

Universidad  
Autónoma de Guerrero



Proyecto 1200, CONACYT  
Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero

# Reporte de Investigación n° 2

**Paula Valle de Bethencourt**

Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Sentido de  
Pertenencia o Identidad Comunitaria (2015)

Gabino Solano Ramírez  
Responsable técnico

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



## **Análisis del Proyecto de Fortalecimiento del Sentido de Pertenencia o Identidad Comunitaria (2015). Acapulco, Guerrero<sup>1</sup>**

Dra. Paula Valle de Bethencourt<sup>2</sup>

### **Resumen**

Se presentan los principales hallazgos encontrados en torno a la normatividad del "Proyecto de Fortalecimiento del sentido de pertenencia comunitaria, por ejemplo: conciertos musicales gratuitos, acciones de reconstrucción de la historia local, entre otros". Implementado para 2015 con las acciones del Bibliomóvil y talleres de apoyo. El hallazgo principal de la investigación se basa en que existe una ausencia de información oficial y mediática, que impide hacer una evaluación de las acciones en materia de prevención social de violencia y la delincuencia.

**Palabras clave:** política pública, PRONAPRED, prevención, violencias, identidad comunitaria, CONEVAL, Acapulco.

### **I. El problema**

La investigación tuvo como objetivo evaluar las acciones llevadas a cabo en el marco 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, PF), que se implementó en el año 2015 en Acapulco de Juárez, -municipio de Guerrero-, específicamente en los polígonos de Emiliano Zapata, Jardín, Petaquillas, Progreso y Renacimiento.

Dichas acciones fueron las siguientes:

- a) **Bibliomóvil.** Realizar 20 recorridos itinerantes fuera de escuelas y espacios públicos. Se llevarán a cabo actividades de lectura y cuenta cuentos para fomentar la lectura. Asimismo, a través de folletos ilustrativos, los niños y jóvenes participarán pintándolos. Se brindará apoyo económico al operador de la "bibliomóvil", así como a un asistente, y se dará mantenimiento al equipo que se tiene para este proyecto. Esta acción se llevó a cabo en los polígonos: Petaquillas, Renacimiento, Zapata, Progreso y Jardín.
- b) **Talleres de apoyo.** Realizar talleres a mujeres y hombres con atención a diferentes áreas: psicológica, jurídica, médica y trabajo social, a fin de integrar 25 grupos de autoayuda que, a su vez, se conviertan en promotores/as de la no violencia en sus escuelas, colonias y comunidades, y que conformen una red ciudadana de prevención social de la violencia de género, violencia en el noviazgo, derechos sexuales y reproductivos, tipos y modalidades de la violencia, *bullying*, sembrando valores, comunicación asertiva, delitos derivados de la violencia, niños sin violencia, derechos de las mujeres. Se desarrollarán tres horas por día, tres ocasiones a la semana, en un periodo de tres meses. Esta acción se realizó únicamente en el polígono Zapata.

El PF se inscribe en la Estrategia "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).

Para conocer la implementación del PF, se hicieron diversas actividades. En primer lugar, se recurrió al enlace técnico de PRONAPRED, Geovanni Manrique Pastor, para conseguir la información del proyecto, en particular, el Anexo Único (a nivel estatal habían informado que esta información dependía de las instancias locales, en

<sup>1</sup> estudio forma parte de los resultados del segundo año del Proyecto 1200: Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero, del programa Cátedras CONACYT para Jóvenes Investigadores.

<sup>2</sup> 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

concreto, del Ayuntamiento). El Resumen Ejecutivo del Anexo Único (en lo subsecuente Resumen Ejecutivo) fue proporcionado por los encargados de PRONAPRED a nivel estatal, que es parte de la información que se analizó. Sin embargo, la información solicitada al enlace técnico, después de varias llamadas sin respuesta, no llegó.

Al no encontrar la información solicitada, se investigó sobre las personas encargadas del proyecto. Al final, después de varias pesquisas, fueron encontradas y localizadas. Se contactó con ellas para aplicar la batería de preguntas sugeridas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la implementación de proyectos (CONEVAL, s/f). Sin embargo, más allá de la información ofrecida vía telefónica y el intento de contactarlas en varias ocasiones, nunca se pudo concretar la entrevista, por lo que se desconoce la información de primera mano que permita responder a las cuestiones que surgieron sobre las reglas de operación y la implementación del PF, derivadas del análisis del Resumen Ejecutivo.

Después de agotar los caminos anteriores para conocer información del PF, se recurrió a la prensa. Acapulco tiene dos medios de prensa principales, a saber, "El Sur" y "Novedades". Son de distinto signo ideológico, por lo que se acudió a ellos, tratando de procurar cierta imparcialidad en la información analizada.

Para el análisis de los dos periódicos se siguieron los mismos pasos: revisar de manera completa todo el periódico desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2016. En el caso de "Novedades" no se encontró información sobre el proyecto. En el diario "El Sur" se encontraron 13 noticias relacionadas con PRONAPRED, de las cuales solo dos se referían directamente al PF. El resto de noticias versaban sobre la dificultad de aplicar los recursos y su opacidad, esta última reconocida por el propio Presidente Municipal, Evodio Velázquez, la suspensión de las actividades culturales por problemas de recursos, la reanudación de los mismos, etc.

Al no contar con entrevistas, a partir de la información del Resumen Ejecutivo 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" de 2016, que funciona como recomendación para llevar a cabo la evaluación de los programas sociales en México. El documento está dividido en once apartados, de los cuales el IV (Evaluación) gira en torno al diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida y medición de resultados del programa social. Las preguntas que se utilizaron para la base de datos fueron las de dicho apartado, que contiene cincuenta y un preguntas, utilizadas para este trabajo.

A su vez, el apartado IV contiene subapartados que abarcan el *diseño*, en particular, su coherencia y afinidad con la planeación nacional; la *planeación y orientación a resultados*, en las que se identifica si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados; *cobertura y focalización*, para comprobar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo; *operación*, para analizar los procesos establecidos en las reglas de operación o la normatividad aplicable del programa, también los sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas del programa; *percepción de la población atendida*, en donde se identifica si se cuenta con instrumentos para recabar la información de los beneficiarios; y, por último, la *medición de resultados* del programa social, donde se especifica que se deben examinar los resultados tomando en cuenta el problema para cuya solución éste fue creado.

Para el caso de la revisión hemerográfica, también se hizo una base de datos en la que se registró la siguiente información por cada nota: nombre del periódico, año y fecha de publicación, título de la nota, autor, sección, página, vínculo de la página Web, descripción breve de la nota, nombre de la estrategia, nivel (federal, estatal o municipal), breve descripción de la estrategia,

funcionario que la anuncia, monto del recurso y municipios que cubre.

## II. Principales hallazgos

La investigación analizó el apego normativo del Bibliomóvil y los Talleres de apoyo, el impacto de dichas actividades en términos presupuestarios y en relación a las personas beneficiarias directas y, finalmente, el reflejo en prensa de las acciones mencionadas. Al respecto, y como consecuencia de dichos análisis, se arribó a las siguientes conclusiones.

Con relación a la vinculación con el entramado normativo relativo a la prevención social de la violencia, se aprecia la existencia de dos tipos de normas. Las primeras son las constitucionales, legales, en planes de gobierno y programáticas, tanto en el ámbito federal y local, que sirven como marco de referencia para determinar el contenido de las acciones que se pretenden llevar a cabo por parte de las diferentes instancias de gobierno o por otras instancias de la sociedad civil. Esos marcos jurídicos definen con precisión metas, objetivos, estrategias, proyectos y líneas de acción que poseen una lógica de construcción que va de arriba hacia abajo, en cuanto a la jerarquía normativa se refiere. El otro conjunto de normas tiene como objetivo determinar reglas para poder ejercer los recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia. Es imprescindible atender a estas reglas para poder ejercer los recursos en la realización de determinadas acciones. En este sentido, el análisis realizado fue de "abajo hacia arriba", es decir, se verificó que el Bibliomóvil y los Talleres de apoyo estuvieran en concordancia con la normativa federal y local.

El primer resultado fue que, sin considerar la descripción de las acciones del PF, sino únicamente su vinculación explícita con las normas, existe, en general, congruencia de dicho proyecto con los marcos jurídicos federales revisados. En cuanto al ámbito estatal, hay normas

que no refieren al fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria como parte de la prevención social de la violencia desde el ámbito comunitario. Tampoco en todos los casos existe el concepto explícito de prevención social-comunitaria de la violencia y la delincuencia; lo más cercano es la atención de las causas sociales de la violencia. En síntesis, el PF es acorde explícitamente con la normativa federal, pero no así con la estatal y la municipal, situación que no es menor dado que es el gobierno municipal quien llevó a cabo las acciones del programa.

Ahora bien, considerando la descripción de las acciones y que no se tuvo acceso a mayor información que la del Resumen Ejecutivo y las notas de prensa, podemos identificar algunas incongruencias normativas. El Bibliomóvil refiere a recorridos itinerantes fuera de escuelas y espacios públicos, en los que niños y jóvenes participaron en actividades de lectura y cuenta cuentos (para fomentar la lectura) y pintando folletos. Descrita así, esta actividad no es acorde con las que refiere el PF que son conciertos musicales gratuitos y acciones de reconstrucción de la historia local. Pero más allá de que se encuentren o no dentro de estas actividades, no se explicita cómo el Bibliomóvil contribuye al fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria.

Por otra parte, los Talleres de apoyo, destinados a mujeres y hombres, consideraron una temática variada que tiene que ver con atención psicológica, jurídica, médica y trabajo social; formación de grupos de autoayuda que a su vez promocionaran la no violencia en escuelas, colonias y comunidades, pero también integraran una red ciudadana de prevención social de la violencia de género, violencia en el noviazgo, derechos sexuales y reproductivos, tipos y modalidades de la violencia y *bullying*. Ahora bien, al igual que la acción anterior, no se dice claramente cómo estos talleres contribuyen al fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria.

En síntesis, no es posible afirmar que las acciones realizadas durante 2015 en los polígonos de Acapulco contribuyeron al fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria.

En lo concerniente al análisis de las actividades del PF, hay una falta de información que dificulta hacer una revisión exhaustiva para valorar el impacto de las acciones realizadas, lo que contraviene la norma que establece que "Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil" (art. 18).

A partir de la información disponible, también se puede afirmar 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 realizadas son las adecuadas a las condiciones y necesidades de prevención social de la violencia y la delincuencia de cada polígono. Esto impacta también en la evaluación de si el presupuesto asignado a cada acción es el requerido para cumplir con los objetivos establecidos en los planes y programas.

Finalmente, el análisis de prensa permite concluir, en primer lugar, que no hubo una difusión adecuada del Bibliomóvil y los Talleres de apoyo. Solo existe una nota de prensa sobre el Bibliomóvil, de los Talleres de apoyo como se describen en el Resumen Ejecutivo no hay testimonio explícito. Existen menciones al PRONAPRED y a la prevención social de la violencia, pero a partir del programa llamado "Sábados culturales", jornadas en las que se llevaron a cabo talleres de autoempleo para jóvenes, así como conciertos y diversas actividades artísticas. Podría pensarse que estas dos últimas acciones parecen, en principio, más vinculadas que el Bibliomóvil y los Talleres de apoyo, al fortalecimiento del sentido de pertenencia o identidad comunitaria, a través de conciertos musicales gratuitos y acciones de reconstrucción de la historia local, entre otros.

En segundo lugar, la falta de difusión mediática de las actividades del PF impide contar con una fuente de información como uno de los insumos para hacer evaluaciones en materia de transparencia del uso adecuado de los recursos públicos y la rendición de cuentas de los diversos ámbitos de gobierno, en cuanto al cumplimiento de lo que la normatividad aplicable establece para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

El hallazgo final de la investigación, por consiguiente, es que hay una ausencia de información oficial y mediática, lo que impide hacer una evaluación de las acciones en materia de prevención social de violencia y la delincuencia. Esta evaluación permitiría identificar el comportamiento de los indicadores de evaluación de las acciones que se implementan para contribuir a garantizar la seguridad de las personas, prerrogativa que está reconocida en la Constitución federal y que el Estado de Guerrero, en sus diferentes ámbitos, está obligado a cumplir.

### III. Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (24 de enero de 2012) Artículo 2 [Capítulo 1]. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGP\\_SVD.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGP_SVD.pdf)

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. +Comunidad +Prevención, Boletín N° 1, pp. 1-19.

Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013). Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, México, Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (S/f). "Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de

Consistencia y Resultados", en [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx), consultado en noviembre de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de febrero de 2017.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Guerrero, México, 8 de noviembre de 2016.

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, México, Gobierno de la República.

Gobierno del Estado de Guerrero (2016). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, Estado de Guerrero, México, Gobierno del Estado de Guerrero.

Gobierno Municipal de Acapulco (2015). Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, Acapulco, Guerrero, México, H. Ayuntamiento de Acapulco.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2016.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación, México, 24 de enero de 2012.

Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Diario Oficial de la Federación, México, 26 de diciembre de 2014.

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2014a). Guía para la selección y focalización en zonas de atención prioritaria en las demarcaciones (polígonos) para el PNPSVD

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015b). Estrategia de Acciones derivadas de PRONAPRED

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015c). Plan estatal de Prevención Social 2016-2021. Gobierno de Estado 2015-2021, Secretaría General de Gobierno, Secretaría

Ejecutiva Estatal del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015d). Diseño e implementación de metodologías de evaluación del programa Municipal/Delegacional de Prevención

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015e). Indicadores. Gobierno de Estado 2015-2021, Secretaría General de Gobierno, Secretaría Ejecutiva Estatal del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015f). Datos y claves para georreferenciación

Programa Nacional de Prevención de Delito (PRONAPRED) (2015g). Formato\_CG090-2016

Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED). (2015h). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito", publico en el Diario Oficial el 26 de diciembre (DOF, 2014: 4-5).

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

Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 2013.

Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación, México, 19 de septiembre de 2014.