, Eulalia Guzmán, sólo por mencionar algunos nombres, diseñaron e impulsaron proyectos como las Misiones Culturales itinerantes y permanentes, Proyecto Multifacético de Teotihuacán, creación de escuelas normales rurales y urbanas, Casa del Estudiante Indígena, y Proyecto de las Carapan en Michoacán, entre otras instancias.

Todas como iniciativas educacionales, ya que para estos años la educación, cabe recordar, era un proyecto a llevar a cabo y no era una institución. Significa que era un momento propicio para ensayar, para experimentar (SCHAHAUSER 2010:4).

La tarea educativa y social se consideraba como la gran misión para impulsar un México desarrollado y salir del atraso, del abandono, superar los prejuicios, el analfabetismo. Se trataba de fraguar un nuevo país, de acuñar el nombre de un nuevo México vuelto revolucionario, integrador, progresista.

Estas nuevas ideas devinieron en creencias para actuar pronto en aras del desarrollo nacional. No importaba entonces en equivocarse, porque prevalecía la idea de atender las necesidades locales y nacionales (SCHAHAUSER 2010:3).



Fuente: Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

De los anteriores proyectos, discusiones y aprendizajes se definió el perfil de la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías del área social, por buscar la vinculación entre profesionistas con las poblaciones vulnerables, siendo también el antecedente indirecto del servicio social universitario que, como se establece en el portal de Internet de la Universidad Nacional Autónoma de México, es una actividad temporal y obligatoria que permite al estudiante: (UNAM, 2013)

- Consolidar la formación académica.
- Llevar a la práctica los conocimientos adquiridos en las aulas.
- Tomar conciencia de la problemática nacional, en particular la de los sectores más desprotegidos del país.
- Extender a la sociedad los beneficios de la ciencia, la técnica y la cultura.
- Adquirir nuevos conocimientos y habilidades profesionales.

- Es además una oportunidad para:
- Retribuir a la sociedad los recursos destinados a la educación pública.
- Aprender a actuar con solidaridad, reciprocidad y a trabajar en equipo.
- Conocer y tener la posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo

Una segunda referencia importante que hace ver también la relevancia de la Promotoría Social es la Revolución Verde. Este es un programa que se inició en Estados Unidos entre 1940 y 1960 y alcanza una escala mundial.

Tuvo como fin transformar la agricultura de los países del tercer mundo a partir de incorporar la mecanización, el uso de fertilizantes, de semillas mejoradas y la asistencia técnica. Esta transformación se daría a través incorporar ingenieros, técnicos agrícolas y extensionistas en las comunidades campesinas, con el objeto de trabajar con los productores para incorporar a sus prácticas elementos técnicos que mejoraran los sistemas productivos y generaran parcelas rentables.

Los extensionistas fueron duramente criticados en su labor, ya que la visión externa indicaba que al llevar el conocimiento, consideraban a los campesinos como seres sociales pasivos, receptores acríticos ante las enseñanzas técnicas.

Estas enseñanzas "técnicas" descontextualizadas de la realidad social no generan una conciencia crítica, transformadora y liberadora de los campesinos.

Para Freire (2010:35) la sustitución de procedimientos mágicos, por técnicas "elaboradas", envuelve lo cultural, los niveles de percepción que se constituyen en estructura social; envuelven problemas de lenguaje que no pueden disociarse del pensamiento; como ambos, lenguaje y pensamiento, no pueden disociarse de la estructura.

Cualquiera que sea el momento histórico en que esté una estructura social (...), el trabajo básico del agrónomo educado (...) es intentar simultáneamente con la capacitación técnica, la superación tanto de la percepción mágica de la realidad, como la superación de la “doxa” (acción) por el “logos” de la realidad. Es intentar superar el conocimiento, preponderantemente sensible, por un conocimiento que, partiendo de lo sensible, alcanza la razón de la realidad.

El debate anterior, sobre la importancia y alcance de la educación, queda como referente permanente, ya que una corriente de pensadores y activistas buscarán implementar en proyectos sociales un contenido pedagógico orientado a la “educación concientizadora y crítica”, transformadora de la realidad social, tal como lo planteaba Freire.

Entre los años setenta y ochenta emergen las organizaciones de la sociedad civil (OSC), integradas por profesionistas de diversas disciplinas sociales que se vinculan a los movimientos sociales, urbanos e indígenas y campesinos, para demandar democracia, servicios y reivindicar derechos.

En estos movimientos estuvo la génesis de los cambios políticos en México. Los proyectos impulsados por las OSC se constituyen en laboratorios de innovación social y en formadores de líderes.

El componente de participación para responder a las necesidades sentidas de la población llevó al desarrollo de metodologías para realizar diagnósticos de diverso tipo y proponer y desarrollar proyectos productivos, de vivienda, de salud, y de formación de promotores locales, que dio paso a crear escuelas de formación de cuadros técnicos y políticos que al constituirse en agentes sociales indujeron cambios en la configuración social y política de regiones del país.

En este contexto, las OSC encontraron un campo fértil para su actuar ya que las políticas sociales se concentraron en dar asistencia social sólo a los trabajadores asalariados. En esta lógica, se crearon instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), por nombrar algunas instituciones, quedando fuera de la atención amplios sectores, sobre todo los desempleados y los trabajadores de la economía informal.

El presidente Echeverría (1970-1976) cambió la idea que sostenía el quehacer asistencial, diciendo que se trataba de nueva teoría y práctica de la solidaridad social que consistía en convertir a la política asistencial en un verdadero instrumento de desarrollo pasando de las acciones aisladas a una visión global que promoviera el bienestar (SEFCHOVICH, 2013).

Estableció programas que atendieran a amplios sectores no asalariados y estableció las condiciones para que el gobierno de José López Portillo (1976-1982) ampliara los programas sociales a los grupos vulnerables con un fuerte componente de planificación central y de participación social, por lo que se incorporaron áreas que atendían con promoción social los programas gubernamentales.

El gobierno de Carlos Salinas (1998-1994) siguió la estrategia de incorporar la promoción fuertemente a través de la creación de los comités de solidaridad y de fortalecer a promotores de organizaciones sociales.

En los gobiernos posteriores se debilitó la participación social en los programas sociales. Miguel de la Madrid (1982-1988) dismanteló las empresas estatales y debilitó los programas sociales. Ernesto Zedillo (1994-2000) siguió la línea de buscar la racionalidad y los gobiernos panistas de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) vieron en la participación social mecanismos de control corporativo y clientelar en el trabajo de los promotores impulsando los programas de gobierno.

Aún con estas circunstancias, existen miles de promotores y promotoras sociales trabajando en los tres niveles de gobierno impulsando los programas Oportunidades, atención a población en pobreza extrema, Cero hambre, así como programas de salud, deportivos y culturales.



Fuente: Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

Es importante señalar, en el caso del Gobierno del Distrito Federal, que desde la administración del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas (1977-1999) hasta la fecha, se han establecido políticas públicas con un énfasis a la participación y a la Promotoría Social.

Por último, las Organizaciones de la Sociedad Civil mantienen proyectos y muchos de ellos llevados implementados a través de promotores(as) sociales.

A través del anterior recorrido se pueden señalar algunas constantes, como son: el diseño de políticas públicas incorporando el papel educativo de las y los promotores y por ende de impulsores de cambios socioculturales.

1.1 ¿Qué es la Promotoría Social?

Tomando en consideración la carencia de estudios que proporcionen definiciones sobre la Promotoría Social y sobre el perfil y papel de las y los promotores se propone la siguiente definición con el fin de delimitar y caracterizar la esencia, trabajo y rol de quienes realizan esta labor.

En este contexto, se entenderá la Promotoría Social como una modalidad del trabajo social que promueve la participación de las personas, grupos y comunidades como actores de su propio desarrollo. Desde esta perspectiva, la actividad de la Promotoría Social se concentra en:

- Generar procesos de construcción de ciudadanía
- Mejorar la efectividad de los derechos de las personas
- Ayudar a generar las condiciones para que puedan ser efectivos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)
- Garantizar el respeto a los derechos humanos en materia laboral, de salud, educación, cultura, vivienda, servicios urbanos básicos, así como en su contexto familiar

El o la promotora social tiene a su cargo la operatividad de acciones –en conjunto con la ciudadanía o público objetivo– que permita concretizar lo expuesto anteriormente.

Estos componentes requieren de la conformación de capital y cohesión social, siendo en este sentido, fundamental el trabajo de gestión social en territorios determinados, orientado a la participación, pero sobre todo al empoderamiento de la ciudadanía, a su corresponsabilidad y producción de las mejoras sustanciales que se buscan a través de la Promotoría Social.

1.2 El promotor social: definición y características

El promotor o la promotora social son aquellas personas que trabajan en contacto directo con ciudadanos, grupos y comunidades para atender sus demandas, problemas o iniciativas a través de promover y facilitar su participación en la definición de los proyectos, la operación de los mismos y ser parte de las acciones impulsadas por instituciones públicas o privadas.

El promotor promueve, impulsa, apoya, genera condiciones para que otro u otros se impulsen; ayuda a otros a asumir un rol y una posición de empoderamiento (S. G. GARCÍA 2015:215).

La figura del promotor se diferencia de otros perfiles profesionales como los de director, administrador, técnico y gestor de proyecto, y su principal atributo es su cercanía o proximidad con la comunidad.

Lo anterior no excluye que el promotor(a) carezca o no cuente con conocimientos propios de gerencia, administración o técnicos necesarios en los proyectos sociales.

Es decir, su responsabilidad no está en la planeación, coordinación, manejo de recursos humanos y administrativos, o del manejo especializado en una actividad; el centro de su atención y servicio se ubica en las personas a las cuales se compromete a apoyar de diversas maneras.

En cuanto al trabajo social, se sabe que es tan amplio como la actividad humana, pero lo que realmente define el campo de acción del promotor(a) es el tipo y modalidad de proyectos generados por la institución pública o privada, o la comunidad para la cual trabaja.

El campo de acción institucional se puede ubicar en proyectos educativos, de salud, culturales, deportivos, de prevención social y su condición de empleado asalariado lo diferencia del trabajo voluntario que se define como la aportación de tiempo, talento, dinero para el desarrollo de actividades de diversa índole por solidaridad y compromiso social.

1.3 Rol de las y los promotores sociales

Independientemente del campo de acción en el que intervengan las y los promotores, deben desempeñar tres roles esenciales en su labor social y ser una referencia para su continua formación:

- Impulsar la participación ciudadana
- Empoderar a la ciudadanía, las comunidades y los grupos vulnerables
- Buscar la eficiencia y eficacia de los programas sociales con participación ciudadana

1.3.1 Impulsar la participación ciudadana

Las y los promotores sociales, cuando dirigen sus actividades principales a atender grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, deben estar conscientes de que están ante personas que sufren, que están aisladas, fragmentadas y con sus derechos vulnerados.



Fuente: Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

En estas circunstancias, el promotor debe generar conciencia en las personas y colectivos para que asuman una posición de exigencia de sus derechos que les conduzcan a la toma de decisiones.

Estos procesos son formativos-educativos ya que permiten a la ciudadanía proponer, discutir, decidir, planear e implementar aquellas decisiones que afectan sus vidas (FLORES, 2007:6).

La participación, cuando es educativa porque reflexiona, analiza y discute los problemas y las causas que afectan a los ciudadanos, ayuda a que se adquieran cualidades cívicas.

Se ha demostrado que la participación individual y colectiva es un vehículo de integración individual y social que genera solidaridad, y potencia los recursos personales y colectivos.

Los individuos son más fuertes, tienen más confianza en sí mismos y son más capaces cuando participan en la vida comunitaria, cuando son responsables de sí mismos, con otros y de otros.

En el contexto de la actividad asociativa, los individuos adquieren valores y habilidades básicos para el funcionamiento de una sociedad democrática, aprendiendo a deliberar, debatir, tomar decisiones y adquirir responsabilidades.

La sociedad civil (grupos y movimientos sociales) conforma un espacio clave para dar voz a grupos marginados y defender derechos fundamentales que de otra forma serían ignorados. (GARCÍA Y ABLANEDO, 2007).

La participación ciudadana busca, en este sentido, abordar las problemáticas que para los ciudadanos son priorizadas, siendo este punto de partida un gran valor, cuando en diversas ocasiones las intervenciones priorizadas por los gobiernos o entidades ejecutantes no necesariamente se coinciden con las de sus protagonistas.

Posteriormente, la participación permite identificar las formas de abordaje que la ciudadanía o público objetivo consideran más apropiadas;

después de todo, son ellos los actores que conocen el contexto en el cual se desarrollan, teniendo el promotor, o la promotora, en este contexto, un rol de apoyo técnico.

Finalmente, la participación abre caminos a la responsabilización e involucramiento de la ciudadanía en sus propias problemáticas y soluciones. Por ello, el trabajo y gestión social en los territorios orientados a la participación, permiten entregar mayores opciones de sostenibilidad a las intervenciones, cuestión que va en beneficio directo de la calidad de vida de los ciudadanos y por su puesto del éxito de las intervenciones.

1.3.2 Empoderar a la ciudadanía, comunidades y grupos vulnerables

No basta que los ciudadanos conozcan sus derechos, discutan sus problemas y se organicen; los ciudadanos deben empoderarse y ser actores de la gobernabilidad. Esto sólo se logra con la participación para incidir en las políticas públicas y modificar las limitantes que le impiden alcanzar mejores condiciones de vida.

El ciudadano debe estar presente en el proceso de toma de decisiones, lo que significa cambiar las estructuras políticas y los procesos formalizados para ello, y, en el ámbito económico, el acceso a los mercados y a los ingresos que les permitan participar en la adopción de decisiones económicas (FLORES 2007, 19). Esta perspectiva cubre tres dimensiones:

Personal: donde el empoderamiento supone desarrollar el sentido del yo y de la confianza y la capacidad individual, y deshacer los efectos de opresión interiorizada.

Relaciones próximas: el empoderamiento se refiere al desarrollo de la capacidad de negociar e influir en la naturaleza de la relación y de las decisiones que se toman dentro de ella.

Colectiva: donde los individuos trabajan conjuntamente para lograr un impacto más amplio del que podrían haber alcanzado cada uno de ellos

por separado. Esto incluye la participación en las estructuras políticas, aunque debería abarcar también la acción colectiva basada en la cooperación y no en la competencia.

En los últimos años se han generado disposiciones normativas, por parte del gobierno, para establecer mecanismos que permitan la real participación ciudadana en el ámbito de lo público, pero los resultados han estado lejos de alcanzar el impacto esperado.

Estos mecanismos se han ubicado en los Consejos Ciudadanos de Participación, Consejos Escolares de Participación Social, en los diversos observatorios y en la incorporación de contralores ciudadanos en las licitaciones públicas para garantizar transparencia en las compras gubernamentales.

Es conveniente que las y los promotores tomen en cuenta la existencia de estos mecanismos de participación, identifiquen si existen en sus municipios y de ser así comuniquen a los grupos y personas con las que trabajan para que sean tomados en cuenta en la operación y gestión de estos canales de participación.

El empoderamiento, ya sea de ciudadanía en general, comunidades o grupos, es entonces aquella capacidad desarrollada para apropiarse las intervenciones, es un paso más avanzado que la participación, ya que el empoderamiento implica la toma de decisiones y no sólo dar una opinión.

Implica, además, una responsabilidad y compromiso activo, en donde la cohesión social permite la organización y actuación conjunta en todo el proceso de intervención y por sobre todo en el proceso posterior.

El empoderamiento, corresponde a aquel recurso que no sólo permite el adecuado desarrollo del proceso, sino que además permite dar continuidad y sostenibilidad posterior, sobre todo en el momento en que los promotores(as) ya no se encuentran acompañando proceso y requieren –para la continuidad de resultados satisfactorios– de la mantención de estos recursos en el público objetivo.

1.3.3 Eficiencia y eficacia en las políticas públicas con participación ciudadana

En los tres niveles de gobierno y en los ámbitos de su competencia se establecen políticas públicas para afrontar los problemas sociales, revertir inequidades y desigualdades, atender algún área especial relacionada con la economía, el desarrollo urbano, agropecuario, o atender a grupos sociales considerados prioritarios.

Es por esta razón, que las políticas públicas integran un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos (AGUILAR 2012:29).

Las acciones se derivan de la identificación de un interés/beneficio público, del establecimiento de objetivos cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente (AGUILAR 2012:29).



Fuente: Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

El establecimiento de políticas públicas no es un ejercicio fácil pues requiere de conocimientos profesionales y técnicos, del dominio de los campos de administración pública, de contar con recursos económicos, humanos y técnicos y, para la definición de políticas altamente complejas es difícil incorporar a los ciudadanos.

Es el caso, por ejemplo, de las políticas fiscales, económicas y sanitarias que aun cuando toquen problemas que aquejan directa o indirectamente a todos los ciudadanos, el nivel de participación es mínimo y en algunos casos, incluso, inexistente, tratándose principalmente de una oferta determinada a la cual los ciudadanos-beneficiarios deben acceder.

Definir objetivos, acciones e instrumentos requiere de especialistas, e incorporar a ciudadanos en algunas etapas del proceso de formulación de las políticas públicas requiere además de conocimientos, tiempo y dedicación, condiciones con las que no cuenta la mayoría de los ciudadanos.

Por ello, el promotor debe comprender que participa en uno o varios programas enmarcados en políticas públicas y tener una disposición activa para mejorar las acciones, de tal forma, que se cumpla con los objetivos de forma eficiente y eficaz.

Ahora bien, el promotor puede ayudar a que las políticas públicas cuenten con la participación ciudadana en alguna de las etapas de su construcción.

Para Aguilar (2012, 34) las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran una política pública son:

- i.** La formulación de la agenda
- ii.** La definición del problema público
- iii.** La formulación de la política (construcción de opciones para resolver el problema)
- iv.** La decisión o selección entre opciones
- v.** La comunicación de la política

vi. La implementación de la política

vii. La evaluación de la política

Es normal que los gobiernos, con sus equipos técnicos y políticos, cubran la operación de las primeras cuatro sin la participación de los promotores y los ciudadanos y es más fácil que exista un involucramiento de ambos actores en los puntos siguientes.

El promotor debe saber comunicar a los ciudadanos lo más ampliamente posible los programas, proyectos y acciones del gobierno con el cual trabaja para que se acerquen los beneficiarios, se socialice la acción de gobierno y se generen consensos y apoyos ciudadanos a las políticas públicas.

En cuanto a la implementación, los promotores(as) deben saber traducir los programas que se diseñaron en el escritorio, y a veces de manera muy técnica o muy política, a la organización operativa, ágil y eficiente para lograr el alcance y objetivos de la política pública.

Si esta adaptación se realiza en diálogo con los beneficiarios y con los equipos técnicos, se podrán establecer mecanismos e instrumentos adaptados a la realidad de las y los beneficiarios.

Un ejemplo de adaptabilidad de una política pública se puede encontrar en los casos en donde se descubrió que eran las mujeres de las comunidades rurales las que podían convencer a otras mujeres a realizarse la prueba del Papanicolaou y así detectar cáncer cervicouterino.

Por ello, se capacitó a mujeres para saber tomar la muestra del cuello del útero, enviarla al laboratorio y someterla a estudio. También existe el caso de capacitación a las mujeres que realizan las funciones de parteras en comunidades campesinas e indígenas pequeñas, alejadas y sin servicios de salud, para mejorar su trabajo y elevar su nivel de conocimientos y habilidades y disminuir el deceso de muerte infantil en el parto.

La evaluación de la política adquiere relevancia ya que a partir de la revisión del trabajo se harán las modificaciones o correcciones que permitan mejorar el o los servicios que proporciona el programa social en donde participa el promotor o la promotora.

Existen varios métodos de evaluación que se distinguen por destacar aspectos de los programas. Por ejemplo, hay métodos de evaluación que les interesa establecer los costos y lo compararán con los beneficios, para ver si existe una “rentabilidad económica”, o ponen énfasis en el impacto para ver la extensión y beneficios reales o tangibles en la población, o que ponen atención en la planificación, estrategias y procesos.

Independientemente de los métodos de evaluación, lo importante es la opinión de las y los beneficiarios pues, como se estableció en el capítulo anterior, en las instituciones de servicios las personas deben dar su opinión, externar sus juicios y calificar el trabajo de los promotores y el beneficio de los programas.

1.4 Profesionalización y formación continua

Se expuso en apartados precedentes que, actualmente el trabajo social no puede basarse en buenas intenciones, todo promotor(a) debe buscar responder a las necesidades de los grupos con los que está vinculado con eficiencia y eficacia, así como estar preocupado(a) por elevar su nivel de conocimientos y profesionalización y, sobre todo, conocer los aspectos metodológicos y técnicos de su campo de trabajo que le define las necesidades de formación y desarrollo de capacidades y competencias técnicas.

A continuación se presentan los conocimientos básicos de las y los promotores, las actitudes principales con las que se deben conducir, algunos aspectos de prevención y cómo la participación ciudadana ayuda a inhibir la violencia.

Posteriormente se presentan de manera general las etapas más importantes de un Plan de Prevención para ir distinguiendo el papel y función del promotor(a) en cada una de ellas.

1.4.1 Requisitos básicos de un(a) promotor(a) social

Para poder desempeñar su trabajo, un(a) promotor(a) social deberá tener conocimientos **mínimos** y contemplar lo siguiente: (CISNEROS, 1990:8-12; MURRIETA, 2013:17)

- a) Tener claro que trabaja con personas que reclaman un derecho (cultural, social, económico, ambiental, de justicia) y, por lo tanto, entender que su labor no constituye ningún favor y que su desempeño debe estar alejado de actitudes paternalistas, despóticas o autoritarias. Cuando un(a) promotor(a) se ubica en esta perspectiva puede establecer procesos educativos concientizadores en los que las personas o comunidades se posicionen como actores, ciudadanos con derechos y responsabilidades interiorizadas y ejercidas.
- b) Conocer ampliamente la institución y programa en el que participa; los motivos o problemáticas que dieron origen al programa, sus objetivos, metas, alcance. Ello permitirá un acercamiento más seguro y eficaz con la población.
- c) Conocer ampliamente la región, zona, municipio en el que trabaja a fin de identificar y analizar dinámicas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales que determinan la o las problemáticas a ser atendidas por el programa u organización en la que participa. Conocer a sus habitantes y la situación general en la que se encuentran.
- d) Ganarse la confianza de la población mediante un trato sincero y un trabajo constante y claro para todos.
- e) Analizar, junto con la comunidad y sus autoridades, los puntos de interés común, las coincidencias entre los objetivos del programa y las necesidades de la población.
- f) Conocer los planes de desarrollo municipales, estatales y federal, así como aquellos que se relacionen con su trabajo y zona de intervención. Conocer las políticas públicas para incidir en ellas con propuestas, acciones educativas y de transformación.

- g)** Definir de acuerdo con la población y los funcionarios del programa, un proyecto de trabajo interesante para todos.
- h)** Impulsar la organización de las personas para la realización del proyecto de trabajo.
- i)** Apoyar la realización del proyecto en todo lo posible.
- j)** Romper el aislamiento y fragmentación de programas, ayudar a lograr una coordinación con otros promotores del mismo programa o de diferentes programas que se desarrollan en el mismo lugar. Trabajar en coordinación con otros actores e instancias.
- k)** Promover que se informe a la población acerca de las actividades importantes que se llevan a cabo y propiciar su integración a los proyectos.
- l)** Promover la evaluación constante de trabajo a fin de corregir posibles errores y alcanzar los objetivos del proyecto.
- m)** Conocer elementos básicos para el manejo de grupos, de conflictos y de crisis; herramientas de comunicación y gestión de su trabajo que le permitan planear, ejecutar y evaluar su desempeño; cumplimiento de metas, corrección de errores, incorporación de mejoras, elaboración de propuestas y alcance de objetivos.
- n)** Retirarse a tiempo dejando en manos de una organización local el desarrollo de proyectos subsecuentes. Un promotor debe ser pasajero en un lugar, sólo que decida voluntariamente sumarse a la organización local separándose de la institución con la que trabaja o asumiendo una función diferente con otra institución que opere en la zona.

PROMOTORÍA SOCIAL Y ACTITUDES

ACTITUDES A EVITAR	ACTITUDES REQUERIDAS
Actitudes paternalistas y/o protagónicas: un promotor ocupa una posición de poder frente a la comunidad, maneja bienes simbólicos y/o materiales y su actitud puede generar situaciones de dependencia que no ayuden a la personas a crecer, a empoderarse y a construir ciudadanía.	Actitudes de empoderamiento y autonomía: el promotor debe ser un educador, un facilitador de procesos de organización social y un impulsor de la autonomía y autogestión de las personas y grupos.
Tener exigencias muy altas que deriven en vicios y actitudes que demeriten el trabajo e impacto institucional: en ocasiones la exigencia de trabajar con un mayor número de personas y comunidades reduce el desempeño y compromiso del promotor. No es posible cubrir todas las demandas y necesidades de una población con niveles de marginación, desventaja y vulnerabilidad social.	El promotor debe ser realista en cuanto a su trabajo, tiempo, recursos, capacidades y alcance de los programas en los que labora. En este punto cabe decir que también las instituciones deben ser realistas para no exigir metas tan altas que sólo causen desgaste en su personal y vaya en detrimento de la calidad en los servicios y atención prestados.
Aislarse de las demás dependencias y organizaciones con las que debería interactuar: un promotor no debe aislar los programas y proyectos porque sus acciones perderían integralidad, inversión social y fomentaría la competencia insana con otras instancias.	El promotor social debe ser el primer interesado en establecer actitudes de cooperación y coordinación para un mejor desarrollo e impacto del programa o proyecto. Asimismo, un buen promotor impulsa la autonomía e independencia de las personas, grupos y comunidades con las que trabaja, evita hacer un mal uso de recursos y no utiliza las acciones realizadas a favor de ningún partido.

Fuente: Ana María Murrieta a partir de la información presentada por CESUP. Promotores sociales. México. (2013) Págs. 18-19

1.4.2 El promotor(a) social de prevención de la violencia

En su meta de trabajo, la Promotoría Social debe identificar los factores de riesgo, fortalecer los factores de protección y a los sectores vulnerables a los cuales se deben dirigir los esfuerzos. No hay que perder de vista que la función del promotor o la promotora depende de un equipo de trabajo y éste puede estar ubicado en la dirección de seguridad pública o ciudadana, en el área social o en un área creada específicamente para que opere autónomamente.

El promotor, entonces, está supeditado a las tareas que deriven de los objetivos, las funciones y atribuciones que tenga el Equipo Técnico de Prevención (ETP) y que en gran medida van a estar definidas sus funciones por el lugar que ocupen en la estructura municipal. En este sentido, y basado en el rol que ejerce el promotor social en el contexto de prevención de la violencia, es esencial el trabajo orientado a la conformación de capital social y generación de cohesión social entre los miembros de la comunidad.

1.4.2.1 Funciones principales de las y los promotores sociales de prevención de la violencia

- Aplicar distintas herramientas de diagnósticos comunitarios participativos
- Realizar visitas personalizadas para localizar a líderes de las colonias
- Difundir actividades por medio de carteles, volantes y perifoneo
- Organizar y realizar eventos recolectando evidencias de los mismos como fotografías y listas de asistencia
- Orientar a las y los ciudadanos para resolver una situación que tenga que ver con dependencias del gobierno municipal
- Realizar reportes de sus actividades que deben integrarse con minutas, fotografías, carpeta de evidencias y listas de asistencia



Fuente: Dirección de Comunicación Social del Municipio de Nezahualcóyotl

Independientemente de la función que desempeñe el promotor de la prevención en el ETP, una de sus responsabilidades principales es la relación con la comunidad y debe contar con los conocimientos y/o la sensibilidad necesarios para realizar una lectura sociocultural del municipio, o del espacio urbano de intervención, que le posibilite identificar a los actores claves y generar con ellos procesos educativos (de reflexión y análisis) que permitan a los ciudadanos tomar conciencia de que la seguridad no es un monopolio del Estado, sino también una responsabilidad ciudadana y que se debe coproducir la seguridad.

“La coproducción se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, así como las instituciones de la sociedad civil y del sector privado, junto a los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de seguridad y enfrenten eficazmente los problemas de inseguridad de todo tipo” (VANDERSCHUEREN, OLAVE, Y OTROS 2010, 132).

COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD: ACTORES INDISPENSABLES.

Fuente:
Elaboración propia.



Es así como la participación ciudadana en proyectos de seguridad ayuda a:

- La búsqueda de la desburocratización del control.
- Facilitar y fortalecer la organización y solidaridad comunitaria,

para el mejoramiento de la calidad de vida, el cuidado del vecindario y la defensa de los derechos humanos.

- En estos espacios la gente asume un sentimiento de pertenencia y arraigo con su comunidad, existiendo mayores vínculos e identificación entre sus integrantes.
- Parte de sus acciones se orientan al mejoramiento de los espacios públicos.
- Disminución del miedo al delito
- Facilita el conocimiento de los modos de producción delictiva de cada zona.
- Se basa más en las nociones de seguridad y vigilancia que en la acción policial.
- Son los ciudadanos con la Policía, respetando la función policial, pero no son ellos mismos policías (ni lo parecen)
- Desestimula los abusos policiales
- Constata que la criminalidad suele ser intra-clase, intra-racial y afecta predominantemente a los más pobres
- Valoriza respuestas sociales e imaginativas

Se debe tener en cuenta que por el tipo de trabajo realizado es frecuente que un promotor o promotora experimenten tensión y estrés debido a las problemáticas y realidades sociales que afronta cotidianamente, y que esta situación puede agravarse por las exigencias institucionales y las cargas laborales.

Otro factor que puede afectar su desempeño, es que gran parte del trabajo de Promotoría Social se desarrolla en contextos de “subculturas institucionales” o de organizaciones de la sociedad civil con problemas de financiamiento, organización y estabilidad económica.

El trabajo de muchos promotores sociales depende de la duración de una administración municipal, estatal o federal, del partido gobernante, de la permanencia de un programa o proyecto, de los recursos otorgados por instancias públicas como la Secretaría de Desarrollo Social

(Sedesol) o instituciones privadas como donatarios locales, nacionales o internacionales.

1.4.2.2 El papel del promotor(a) en las etapas del Plan de Prevención

Existe una metodología desarrollada por ONU/Hábitat que define las etapas que debe cubrir todo proceso que tenga como objetivo establecer las líneas estratégicas, proyectos y acciones de un plan de prevención social de la violencia y el delito. A continuación se presenta los aspectos más relevantes de cada una de las etapas.

ETAPA 1: El Promotor(a), reconocimiento del terreno

Independientemente del trabajo de equipo, el promotor(a) debe cubrir una primera etapa consistente en conocer el territorio donde va a trabajar.

Su primer reconocimiento no se hace completamente en blanco, porque llega a su futuro lugar de trabajo con una experiencia acumulada, producto de conocimientos y vivencias adquiridas en los que se ponen en juego sentimientos y emociones que le permiten ubicarse de manera activa y elaborar impresiones que posteriormente, en el diagnóstico, se convertirán en datos y/o en propuestas de acción.

El reconocimiento del territorio se lleva a cabo de varias formas: a través de caminatas por las calles y avenidas, en visitas en distintas horas a los mismos lugares para detectar y conocer la vocación social de los espacios. Sin embargo, existen elementos de acceso público que deben ser conocidos por el promotor, principalmente orientados a la caracterización del territorio.

Para ello existen estadísticas gubernamentales que entregan información sobre la caracterización socioeconómica del espacio, es decir, es posible conocer la población, su diferenciación según sexo y edad, sus principales actividades productivas y generadoras de ingresos, sus ocupaciones (y entre ello se puede determinar el número de personas desempleadas y aquellas que no estudian focalizando, por ejemplo, en el grupo de jóvenes completamente desocupados, etcétera).

Existen también estadísticas policiales y judiciales, las cuales permiten caracterizar el territorio con base en los delitos denunciados y aquellas actuaciones policiales, lo que entrega indicios de las faltas o delitos más frecuentes y su ubicación en el territorio, además de la frecuencia con base en los horarios de ocurrencia.

Lo anterior entrega una primera impresión de lo que acontece en el espacio en donde el promotor desarrollará su trabajo, lo cual debe ser complementado con aspectos subjetivos, y en consecuencia cualitativos, desarrollados por el mismo promotor.

Por ejemplo, una central de transporte y sus alrededores por la mañana puede ser un lugar de desplazamiento, al mediodía preponderantemente es un lugar de comercio, por las tardes la actividad principal puede ser la recepción de personas que regresan de la escuela o el trabajo, y por la noche puede ser un lugar de cantinas y prostitución.

Las actividades de prevención social serán, entonces, acordes a las actividades preponderantes según los horarios en esa zona de trabajo.

En esta etapa es muy importante el contacto con los vecinos, comerciantes y miembros de las organizaciones sociales para conocer sus percepciones y sentimientos sobre la inseguridad y los problemas que viven, pues la suma de visiones y sentimientos de los habitantes conforman la realidad en la que viven.

En cada percepción se encuentran creencias, valores, prejuicios, información que proviene del entorno, pero, sobre todo, experiencias que marcan el vivir y sentir cotidiano, lo cual es esencial al momento de definir las estrategias de participación ciudadana en los programas y proyectos de prevención.

Muchos factores influyen en el origen de las violencias y cada promotor debe saber ubicar el tipo de manifestaciones de violencia que obedecen al entorno urbano, al familiar y social, a factores socioculturales, a la condición de pobreza y vulnerabilidad, así como a la ausencia de una policía eficaz y de un sistema de procuración de justicia en el territorio.

Las causas y factores que generan miedo y temor se deben reflejar en el diagnóstico que se lleve a cabo en las colonias y barrios. Un ejemplo de cómo la vulnerabilidad impacta en distintos aspectos sociales se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**LA VULNERABILIDAD Y SU IMPACTO
SOBRE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

Vulnerabilidad físico espacial: Características físico urbanas en donde se expresa la delincuencia y la violencia (zona urbana, espacios públicos, espacios privados). También cómo estos mismos espacios inciden sobre su ocurrencia y el cómo la violencia y la delincuencia determinan el uso de dichos espacios y escenarios. Los guetos y los grandes bolsones de pobreza expresan esta dimensión, generando estigma social, expresado, por ejemplo, en baja autoestima y ocultamiento de que se vive en ese barrio.
Vulnerabilidad económica: Aspectos económicos que inciden sobre la probabilidad de ocurrencia de actos delictivos y violentos: desempleo, falta de oportunidades. A su vez, expresa la participación de las personas en el mercado de la droga en estos barrios caracterizados por procesos de exclusión económica y empobrecimiento.
Vulnerabilidad social: Esta dimensión refiere al cómo la delincuencia y la violencia se relacionan con el entramado social de un territorio determinado. La desorganización social, la falta de redes, normas compartidas o confianza en la comunidad, la presencia de bandas organizadas o pandillas juveniles violentas expresan esta dimensión.
Vulnerabilidad cultural: Esta dimensión busca dar cuenta de aquellos elementos que, existentes en el mapa normativo y de valores de la comunidad, pueden ser causa, pero también consecuencia de la delincuencia y de la violencia en este tipo de barrios. Por ejemplo, la validación de la violencia como forma de resolución de los conflictos o la convivencia de mapas normativos antagonistas (gente de 'esfuerzo' versus los 'malos'). Además, muchas veces existe un sentimiento de abandono del resto de la sociedad y el Estado.

Fuente: (Vanderschueren, Olave, y otros, Guía para la Prevención en Barrios Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana 2010, 38)

En esta primera etapa el promotor debe empezar su diario de campo. Asimismo, debe saber comunicar a su coordinador y al equipo técnico las impresiones y hallazgos de sus entrevistas y recorridos para iniciar el proceso de socialización, de análisis y de toma de decisiones.

ETAPA 2: Diagnóstico participativo

El promotor o promotora social, en estricto sentido, no es el responsable de llevar a cabo el diagnóstico participativo, esta tarea corresponde a las autoridades o Equipo Técnico de Prevención, del cual debe formar parte.

El Diagnóstico Participativo se puede definir de manera general como el momento en el que se identifican, estudian y analizan los problemas, necesidades, prioridades y características del territorio sobre el cual se va a intervenir. Es una lectura colectiva de la realidad sobre la que se actuará, combinando la información disponible sobre el territorio, la percepción y el conocimiento de quienes lo habitan (VANDERSCHUEREN, OLAVE, Y OTROS 2010:53).

Para generar una estrategia de prevención inclusiva y de largo alcance se debe comprender que la seguridad debe ser construida de manera responsable, con base en información clara, producida y reconocida no sólo por las autoridades competentes, sino también por la población local que vive y percibe la inseguridad de manera diferenciada, según edad, ocupación, ubicación y sexo. Para lograr dicho propósito como método de trabajo es adecuado un diagnóstico participativo. Éste se define como una instancia metodológica que favorece el involucramiento de las bases y actores sociales para la coproducción de la seguridad, mediante un rol activo de los actores como agentes de cambio.

Su objetivo, es incorporarlos a la vida política y capacitarlos en la transformación social mediante su compromiso, lo que se diferencia del diagnóstico de expertos que conforman un método de trabajo donde prima la presencia de profesionales y académicos en temas de violencia y seguridad que en conjunto desarrollan estrategias de prevención desde su visión, sin invitar en su esbozo a los actores sociales locales, perdiendo los criterios de inclusión y participación.

Cabe mencionar que ha utilizado en reiteradas ocasiones la palabra “territorio” y éste es entendido como el espacio geográfico delimitado, apropiado y construido material y simbólicamente por un determinado grupo social, por lo tanto es producto y productor social e histórico. Por un lado, la importancia material del territorio es que conforma la base natural, la fuente de recursos naturales; por otro, su importancia simbólica reside en que es elemento clave de identidad y de pertenencia. En este sentido, el territorio, de cualquier forma, y ante todo, se define con referencia a las relaciones sociales en las que está sumergido.

Resulta necesaria una definición del territorio, caso por caso, observando cómo se interrelacionan sus núcleos económicos, centros de trabajo, centros de formación, zonas industriales, viviendas, sistemas de transporte, servicios sociales, de salud, educación, culturales, para entender las relaciones existentes o faltantes entre estas dinámicas y los fenómenos de exclusión socio-espacial, marginación y pobreza.

En pocas palabras, el territorio es el que proporciona identidad y es el barrio el marco de referencia donde se construye, mientras la referencia a la colonia y polígono nos lleva a unidades administrativas delimitadas para la gestión urbana.

OBJETIVOS DEL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico barrial tiene sentido en función de una estrategia a formular e implementar en él, es decir, si procura los elementos necesarios para dar vida a esta estrategia. En esta perspectiva, y cualquiera que sea el barrio, los objetivos centrales del diagnóstico son:

- Conocer la dimensión real de la conflictividad en el barrio y su impacto sobre el temor.
- Investigar los problemas de exclusión y fragmentación social del barrio y cómo se relacionan con la conflictividad y la inseguridad.
- Identificar los recursos locales para construir alternativas en términos de coproducción de seguridad y superación de la vulnerabilidad.
- Analizar las relaciones y comparar la situación del barrio, su entorno inmediato y la ciudad.
- Movilizar las asociaciones al interior del barrio entre los actores interesados, para trabajar un enfoque de coproducción de la seguridad.

Fuente: (ONU_HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2010).

En esta etapa, el promotor y la promotora deben proporcionar los contactos claves para el diagnóstico participativo y buscar las mejores formas de que se les invite y se asegure su participación mediante cartas personalizadas, visitas, carteles, volantes, etcétera. Lo importante es que los vecinos se sientan tomados en cuenta y tengan la certeza de que los proyectos que definan serán llevados a cabo.

En el proceso de elaboración del diagnóstico, deben ayudar a la participación de actores claves y a la implementación de talleres donde existan las condiciones de infraestructura propia como salones, equipo y sean de

fácil acceso, además de animar la participación y proporcionar información que ayude a definir las medidas de seguridad, convivencia y orden público.

Las y los promotores deben ayudar al equipo a sistematizar la información del diagnóstico, el registro de actividades, las estadísticas y la ubicación de los barrios y colonias donde se realizó el diagnóstico participativo.

A continuación se presenta una serie de recursos técnicos o metodológicos que pueden ayudar a establecer el diagnóstico participativo.

i. Cartografía social o participativa

El reconocimiento de espacios, la diversificación de las formas de representación espacial y de “nuevos sujetos mapeadores” originaron un campo de la representación cartográfica donde se vinculan lenguajes representacionales y prácticas territoriales; legitimidad de los sujetos de la representación cartográfica y sus efectos de poder sobre el territorio.

Cabe mencionar que los mapeamientos son objetos de la acción política y el mapeamiento participativo surge para dar la palabra a las comunidades de base y grupos desfavorecidos.

La cartografía social es utilizada como una herramienta que hace visible los saberes y conocimientos territoriales y geográficos de la comunidad para un análisis de la información espacial, la cual se encuentra acumulada en las personas; y donde el adjetivo “social” se debe a que es el resultado de un proceso participativo y colectivo.

Por todo ello, se considera la cartografía social como una herramienta metodológica de gran ayuda para el análisis territorial, el cual puede ser visto como un acercamiento guiado de la comunidad a su territorio. Además de permitir conocer una realidad desde la participación comunitaria, reafirma la pertenencia a un territorio y puede despertar un interés para la solución de sus problemas.

Asimismo, parte de reconocer en la investigación que el conocimiento es esencialmente un producto social y se construye en un proceso de rela-

ción, convivencia e intercambio con los otros; es decir, entre seres sociales y de éstos con el ambiente.

En términos generales, es posible indicar que la cartografía social, como instrumento, es un ejercicio participativo que por medio de recorridos, talleres o grupos de discusión, utiliza el mapa como reflexión y redescubrimiento del territorio en un proceso de conciencia relacional que se genera en sus habitantes al hablar del mismo y de las territorialidades (entendidas como experiencia, estrategia y/o vivencia territoriales), como limitación, prácticas y conductas espaciales de un individuo o grupo de individuos sobre un territorio.

Con base en esta propuesta metodológica se requieren primeras aproximaciones con los habitantes a partir de talleres donde se introduzca la metodología de la cartografía social y se relacione con la participación comunitaria para el atendimento de sus demandas o problemas, así como de una primera exploración al territorio, organizada por el promotor, para identificar los lugares o puntos conflictivos de primera fuente.

De esta manera, se pueden identificar las diversas percepciones que se tienen del lugar, auxiliando teóricamente los planteamientos de la fenomenología desde la geografía donde los sujetos sociales interactúan en y con el espacio.

Desde esta postura y retomando el concepto de espacio, éste es visto como imagen del ser, un espacio-existencia para el cual la existencia es espacial como superficie de la existencia, aprehendido por medio de la experiencia de la percepción.

De esta manera se retoma la subjetividad de la percepción para el entendimiento de la construcción del territorio de la comunidad desde sus propios habitantes.

En tal sentido, se deben utilizar todas las técnicas y procedimientos necesarios para compartir la información recopilada en el diagnóstico y ajustarla, incluidos la noción y el simbolismo que la comunidad tiene sobre el territorio definido. Por ejemplo:

Entrevistas semi-estructuradas

La aplicación de entrevistas a profundidad con informantes claves de la comunidad permitirá complementar aspectos del diagnóstico preelaborado que no es posible definir sólo con la consulta de documentos o los recorridos exploratorios. Son narrativas, historias sobre situaciones y relaciones subsumidas en la dinámica comunitaria que se develan a partir del simbolismo del entrevistado.

La entrevista cualitativa es una instancia de conversación, de carácter íntimo, flexible y abierto, generada entre el entrevistador/investigador y el sujeto relevante para la investigación (entrevistado) que permite lograr una comunicación y el intercambio de significados respecto a un tema determinado.

El carácter de la entrevista es semi-estructurado, definición que responde al grado de estandarización de la pauta de la misma, que si bien contempla preguntas y temas que deben ser tratados en un orden particular, dicho orden es de carácter flexible y depende de cómo se va desenvolviendo el entrevistado/a durante la conversación.

Con ello, se asegura el abordaje de todas las temáticas de interés para la investigación, pero le da un carácter “más espontáneo” que una entrevista formal (BERNARD, 2006), a la vez que deja un espacio libre para la expresión de ideas y reflexiones no forzando una secuencia de preguntas homogénea para todos los entrevistados (VALLES, 1999).

Grupos focales

Coincidiendo con la definición planteada por Canales (2006) el grupo focal es una técnica para acceder a la información sobre las “racionalidades que organizan la acción” de un colectivo, y por ende, como medio de indagar en la dimensión práctica sostenida en los consensos cognitivos sobre lo “real” desplegados por dicho grupo.

Este tipo de técnica, si bien no es en sí misma una entrevista grupal, permite generar una sesión de reunión entre diferentes actores, estimulando la discusión y el intercambio de discursos en torno a la problemática de

la seguridad y la delincuencia en el territorio, considerando las diferentes experiencias de cada uno de los participantes.

Rapid approach

Permite medir los cambios más significativos (positivos y negativos) que han tenido lugar en la comunidad a través del tiempo. Revelan la existencia de recursos, actores y relaciones que existieron y cambiaron sobre todo por condiciones externas a la dinámica comunitaria. Por ejemplo, un tipo de vocación productiva que se vio afectada por tendencias del mercado local-regional, pero cuyos recursos aún existen y pueden ser aprovechados con cambios a la mercadotecnia.

ii. Uso de mapas objetivos para el establecimiento de mapas mentales del territorio.

Los mapas mentales, (técnicas de la psicología ambiental) ayudan en aspectos como el reconocimiento de límites virtuales de la comunidad, de lugares que constituyen hitos locales que generan simbolismos, pero que no pueden ser identificados desde afuera, por ejemplo, un nicho con la virgen genera una identidad propia que a escala de un territorio mayor no es significativa.

Igualmente sirven para identificar puntos clave de concurrencia de la población (por ejemplo comercios, espacios deportivos, etcétera.) que pueden ser utilizados para la difusión de propuestas y acciones relacionadas con el proceso y el modelo, es una forma de potenciar las capacidades de información y rendición de cuentas y de estimular la participación.

iii. Recorridos exploratorios con todos los grupos de la comunidad, sobre todo los que no suelen estar invitados, los que son más vulnerables.

Los recorridos expresan los lugares importantes para los integrantes de la comunidad y que pueden constituirse como elementos precursores de inseguridad y problemas, pero también muestran los elementos virtuosos que pudieran aprovecharse para el desarrollo del proyecto.

Según Señala NDI-Guatemala (2010:3), las marchas o recorridos exploratorios constituyen evaluaciones o exámenes realizados en la comunidad; en calles, avenidas y todos aquellos sitios públicos existentes.

El objetivo es identificar lugares problemáticos o inseguros, señalados de forma participativa por hombres y mujeres de diversas edades, que habitan o transitan en determinada comunidad o espacio público.

Para la implementación de marchas exploratorias, se utiliza una lista de chequeo o formulario (adjunto), que busca recopilar el relato de aquellas condiciones y percepciones de inseguridad que identifican las personas con relación al lugar.

El ejercicio pretende además, que los miembros del vecindario propongan soluciones viables para el mejoramiento del diseño urbano, buscando disminuir el temor y los riesgos a la integridad de las personas y sus bienes.

Las marchas exploratorias pueden ser utilizadas para diagnosticar la situación de variados espacios públicos como paradas y terminales de buses, calles y avenidas, lugares de trabajo, escuelas y sus alrededores, universidades, estacionamientos, baños públicos, tiendas comerciales, sistemas de transporte, caminos peatonales y centros de recreación, lugares donde hay teléfonos públicos, tanques y pilas, playas, entre otros. Posteriormente, el líder comunitario o facilitador de la marcha (en este caso el promotor) debe redactar un informe escrito que recopila las impresiones y sugerencias de las personas que han participado, como un insumo para instrumentalizar un ejercicio de incidencia ciudadana.

iv. Reconocimiento y utilización de recursos no tradicionales del territorio y de la comunidad.

Se trata de reconocer y proponer el aprovechamiento de recursos que tradicionalmente no son reconocidos, pero que pudieran servir para incorporar a los recursos del proyecto utilizando tecnologías alternativas. Por ejemplo, desechos de excavaciones, materiales de demolición, plantas y animales que incorporar a la dieta, etcétera.

Mapa de actores

Generalmente, los diagnósticos comunitarios se enfocan únicamente en los pobladores de la comunidad y olvidan a un grupo importante de actores que usan el territorio, o están allí enclavados y tienen importancia significativa en la vida comunitaria. Un mapa de actores permite la identificación cabal de los mismos y define sus roles en función de los objetivos del plan de acción.

Definición de los proyectos

El diagnóstico participativo es incompleto si no se llegan a definir proyectos y acciones que responden a las problemáticas detectadas. Sobre las prioridades se establecen tres vertientes: qué hacer con el espacio físico; qué hacer con la población, especialmente con los grupos vulnerables, y qué acciones realizar para mejorar la seguridad.

En esta etapa es muy importante la presencia de servidores públicos de las distintas dependencias del municipio para que se involucren y comprometan con las acciones para resolver las problemáticas detectadas.

Se recomiendan recorridos con los funcionarios donde deban mejorarse servicios, contactar grupos de mayor vulnerabilidad y ver las formas de implementar las medidas de seguridad.

ETAPA 3: Gestión de los proyectos

La gestión de los proyectos es quizá la parte más delicada de todo el proceso, puesto que el resultado del diagnóstico participativo suele convertirse en un compromiso cuyo incumplimiento pondría en riesgo la consulta, el diagnóstico y todo lo que se deriva de él, además de generar el rechazo a las autoridades y aumentar la desconfianza.

Ante la gestión de los proyectos, el promotor debe ayudar a que sean claros y tengan viabilidad técnica y social.

Etapa 4: Monitoreo-evaluación

El monitoreo es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad. Busca determinar el grado de coincidencia entre el proyecto y el programa y detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste en las acciones (UNICEF, 1991).

En síntesis, consiste en recopilar y analizar sistemáticamente información a medida que avanza un proyecto. Está a cargo de un miembro del equipo técnico que cuenta con tiempo y dinero suficiente y debe hacerlo desde el primer día de las acciones.

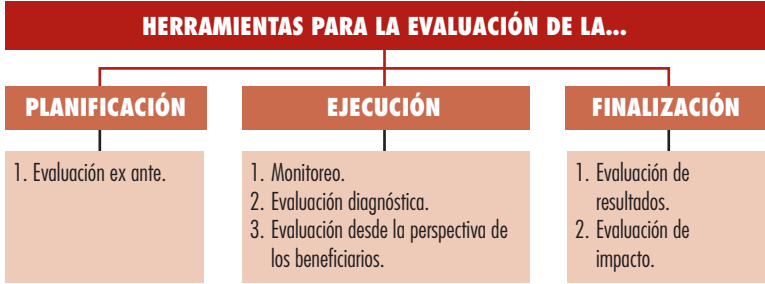
Se debe preparar el plan de monitoreo en función de un programa de actividades detallado, señalando cómo, quién y con qué frecuencia serán monitoreadas.

También es importante que el sistema de seguimiento adopte una perspectiva formativa que facilite los espacios de aprendizaje y superación de las dificultades, así como mecanismos de corrección para una óptima realización del proyecto (ONU_HABITAT & UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, 2010:106).

El primer levantamiento debe realizarse una vez finalizado el diseño de la estrategia y comenzada la implementación de los proyectos. (ONU_HABITAT & UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO, 2010:132). La evaluación, en cambio, consiste en ver si el trabajo, proceso o acción da los resultados esperados, de lo contrario, realizar acciones correctivas.

La evaluación se puede dirigir al desempeño del equipo municipal de prevención o hacia los resultados con las personas, organizaciones y comunidades. Se decía anteriormente que ciudadanas y ciudadanas van a calificar el trabajo de prevención desde sus emociones, sentimientos, vivencias e intereses por lo que es importante diseñar indicadores que den objetividad a la evaluación.

Además existen diversas herramientas dependiendo del tipo de evaluación que se deseen realizar:



Fuente: Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados.

A nivel de diseño la evaluación ex ante corresponde al diagnóstico o línea de base. Al momento de la ejecución de diversas acciones que requieren de evaluaciones acordes al proceso de implementación de cada una de ellas. El diseño de la evaluación contempla la indagación y valoración de todos los aspectos relacionados con el proceso de definición, formulación y viabilidad del plan o programa, en un mismo proceso; tanto el diseño de la evaluación, como la planificación se realizan en un mismo proceso que implica la generación de coherencia interna para generar los resultados e impactos previstos.

Desde esta perspectiva, este enfoque evaluativo aporta los siguientes elementos, que se constituyen en soporte fundamental para una adecuada implementación de los proyectos:

- a) Viabiliza la ejecución y el cumplimiento de objetivos; el análisis continuo permite subsanar elementos que podrían constituirse en obstaculizadores de las intervenciones diseñadas. Del mismo modo, la evaluación permanente favorece la focalización de las líneas de acción en los objetivos trazados.
- b) Contribuye al logro de resultados eficaces y eficientes en la inversión social; en la medida que la evaluación incorpora los criterios de eficacia y eficiencia como ejes transversales.

- c) Contribuye a lograr una coordinación intra e inter-institucional, de los responsables de las acciones; en materia de seguridad ciudadana este elemento resulta fundamental, puesto que las acciones que son demandadas a modo de respuesta en muchos de los temas concernientes a la materia, suponen un amplio nivel de coordinación interinstitucional e intersectorial, principalmente respecto del accionar de las policías, además de aquellos sectores de quienes se requiere de una activa participación en cuanto a los ámbitos de prevención y reinserción, a saber, salud, educación, deportes, desarrollo social, entre otros actores.
- d) Contribuye a optimizar los recursos con que cuentan los organismos para la solución de las problemáticas de la población beneficiaria; dado el análisis permanente que se realiza de todos los componentes asociados, desde la planificación, pasando por la ejecución y el cierre.
- e) Garantiza o pretende que los recursos se destinen a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria; ya que asumiendo la concepción de seguridad ciudadana como un derecho humano, el aporte que se realice a mejorar las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad mediante el plan y su constante evaluación, constituirá un avance en materia de calidad de vida.
- f) Articula en forma integral la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones sociales que llevan a cabo los organismos responsables; la gestión integral comprende que planificación, ejecución y evaluación, constituyen un mismo proceso.

Criterios para la elaboración de indicadores

¿QUÉ ES UN INDICADOR?

Una herramienta que nos permite medir, simplificar y comunicar información.	Mensurabilidad: Capacidad de medir o sistematizar lo que se pretende conocer.
Es una señal que entrega información a tiempo para tomar decisiones.	Análisis: Capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que pretende medir o sistematizar.

Es un medio para conocer la calidad de las acciones y los cambios que se están logrando en un proyecto: permite representar datos en el tiempo y así visualizar cambios.	Relevancia: Capacidad de expresar lo que se pretende medir.
Describe qué significan exactamente los objetivos y cómo se puede reconocer si se han alcanzado.	Otros Aspectos: Comprensible, Creíble, Comparable, Oportuno, Participativo.

Fuente: (ONU_HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2010).

¿Cómo definir buenos indicadores?

Otro aspecto relevante es la importancia del personal, entendido éste como el conjunto de personas que participa en todo el proceso, o en todas las etapas que conforman el trabajo, el cual debe estar suficientemente capacitado y en sintonía o coordinación para proporcionar un servicio de calidad.

En este sentido es clave la modalidad de trabajo en equipo y asumir colectivamente la planificación y el establecimiento de objetivos, metas e indicadores de impacto.

Puesto que la calidad del servicio está puesta en las personas, es importante que éstas se capaciten continuamente para responder a las necesidades y exigencias de los beneficiarios, así como establecer mecanismos de autoevaluación y evaluación y conocer lo más objetivamente los resultados.

Comunicación

Por su posición de proximidad, de conocimiento de los actores presentes en los barrios; por la identificación de las visiones que se tienen sobre la seguridad y sobre la Policía, el promotor o la promotora se convierten en factores claves para definir la estrategia de comunicación, en su puesta en marcha y en su alimentación. En este sentido, las y los promotores son comunicadores innatos y deben ejercer este papel con claridad.

Para implementar una política de comunicaciones en seguridad ciudadana a nivel local, más que hablar de comunicación estratégica, se debe

plantear una Estrategia Comunicada en Seguridad Ciudadana, considerando la comunicación como la otra cara de la gestión institucional que, a su vez, implica gestión de la identidad y de las percepciones.

1.4.3 Formación continua de los promotores(as)

El proceso de formación continuo, al igual que en otras profesiones u oficios, corresponde a la profesionalización y actualización de contenidos y conocimientos de vanguardia para el adecuado abordaje de las labores y tareas.

En el caso de los promotores, es deseable la formación universitaria en ciencias sociales –aunque no excluyente ya que existen personas que debido a su experiencia ha desarrollado experiencia en esta materia– lo que permite conocer diversas herramientas de intervención y metodologías que aportan al registro y sistematización de las experiencias, por un lado, y a la elaboración de informes orientados a los tomadores de decisiones y a la elaboración de estrategias de abordaje de las problemáticas identificadas por otro.

La actualización de conocimientos permite entonces entregar los énfasis necesarios según las prioridades y contingencias, por ejemplo, en el caso de los promotores orientados a la prevención de violencias, el actualizar conocimientos en cuanto a metodologías de participación ciudadana, enfoques de género y de respeto a los derechos humanos son fundamentales, sin perjuicio de que posteriormente los lineamientos estratégicos integren otros aspectos en los cuales se deban actualizar conocimientos.

Para lograr lo anterior, es necesario, en primer lugar contar con estrategias de sostenibilidad de la Promotoría Social. Es decir, lo promotores debiesen ser –para el caso del municipio de Nezahualcóyotl– servidores públicos de tiempo completo durante periodos sostenidos. No es recomendable la existencia de periodos muy limitados pues generan interrupciones en los procesos de gestión social, impidiendo el desarrollo y sostenibilidad de capacidades en los territorios de manera autónoma.

2.1 Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

La Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana atiende a un millón de habitantes de Nezahualcóyotl que viven en 110 colonias con 11 mil cuadras o manzanas. Para una mejor planificación, monitoreo y control de las manifestaciones de la violencia y el delito, la ciudad se dividió en cuatro zonas: norte, poniente, centro y oriente, en 15 zonas y 90 cuadrantes.

Objetivo de la Subdirección

Garantizar la seguridad de la población mediante el fomento a la cultura de la participación, la prevención, la autoprotección y el respeto a la legalidad, para reducir al mínimo las conductas delictivas y faltas administrativas cometidas dentro del territorio municipal, con un trabajo conjunto de autoridades y ciudadanos.

Funciones

- Diseñar y ejecutar programas sobre la cultura de prevención del delito y atención de víctimas del delito.
- Promover la autoprotección, la participación ciudadana y la cultura de la denuncia a través de reuniones entre los habitantes del municipio, en escuelas, iglesias, mercados, tianguis y vecinos.
- Desarrollar programas sociales encaminados al fomento de la cultura de autoprotección a través de talleres, reuniones vecinales, foros, pláticas, encuestas, actividades deportivas y de recreación a fin de prevenir las conductas antisociales dentro del territorio municipal.
- Diseñar e implementar programas sociales en materia de prevención de adicciones, valores en la familia, riesgos de Internet y jornadas de prevención, dirigidos hacia alumnos, padres de familia y personal docente.

- Desarrollar seminarios o foros de prevención social de la violencia y la delincuencia con la finalidad de obtener la participación de varios actores sociales.
- Vincular a los diversos sectores sociales y productivos del municipio para, a través de ellos, dar atención específica a sectores de la producción o el servicio en materia de seguridad.
- Realizar la formación y vinculación activa de promotores comunitarios en labores de promoción social, centradas en la interacción de la ciudadanía con autoridades municipales.
- Evaluar los resultados obtenidos de los programas implementados para la prevención del delito.
- Establecer programas, campañas, cursos de seguridad, educación vial y prevención de accidentes, conforme a las disposiciones aplicables, en coordinación con otras dependencias.
- Establecer mecanismos y procedimientos eficaces para que la sociedad participe en la prevención del delito.
- Establecer canales de información social, que faciliten la obtención de datos sobre actividades delictivas.
- Impulsar el trabajo comunitario a través de la participación de la sociedad como promotora de la cultura de la legalidad y la denuncia.
- Colaborar con otras instancias gubernamentales, así como con organismos públicos o privados, en la orientación y motivación a la ciudadanía en torno a modelos de comportamiento que disminuyan riesgos.
- Establecer los mecanismos que permitan la atención oportuna y verificación de las denuncias ciudadanas relacionadas con los delitos.
- Planear, organizar, coordinar, promover y ejecutar, las políticas, programas, y acciones necesarias para prevenir el delito y lograr la participación ciudadana en el municipio.
- Establecer los mecanismos para asegurar el flujo de la información recabada de víctimas, familiares y testigos de los hechos delictivos, e impedir la fuga de información.

- Definir los protocolos de actuación para la atención, asesoría y recepción de denuncias ciudadanas.

DIVISIÓN TERRITORIAL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

REORGANIZACIÓN DE LA OPERATIVIDAD EFICIENTE PARA PROTEGER Y SERVIR A LA COMUNIDAD Y REDUCIR RIESGOS, VIOLENCIA E INCIDENCIA DELICTIVA

ORGANIZACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN



Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana

Estructura

La Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana consta de tres áreas: i) Enlace Ciudadano, ii) Atención a Víctimas del Delito y iii) Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y de Género.

2.1.1 Unidad de Enlace Ciudadano

Objetivos: Establecer mecanismos de vinculación ciudadana y rendición de cuentas para, a través de la Dirección de Seguridad Pública, combatir la corrupción y construir una comunicación cercana, objetiva e imparcial con la ciudadanía.

Funciones

- Constituir redes ciudadanas a partir de acciones estratégicas que consoliden un acercamiento social permanente con la comunidad de Nezahualcóyotl, promoviendo la cultura de prevención, autoprotección y legalidad.
- Coordinar los protocolos de atención ciudadana, con acciones básicas de vinculación y contacto.
- Diseñar e implementar talleres y pláticas que permitan a la ciudadanía conocer los protocolos de actuación de los policías que prestan un servicio policial, o de salvaguarda.
- Diseñar e implementar talleres, pláticas, teatro guiñol y jornadas de cultura, para la prevención del delito dirigidas a niños, niñas y jóvenes con apoyo de otras áreas del municipio.
- Transparentar los procesos de operación de los servicios públicos a los ciudadanos por parte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.
- Realizar campañas de difusión sobre los programas y proyectos de gobierno de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.
- Programar y ejecutar reuniones con la ciudadanía para diseñar programas estratégicos de vigilancia comunitaria, así como el desarrollo o implementación de talleres para fomentar una cultura de la denuncia.

- Obtener una relación más fluida e inmediata con los representantes de los colectivos ciudadanos.

2.1.1.1 El rol de los promotores en Enlace Ciudadano

2.1.2 Unidad de Atención a Víctimas

Objetivo: Proporcionar a las víctimas atención integral y multidisciplinaria, cuyos derechos fundamentales hayan sido violentados, mediante la vinculación y canalización de los servicios institucionales profesionales con los que cuenta la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Funciones

- Contribuir a la protección de los derechos de la víctima mediante la gestión de servicios técnicos y especializados de información y orientación, que fortalezcan la natural operación de las instancias encargadas de la persecución del delito y de asistencia social.
- Coordinar los procedimientos para asesorar en manejo de crisis a víctimas y pueda ser canalizada de la mejor manera con especialistas o instituciones correspondientes.
- Establecer los mecanismos que permitan la atención oportuna y verificación de las denuncias ciudadanas relacionadas con los delitos de alto impacto.
- Colaborar con la asesoría y supervisión en el manejo de crisis de víctimas, ofendidos y testigos de los delitos de alto impacto.
- Canalizar a las víctimas para que tengan asesoría y asistencia jurídica con la finalidad de hacer eficientes los procedimientos realizándose de manera adecuada en el momento indicado, evitando cualquier acto de corrupción por otras instancias.
- Acompañar a la víctima en el proceso de la denuncia.
- Establecer los mecanismos para asegurar el flujo de la información recabada de víctimas, familiares y testigos de los hechos delictivos, e impedir la fuga de información.

- Asegurar la confidencialidad de los datos de identificación de las víctimas, ofendidos, familiares y testigos, adoptando las medidas necesarias.
- Canalización a las distintas instituciones públicas y/o privadas que correspondan de acuerdo a la situación que presenta el ciudadano o ciudadana.
- Las demás que le confieran otras disposiciones legales aplicables o aquellas que le encomiende el inmediato superior.

2.1.2.1 El rol de los promotores en Atención a Víctimas

2.1.3 Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y de Género

Objetivo: Brindar asesoría especializada para la prevención y atención de la violencia familiar y de género mediante un modelo interdisciplinario con personal capacitado en la atención integral de víctimas de violencia con asistencia especializada, sensible y de calidad en las áreas policial, de asistencia médica de primera instancia, social, psicológica y legal.

Funciones

- Elaboración de diagnósticos participativos para la identificación de la problemática de la violencia contra las mujeres en el municipio, con el objeto de diseñar acciones preventivas y de atención acordes con la realidad social del municipio.
- Generar Instrumentos masivos de difusión que prevengan a la mujer contra delitos y faltas administrativas cometidas primordialmente hacia ellas (violación, abuso sexual, lesiones, violencia familiar, alteraciones al orden, maltrato y vejaciones).
- Atender de forma integral y continua la problemática de la violencia de género con enfoque social, psicológico y jurídico.
- Ofrecer atención inmediata a las mujeres proporcionando información sobre sus derechos y los recursos existentes para afrontar esta situación.

- Atender, orientar y canalizar a personas de grupos vulnerables y en extrema pobreza a programas sociales, en coordinación con Desarrollo Social y el DIF Municipal.
- Desarrollar en las mujeres víctimas de violencia una forma de vida independiente, potenciando sus habilidades sociales y el equilibrio psicológico necesario para superar las secuelas del maltrato vivido.
- Mejorar la calidad y condiciones de vida de las mujeres víctimas de violencia a través de una intervención individual y grupal, fomentando el acceso de las mismas a la educación, cultura, trabajo, favoreciendo el desarrollo social y cultural.
- Promover la coordinación entre profesionales de todos los ámbitos (sanitario, educativo, policial, social, etcétera.) que, a nivel municipal, atienden a mujeres víctimas de violencia de género.
- Sensibilizar y concienciar a la población general sobre la problemática de la violencia hacia las mujeres.
- Utilizar un modelo de intervención que contempla la perspectiva de género como eje fundamental para combatir la violencia de género.
- Fomentar la autonomía de la mujer en la toma de decisiones.
- Realizar una atención individualizada a lo largo de todo el proceso, tanto de intervención, como de valoración y evaluación de los progresos conseguidos.
- Fomentar la comunicación y coordinación entre los diversos servicios municipales.
- Ofrecer actuaciones de sensibilización y prevención dirigidas a la ciudadanía en general, conducentes a la lucha y superación de la violencia de género en nuestra sociedad.
- Asegurar la confidencialidad de los datos y de las actuaciones, informando a la mujer del carácter confidencial de todos los datos e información que aporte.

2.1.3.1 El rol de los promotores en Violencia Intrafamiliar y de Género

2.1.4 El rol de los promotores en los planes barriales

Un primer paso de la Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es el diseño de una estrategia que le permita cumplir sus objetivos que son, siempre, fortalecer: I) La organización vecinal, II) La vinculación con organizaciones civiles, sociales y educativas, III) La participación ciudadana y IV) La vinculación Policía-comunidad.

i. Fortalecer la organización vecinal

El fortalecimiento de la organización vecinal se da través de redes ciudadanas de cuadra consistentes en referencias territoriales para que los Policías de Proximidad conozcan a los líderes vecinales, cuenten con un directorio de contactos para situaciones de emergencia y realicen los planes de seguridad.

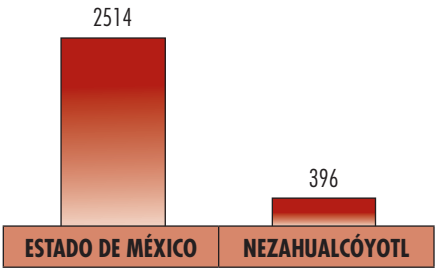
El funcionamiento de dichas redes es sencillo: se convoca a reunión para discutir los problemas y propuestas. Su diseño impide su uso político, cooptación o corporativización, protegiéndose su autonomía e independencia.

ii. Vinculación con organizaciones civiles y sociales

El municipio de Nezahualcóyotl se caracteriza por ser muy solidario y de ello da muestra la incesante formación de organizaciones sociales. Nezahualcóyotl concentra, actualmente, casi 16% de organismos civiles dedicados a la promoción y asistencia social en el Estado de México.

Se trata de una concentración muy alta si se toma en cuenta que la entidad consta de sólo 125 municipios, en la que la Subdirección de Prevención mantiene una relación muy estrecha con las organizaciones, brindándoles apoyo en el desarrollo de sus actividades.

ASOCIACIONES CIVILES EN EL ESTADO DE MÉXICO Y EN EL MUNICIPIO NEZAHUALCÓYOTL



Fuente: INDESOL 2016.

Estas organizaciones son una referencia en algunos campos de la asistencia y promoción social y están dando aportes al campo de la prevención como puede verse en el siguiente cuadro.

PROBLEMÁTICA	EJEMPLOS DE LOS APORTES DE LAS OSC
Adicciones	Atención en centros especializados a personas que sufren adicciones para su rehabilitación. Trabajo en las escuelas y centros laborales para la creación de habilidades para evitar el consumo problemático de drogas
Población penitenciaria	Pagan fianzas, proporcionan defensa jurídica y tienen programas de reintegración social.
Victimas de violencia	Asistencia psicológica y jurídica especializada por edad, género y secuela de tipo de delito.
Corrupción en instituciones de seguridad	Investigación e impulso a proyectos de contraloría social. Incidencia en la opinión sobre los casos de corrupción.
Acceso a la justicia	Asistencia jurídica, promoción de reformas y leyes. Creación de formas de justicia alternativa con el municipio (mediación comunitaria, justicia restaurativa, mediación escolar).
Grupos excluidos	Programas de reinserción social, económica, educativa.
Violencia de género	Promoción de Derechos de la mujer, programa de asistencia a víctimas y de reeducación de agresores y capacitación de monitoras de barrios contra la VIF.

Fuente: Cesup – Universidad Alberto Hurtado 2014

Uno de los vínculos más fuertes que existe es entre las organizaciones sociales y las asociaciones de locatarios de mercados, de transportistas, de colonos para determinar medidas de seguridad y de capacitación en temas de prevención y de reacción en tiempo y forma ante emergencias de carácter civil o policial.

Hay también una conexión muy estrecha con las instituciones públicas y privadas del sistema educativo para llevar a efecto programas de atención a la violencia escolar a los que se suman pláticas, conferencias y foros, seminarios y simposios organizados con las universidades.

Fomentar la participación ciudadana

La participación ciudadana es un enfoque transversal, presente en el diseño de las estrategias, proyectos y acciones de la Subdirección de Prevención; es una actividad que busca el involucramiento activo de ciudadanas y ciudadanos, organizaciones e instituciones para asumir de manera corresponsable la seguridad del municipio.

En este punto es necesario considerar la importancia de ciertos sectores como el de los jóvenes a quienes se busca integrar en un esquema en el que el policía es un aliado, no un enemigo; un orientador y un mediador.

En este esquema se formuló un programa para capacitar a 400 jóvenes como promotores para coadyuvar en las labores de la Policía Vecinal de Proximidad.

Cabe también aquí destacar la figura de los promotores, encargados de visitar las redes ciudadanas, ayudar a elaborar los directorios, proporcionar información, unirse a las labores de limpieza, recuperación o mantenimiento de espacios públicos en el entendido de que es en la acción, en el diálogo con los policías, como se genera la conciencia del deber cívico y del compromiso ciudadano.

Fortalecer la vinculación policía-comunidad

De acuerdo con la Metodología de la Policía Vecinal de Proximidad las principales funciones de las y los policías vecinales son:

- Prevenir mediante un diálogo constante con la ciudadanía, a fin de constituir vínculos de confianza (policía-ciudadano) que permitan conocer las problemáticas de los habitantes del municipio.
- Realizar patrullajes constantes y estratégicos para detectar, ubicar y conocer anomalías del territorio, a las personas que transitan y viven en los cuadrantes (líderes e informantes claves).
- Visitar comercios, viviendas particulares, escuelas de todos los niveles, centros sociales y culturales, con la finalidad de establecer vínculos de confianza; fomentar la participación ciudadana y conocer las problemáticas específicas por tipo de población.
- Realizar reuniones vecinales y con comerciantes para propagar el modelo de Policía Vecinal de Proximidad para atender demandas ciudadanas y difundir recomendaciones de auto cuidado y prevención de delitos.
- Ofrecer atención de manera oportuna, acudiendo en el menor tiempo posible en auxilio de la población y canalización de emergencias ciudadanas.
- Canalizar la demanda de servicios públicos.
- Detectar elementos en la vía pública que puedan poner en peligro la integridad física de las personas.
- Proveer seguridad a centros educativos y de esparcimiento en la zona a través del involucramiento con el entorno social.

ORGANIGRAMA DE FUNCIONES
DE VINCULACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL

REVINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA	
POLICÍA VECINAL DE PROXIMIDAD	REDES VECINALES DE SEGURIDAD
• Patrullaje delimitado y constante las 24 horas del día • Asistencia inmediata por medio del uso de radios en cada una de las patrullas • La policía potencia capacidades cívicas 	• Ultra proximidad por cuadra • La ciudadanía controla y evalúa el servicio postal 

Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana

Para asegurar el trabajo de la Policía Vecinal de Proximidad se cuenta con patrullas, cada una de ellas con dos elementos asignados (un jefe de cuadrante y su escolta) y una operatividad de 24 horas con oficiales que laboran en tres turnos de 12 horas de trabajo por 24 horas de descanso.

El trabajo con las redes se afianza con la definición de un Plan de Trabajo que permite mantener una serie de actividades encaminadas a lograr los objetivos de seguridad vecinal.

REFLEXIONES FINALES

A modo de conclusiones, o reflexiones finales en relación al desempeño de los promotores sociales, específicamente en el municipio de Nezahualcóyotl, es posible indicar lo siguiente:

- Los promotores sociales tienen un rol que no es nuevo, existe una historia que les ha posicionado como actores claves al momento de lograr relaciones fructíferas entre la ciudadanía y la institucionalidad. Su rol busca una mediación en cuanto al compartir diagnósticos de problemáticas que aquejan a los vecinos y de las cuales la institucionalidad (ya sea gubernamental o policial) busca una solución o una mitigación importante orientada a mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio.
- Los promotores sociales requieren de profesionalización. Si bien existen muchos voluntarios que por vocación de servicio público realizan el rol de promotores, es fundamental que se considere la adquisición o perfeccionamiento de metodologías de trabajo que hagan de su rol un aspecto fundamental en los procesos estratégicos. La profesionalización permite a su vez una derivación oportuna a los servicios públicos pertinentes cuando las problemáticas de la ciudadanía superen su rol o área de intervención.
- Las y los promotores sociales como puerta de entrada de la ciudadanía y sus inquietudes al sistema público institucionalizado deben recibir las quejas y molestias que durante mucho tiempo los vecinos y pobladores de territorios determinados han contenido, por ello las respuestas que estos entreguen a la ciudadanía deben ser responsables y adecuadas. En este sentido, el contar con apoyos psicológicos es muchas veces agradecido por estos funcionarios y por sus beneficiarios.
- El rol del promotor no es un rol autónomo. El proceso de integración de la comunidad y la institucionalidad requiere que existan lazos, protocolos y conductos de comunicación expeditos entre los organismos públicos. Sobre todo pensando en promotores para la

prevención de la violencia, es fundamental que antes de iniciar un trabajo de sensibilización de la comunidad se realice el ejercicio de sensibilización de organismos públicos, por ejemplo, departamentos municipales y policía municipal. De lo contrario el trabajo de los promotores se verá cuestionado por la falta de comunicación interinstitucional.

- v. En el caso del municipio de Nezahualcóyotl, se debe procurar un trabajo coordinado entre promotores y policía vecinal. Sobre todo si el trabajo de los promotores se limita a algunos meses, ya que existe la oportunidad de que el trabajo de gestión social pueda ser continuado por la policía vecinal. En este contexto el capacitar a policías con herramientas y metodologías de promoción social sería un plus en el trabajo cotidiano.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultural (1999). Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales. Bs. Aires, Argentina.
- Bernard, R. (2006). Research Methods in Anthropology. AltaMira Press. United States of America.
- Canales, M. (2006). Metodologías de Investigación Social. Introducción a los oficios. LOM Ediciones. Santiago de Chile.
- Cesup - Universidad Alberto Hurtado 2014. Hacia una cultura de la prevención: guía de intervención local.
- Cisneros, J. 1990 El Promotor y la Comunicación Social. Serie Apuntes del promotor. ORALEC/CREFAL/UNESCO. Marzo de 1990. Pátzcuaro, Michoacán.
- Flores, A. 2007 Participación Ciudadana y Democracia Participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México. APN Mujeres y Punto. Enero-Marzo 2007. México.
- Freire, P. 2010. ¿extensión o comunicación? La conciencia en el medio rural. Siglo Veintiuno Editores. Pág. 35
- García, S. 2015. Prevención con grupos urbanos. Dilemas éticos de promotores y gestores de la seguridad en Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México. Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad Alberto Hurtado.
- García, S y Ablanado I. 2009 Definición de una Agenda Fiscal para el Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Itam-Incide Social.
- INDESOL. 2016. <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

- Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) 2013. División de Acciones de Formativas. Departamento de Desarrollo Empresarial.
- Murrieta Ana María 2013. Promotores sociales. México. CESUP. mimeo Págs.18-19.
- ONU-Habitat / Universidad Alberto Hurtado de Chile (2009), Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana, Santiago de Chile.
- Schahauser, M (2010) El proyecto Carapan de Moisés Sáenz : Una experiencia educativa entre indigenismo y desarrollo rural. (Axe III, Symposium 12).
- Sefchovich, Sara 2013. La asistencia social en México. Periódico el Universal en México. Domingo 31 de marzo de 2013.
- UNAM 2013. <http://www.dgoserver.unam.mx/portaldgose/servicio-social/htmls/ss-universitario/ssu-definicion.html>
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. SINTESIS. España.
- <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/Offline/administracion/calidadserviciocliente.html>
- <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2013/03/63818.html>

Primera edición, noviembre de 2015

© CEDA EL PASO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA S.C.

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Agradecemos la colaboración de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, y del CESUP en el desarrollo de contenidos.

Esta edición se terminó de imprimir en los talleres de Produgráfica S.A. de C.V. gracias al apoyo del PRONAPRED en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CEDA EL PASO
COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA