

Universidad
Autónoma de Guerrero

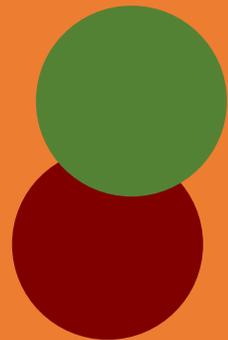


Proyecto 1200, CONACYT
Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero

Reporte de Investigación n° 3

Paula Valle de Bethencourt

La prevención de la violencia desde las organizaciones de la
sociedad civil: diagnóstico y política en el municipio de
Acapulco, Guerrero



Gabino Solano Ramírez
Responsable técnico

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados
Maestría en Ciencia Política (PNPC-CONACYT)



La prevención de la violencia desde las organizaciones de la sociedad civil: diagnóstico y política en el municipio de Acapulco, Guerrero, México¹

Dra. Paula Valle de Bethencourt²

Resumen

En este boletín se presentan las recomendaciones derivadas de una investigación realizada en los años 2015 y 2016, sobre la prevención de la violencia en el municipio de Acapulco, Guerrero, México. Lo anterior, a partir de considerar que las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la prevención del delito cuando logran realizar dos procesos: la cohesión social y la contraloría social.

Palabras clave: Organizaciones de la sociedad civil, prevención de la violencia, cohesión social, contraloría social, PRONAPRED.

I. El problema

La investigación buscó conocer si las organizaciones de la sociedad civil contribuyen o no y, en su caso, de qué manera, a la prevención de la violencia en el ámbito municipal, para lo cual, en un primer momento, se realizaron entrevistas y se recurrió a una encuesta y, posteriormente, se acudió a la revisión de documentos en los que las autoridades de gobierno informan sobre la implementación de una política pública enmarcada en el Programa

Nacional de Prevención del Delito 2015 (PRONAPRED).

El argumento de la investigación fue que las organizaciones sociales contribuyen a la prevención de la violencia cuando son capaces de llevar adelante dos procesos: la cohesión social y la contraloría social.

Para hacer las recomendaciones se acudió a los diez criterios que se definen en el Cuadernillo 1. "Cómo hacer recomendaciones efectivas" de la Association for the prevention of torture, y que son los siguientes:

1. **Específica:** debe abordar únicamente un problema específico y también proponer una o más acciones específicas.
2. **Medible:** estar diseñada de tal forma que permita la evaluación de su implementación.
3. **Alcanzable:** factible en términos operativos y hacer énfasis en lo que debe hacerse dentro de lo razonable.
4. **En función de resultados:** las acciones sugeridas deben diseñarse para producir un resultado concreto, para mejorar una determinada situación.
5. **Delimitada por el tiempo:** es necesario incluir una referencia temporal para su realización. Se puede expresar en meses o años o de implementación "inmediata", o bien, utilizar un marco de corto, mediano o largo plazo.
6. **Enfocada en soluciones:** las acciones deben ser concretas y concisas y, si fuera posible y necesario, deberán incluir los detalles técnicos pertinentes.

¹ Este estudio forma parte de los resultados del tercer año del Proyecto 1200: Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero, del programa Cátedras CONACYT para Jóvenes Investigadores.

² Profesora-investigadora del Programa Cátedras CONACYT para Jóvenes Investigadores, adscrita al proyecto 1200 "Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero" coordinado por el Dr. Gabino Solano Ramírez

en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Ignacio Manuel Altamirano de la Universidad Autónoma de Guerrero (IIEPA-IMA-UAGro). Miembro del SNI/CONACYT. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO México. ✉vallebeth@gmail.com

7. **Consciente de prioridades, secuencias y riesgos:** se deben establecer prioridades, pues puede ser necesario postergar ciertas recomendaciones, a fin de que las autoridades se concentren en las urgentes.
8. **Fundamentada:** deben basarse en evidencia y análisis objetivos.
9. **Sensible a las causas:** deberá intentar identificar las causas fundamentales de los problemas y no estar dirigidas a los síntomas.
10. **Dirigida:** tiene que identificar concretamente a la autoridad o autoridades a las que va destinada (APT 2008, 2-6)

El análisis se llevó a cabo a partir de la identificación de dos categorías, que corresponden a los dos procesos que hacen viable que las organizaciones sociales contribuyan a la prevención del delito: cohesión social y contraloría. Para realizar el análisis se recurrió a los siguientes tres instrumentos:

- a) **Entrevistas cualitativas:** realizadas de enero a marzo de 2016, fundamentalmente a integrantes las organizaciones de la sociedad civil. Para las entrevistas, se elaboró un guion de preguntas diseñado a partir de un conjunto de indicadores.³ El tipo de entrevista que se utilizó fue semi-estructurada, es decir, con preguntas relativamente abiertas y relativamente cerradas. En cada una se hizo un total de 10 preguntas, a las que habría que agregar aquellas que iban dirigidas a conocer

³ Los indicadores fueron los siguientes: número de asociaciones, nombre de las asociaciones, tipo de organización (legalizadas en AC, no legalizadas en AC, gremiales, sindicales), forma de organización (liderazgo y participación), objetivos de las organizaciones (funciones, metas), temas y actividades, relación con el gobierno local, servicios ofrecidos (cuántos, cuáles, a quiénes), mecanismos de exigibilidad (consulta, defensa y ampliación de derechos), mecanismos de mediación con la representación gubernamental (interlocución, evaluación y monitoreo de la gestión

información básica. En total se hicieron 34 entrevistas dentro de un conjunto de 126 organizaciones.

- b) **Encuesta:** se utilizaron algunos datos de la Encuesta del Programa de Prevención del Delito en Acapulco-EPROACA (2015), referidos a la percepción ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil, su relación con la comunidad y la participación ciudadana, en el contexto de la prevención de la violencia.
- c) **Análisis de apego normativo:** de las acciones del "Proyecto de Fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria, por ejemplo: conciertos musicales gratuitos, acciones de reconstrucción de la historia local, entre otros" (en adelante Proyecto de Fortalecimiento)⁴, a partir del Resumen Ejecutivo del Anexo Ejecutivo del PRONAPRED. Se indagó también el reflejo en prensa de las actividades realizadas por dicho Proyecto, considerando que Acapulco tiene dos medios de prensa centrales "El Sur" y "Novedades", ambos son de distinto signo ideológico, por lo que se acudió a ellos, tratando de resguardar la objetividad.⁵

Para el análisis de estas fuentes, se realizó una base de datos apoyada en el documento del CONEVAL denominado "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Consistencia y Resultados" para el año 2016, que funciona como recomendación para llevar a cabo la evaluación de los programas sociales en

gubernamental), mecanismos propuestos por el gobierno (control y fomento de la participación).

⁴ El Proyecto de Fortalecimiento se inscribe en la Estrategia denominada "Desarrollar competencias en la ciudadanía y en OSC de cultura de paz, cultura de la legalidad y convivencia ciudadana", del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD).

⁵ Se trató de realizar entrevistas a las personas encargadas de implementar el Proyecto de Fortalecimiento, sin embargo, dejaron de responder al teléfono y fue imposible concertar una entrevista.

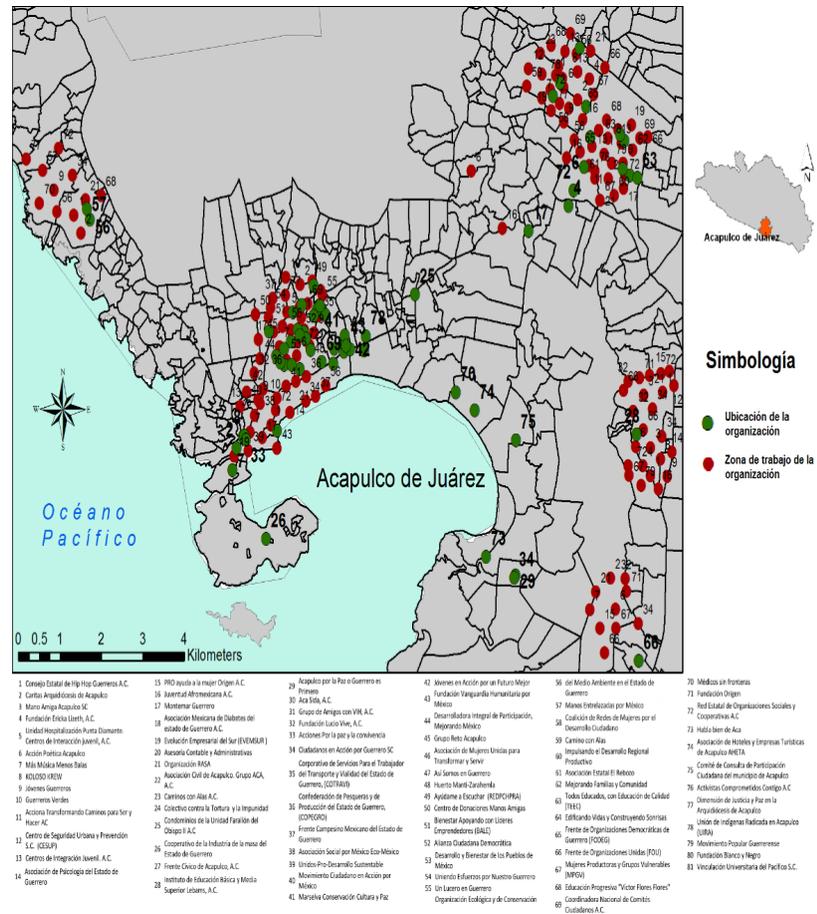
México. Este documento está dividido en 11 apartados, de los cuales el IV (Evaluación), que contiene 51 preguntas, fue el utilizado en la investigación. A su vez, el apartado contiene subapartados que abarcan: a) El *diseño*, donde se especifica que se debe analizar la coherencia del diseño del programa y la afinidad que tiene éste con la planeación nacional; b) la *planeación* y orientación a resultados. En estas preguntas se identifica si el programa cuenta con los instrumentos apropiados; c) la *cobertura* y *focalización*, donde se comprueba si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo; d) en la *operación* se analizan los procesos establecidos en las reglas de operación o la normatividad aplicable del programa. También se analizan los sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas del programa;⁶ e) en la *percepción de la población atendida* se identifican si se cuenta con instrumentos para recabar la información de los beneficiarios;⁷ y por último, f) enfocado en la *medición de resultados del programa social*, donde se especifica que se deben examinar los resultados del programa tomando en cuenta el problema por cual este fue creado⁸ (CONEVAL, s/f).

En este sentido, fue necesario identificar cuántas son y dónde se encuentran las organizaciones de la sociedad civil en el municipio de Acapulco. Se encontró que se concentran en aquellos polígonos en los que el gobierno estatal, a través de PRONAPRED, ha puesto mayor atención y financiamiento;

⁶ Por el tipo de Resumen facilitado por el PRONAPRED estatal -responsable de esta información por ser descentralizado- fue imposible analizar las reglas de operación del Programa de Fortalecimiento, debido a que no proporcionaron dicha información.

es decir: Renacimiento, Progreso, Petaquillas, Jardín y Zapata (Ver Figura 1).

Figura 1. Presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Acapulco



Establecidos los conceptos y la metodología utilizada, a continuación, se presentan los principales hallazgos de la investigación.

⁷ Esta información no fue posible encontrarla en la información proporcionada por el PRONAPRED estatal, aunque aparecen el número de beneficiarios, se desconoce la percepción del Programa de Fortalecimiento que tengan los mismos.
⁸ Esta información tampoco está disponible.

II. Principales hallazgos

Respecto de la cohesión social, el análisis de las entrevistas muestra que las actividades orientadas a la cohesión social son asumidas por las organizaciones como un objetivo propio, aunque también del gobierno en sus distintos niveles. Los informantes enfatizan la participación ciudadana, en ocasiones, como un componente no solo de la cohesión sino, más en general, del fortalecimiento de la democracia y la soberanía popular.

Sin embargo, la participación de la comunidad en organizaciones civiles tiende a ser baja. Es compartida la impresión de que las iniciativas de diálogo se encuentran en una fase inicial o simplemente aún no han comenzado.

Esta falta de participación de la comunidad se ahonda si como vemos, en el caso del Proyecto de Fortalecimiento, no existe información disponible ni una difusión adecuada de las actividades que llevan a cabo, como indica el análisis de prensa de la realización del Bibliomóvil y los Talleres de apoyo.

Para las organizaciones, la apelación a la confianza constituye un aspecto central. No obstante, ellas mismas señalan que lo que impera en el ambiente municipal es la desconfianza y el miedo, tanto en los ciudadanos como en los activistas

La consecuencia de la anterior situación implica que las organizaciones no pueden llevar a cabo actividades relacionadas con la contención de la violencia. La violencia rompe los vínculos entre los propios ciudadanos e impide la actuación de la sociedad civil y el despliegue de mecanismos que coadyuvan a la cohesión social.

En cuanto a la contraloría social y, en general, a las relaciones entre organizaciones y gobierno, las primeras afirman no contar con recursos o solo con recursos limitados.

Lejos del ejercicio de contraloría realizado por la sociedad y el reforzamiento del Estado de derecho local, las organizaciones perciben que las políticas públicas destinadas a la violencia no producen resultados sólidos. Desde su perspectiva, la participación en el diseño e implementación de políticas públicas para la prevención del delito es ausente o, en el mejor de los casos, parcial.

Esto último se observó en el Proyecto de Fortalecimiento, pues a partir de la descripción de las acciones, se aprecia que no se consideraron las condiciones particulares de cada uno de los polígonos en los que se realizaron; lo que a su vez impide valorar si las actividades llevadas a cabo son las adecuadas a las condiciones y necesidades de prevención social de la violencia y la delincuencia de cada polígono.

En términos generales, la relación organizaciones-gobierno parece atravesada por la desconfianza. Muchos miembros de las organizaciones perciben que los políticos profesionales solo aspiran a utilizarlas como clientelas, de modo que, aparte del aspecto meramente administrativo, hay también un aspecto "político".

Finalmente, en primer lugar, la falta de información dificultó hacer una revisión exhaustiva que permitiera valorar el impacto de las acciones realizadas, lo que hace imposible la labor de contraloría social. En segundo lugar, la falta de difusión mediática que se aprecia, respecto de la realización de las acciones del Proyecto de

Fortalecimiento, impide contar con una fuente de información para otros análisis, por ejemplo, sobre el uso adecuado de los recursos públicos destinados por el gobierno para la prevención de la violencia.

III. Recomendaciones

a. Cohesión Social

1. Para erradicar la desconfianza entre ciudadanía, organizaciones sociales y autoridades, el gobierno municipal, en el mediano plazo, debe generar mesas de trabajo permanente, en cuyo diseño y planeación estén involucradas las propias organizaciones, de manera incluyente.
2. Las organizaciones sociales podrían generar, en el mediano plazo, espacios propios, autónomos e incluyentes, de diálogo entre ellas y con la comunidad del municipio.
3. Para fomentar la participación de la comunidad en las actividades de prevención de la violencia, las autoridades municipales, estatales y federales, en el corto plazo, deberán garantizar la seguridad de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil, en el momento de la realización de las acciones.
4. Con el objetivo de que las acciones de prevención de la violencia sean efectivas, se recomienda que organizaciones civiles y autoridades municipales, estatales y federales, en el corto plazo, inicien una revisión de congruencia de los proyectos municipales con el PNPSVD y el PRONAPRED.
5. Con el fin de crear condiciones para la participación de la comunidad, organizaciones sociales y autoridades municipales de manera conjunta, deberán crear, en el mediano plazo, acciones diversas, como talleres y actividades culturales, para fomentar la esperanza y la confianza entre la ciudadanía.

b. Contraloría Social

6. Las mesas de trabajo propuestas (en el numeral 1), deberán considerar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción y revisión de la congruencia normativa de los proyectos y estrategias de prevención de la violencia en los planes municipales y estatales de desarrollo.
7. Las mesas de trabajo propuestas deberán considerar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas municipales, destinadas a la prevención de la violencia.
8. Se recomienda a la Cámara de Diputados federal, al Congreso del estado de Guerrero y a las autoridades municipales que, en el corto y mediano plazo, aumenten los recursos presupuestales destinados a la prevención de la violencia desde las organizaciones de la sociedad civil y que estos sean distribuidos objetiva y equitativamente.
9. Se propone a las autoridades municipales, estatales y federales, que en el corto plazo se inicien trabajos para simplificar los trámites administrativos para la asignación de presupuesto a las organizaciones sociales para la prevención de la violencia.
10. Con el propósito de que las organizaciones sociales puedan realizar labores de contraloría social, las autoridades estatales y municipales, en el corto plazo, deberán cumplir a cabalidad con las normas en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental.

IV. Referencias

- Association for the prevention of torture. APT. 2008. Cuadernillo 1. "Cómo hacer recomendaciones efectivas". https://www.ap.t.ch/content/files_res/Briefing1_esp.pdf.
- Böckenförde, Ernst. 2000. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. 2004. *Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. +Comunidad +Prevención*. Boletín 1. 1-19.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL. "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados". http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MD E/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx.
- Forsthoff, Ernest. 2015. *Estado de derecho en mutación*. Madrid: Tecnos.
- _____. 2013. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hawkins, David, Herrenkohl Todd I, Farrington, David, Brewer, Devon, Catalano, Richard, Harachi, Tracy y Lynn Cothern. 2000. Predictors of Youth Violence. *Juvenile Justice Bulletin*, Department of Justice. 1-14. <https://eric.ed.gov/?id=ED440196>.
- Henríquez, Osvaldo, Morales, Marcelo y Felipe Rieutord, 2009. *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. http://www.subdere.cl/sites/default/noticias/old/articles-76900_recurso_1.pdf.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2006. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. LGPSVD. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de enero de 2012.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. 2009. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. Cuadernos de rendición de cuentas*. 1-28.
- Merton, Robert. 1968. *Social Structure and Anomie*. En *Social Theory and Social Structure* (pp. 185-214). New York: The Free Press. https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:00000000-7fb2-5367-0000-000026718b97/04.18_merton_soc-struct-anomie.pdf.
- Oficina de Evaluación del PNUD. OEPNUD. 2002. Lineamientos para evaluadores de resultados: Serie temática sobre seguimiento y evaluación. 1. http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/OC-guidelines/SP-guidelines_OCE.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. UNODC. 2011. *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Olvera, Alberto. 2007. "Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC", en *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. 23-43. México: INCDE SOCIAL.
- Programa Nacional de Prevención del Delito. PRONAPRED. 2015a. Encuesta del Programa

de Prevención del Delito en Acapulco-EPROACA.

Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. México. 30 de abril de 2014.

_____ 2015b. Resumen Ejecutivo Anexo Único, 2015.

Selmini Urvio, Rosella. 2009. "La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo". Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. 6. 41-57.

Sherman, Lawrence, Gottfredson, Denise, MacKenzie, Doris, Eck, John, Reuter, Peter y Shawn Bushway. 1997. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington. D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.

Sutherland, Edwin. 1999. *El delito de cuello blanco*. [Traducción al español por Rosa del Olmo]. Madrid, España: La Piqueta.

Triana Sánchez, J. L. En prensa. *Conceptos, enfoques y teorías de prevención de la violencia y delincuencia*.

Thrasher, Frederic. 1933. "Juvenile Delinquency and Crime Prevention". Journal of Educational Sociology. 6. (8). 500-509.

Van Dijk, Jasper Jacob. 3-7 septiembre 1989. *Crime Prevention Policy: Current State and Prospects*.

<https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=123048>.