

Sociedad política y violencia

Lecciones y desafíos
desde el
pacífico mexicano

Gabino Solano Ramírez
Margarita Jiménez Badillo

Sociedad política y violencia

Lecciones y desafíos
desde el
pacífico mexicano

Sociedad política y violencia

Lecciones y desafíos
desde el
pacífico mexicano

Gabino Solano Ramírez
Margarita Jiménez Badillo



LISO - GRAPO
S.A. de C.V.

P Gracián
ORRUA
Grupo Editorial

MÉXICO, 2020



IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

Colima 35, Tizapán,
01080 Ciudad de México.

Primera edición, diciembre de 2020

© 2020 Universidad Autónoma de Guerrero

© 2020 Por características tipográficas y de diseño editorial
Lito-Grapo S.A. de C.V.

Impreso en los talleres de LITO-GRAPO, S.A. de C.V.

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-8758-18-0 IMPRESO
ISBN 978-607-8758-20-3 DIGITAL

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Índice

Agradecimientos	7
Introducción	9
<i>Gabino Solano Ramírez</i>	
<i>Margarita Jiménez Badillo</i>	
<i>Evelyn Mejía carrasco</i>	

PRIMERA PARTE VIOLENCIA URBANA E INSEGURIDAD

CAPÍTULO 1.	
Violencia urbana en Acapulco: panorama de los factores de riesgo	25
<i>Gabino Solano Ramírez</i>	
<i>María de Lourdes Sánchez Gómez</i>	
CAPÍTULO 2.	
Violencia urbana y percepción de inseguridad en Acapulco, Guerrero	87
<i>Margarita Jiménez Badillo</i>	
CAPÍTULO 3.	
Jóvenes que no estudian ni trabajan en Acapulco, Guerrero	123
<i>Betzy Ríos Guzmán</i>	

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LAS VIOLENCIAS.
DOS EXPERIENCIAS

CAPÍTULO 4.

- Capacidades estatales para atender la violencia feminicida:
una revisión de los límites burocráticos y administrativos
en la implementación de la Alerta de Violencia
de Género en Acapulco 167
Mariela Díaz Sandoval

CAPÍTULO 5.

- Desempeño de los Observatorios de Seguridad y Gobernanza
en México. La experiencia en el municipio de Acapulco 209
Silvestre Licea Dorantes

TERCERA PARTE
POLÍTICA Y VIOLENCIA EN GUERRERO

CAPÍTULO 6.

- Guerrero. Conflicto social
y violencia política recurrente, 1960-2015 235
Salvador Rogelio Ortega Martínez

CAPÍTULO 7.

- Proyectos políticos, plataformas electorales
y seguridad en Guerrero, 2018 269
Alberto Espejel Espinoza

CONCLUSIONES.

- Lecciones y desafíos para comprender las violencias 307
Nelson Arteaga Botello

- Sobre los autores 317

Agradecimientos

A esta obra contribuyeron diversas voluntades y circunstancias; en primer lugar, queremos agradecer a quienes colaboraron con sus reflexiones, un grupo de especialistas comprometidos y de amplio reconocimiento académico, provenientes de diversas instituciones y perfiles disciplinares: Nelson Arteaga, Mariela Díaz, Alberto Espejel, Evelyn Mejía, Silvestre Licea, Betzy Ríos, Rogelio Ortega, así como los que editamos este libro.

También ha sido significativo el respaldo institucional del rector de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO), Javier Saldaña Almazán; del equipo responsable del área de investigación y posgrado (Berenice Illades Aguiar, Oscar Talavera Mendoza y Crisólogo Dolores Flores), así como del área de planeación y evaluación institucional (Víctor Manuel Abarca Martínez y Margarito Radilla Romero), con quienes la UAGRO ha dado un salto cualitativo y cuantitativo para dar a la investigación un mejor lugar en la escala de prioridades institucionales.

La integración de estas voluntades y experiencias ha sido fundamental para abrir otros escenarios de colaboración, como la creación de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (Relades) en la UAGRO, espacio desde el que se han impulsado importantes encuentros académicos colaborativos de alcance nacional e internacional, con el

propósito analizar el fenómeno de las violencias desde una perspectiva subnacional; así nacieron dos seminarios, un diplomado y la maestría en Estudios de Violencias y Gestión de Conflictos. En este esfuerzo fundacional se han distinguido numerosas solidaridades provenientes de México y el extranjero, en particular el empeño de José Luque, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), y de colegas de Perú, Colombia y Costa Rica; de académicos de la UAGro integrados en diez cuerpos académicos Prodep o grupos de investigación (CA-14 Desarrollo sustentable; CA-16 Responsabilidad social en los sistemas administrativos, financieros y tributarios; CA-24 Matemáticas aplicadas; CA-115 Enfermedades crónicas; CA-148 Instituciones, democracia y cambio político; CA-156 Desarrollo regional; CA-192 Psicología y salud; CA-207 Atención primaria de la salud, educación y desarrollo; CA-210 Gestión, desarrollo, aspectos tributarios y financieros de las empresas; GI Derechos humanos para el desarrollo social) o programas educativos de licenciatura y posgrado (Ciencia Política, Contaduría y Administración, Derecho, Turismo, Medicina, Psicología, Matemáticas, Territorio y Sustentabilidad); así como de instituciones y organizaciones sociales solidarias, como la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de Guanajuato, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero y la Iniciativa Social Guerrero es Primero. En fin, este libro promete ser el inicio de una larga trayectoria académica en el campo de la sociología de las violencias desde el ámbito subnacional.

Por último, agradecemos el valioso aporte de las evaluaciones anónimo a los ensayos de esta obra, realizadas bajo el formato de doble ciego; sus puntuales recomendaciones, sustentadas en la objetividad, profesionalismo y confidencialidad, elevaron la calidad de los trabajos aquí expuestos.

Introducción

Gabino Solano Ramírez
Margarita Jiménez Badillo
Evelyn Mejía Carrasco

Este libro surge de dos procesos que confluyen en el tiempo y en el espacio social mexicano —pero bien puede ilustrar, también, cualquier punto de la geografía latinoamericana en la última década—. Uno, de tipo social, es el complejo fenómeno de las violencias que ha permeado las estructuras, interacciones y dinámicas sociales e institucionales en América Latina; y otro, de tipo académico, el creciente campo de estudio en las ciencias sociales que busca explicaciones válidas sobre este fenómeno, a través nuevos constructos teóricos, una reflexión crítica sobre los prejuicios y teorías que han resultado insuficientes para comprender la lógica y sentido de las violencias y sus alternativas de salidas.

Estos procesos no privativos para el caso mexicano son quizá el común en otras regiones nacionales y latinoamericanas, solo que de muy diversas formas se asumen y se busca analizarlos y confrontarlos. De ahí el título del texto: *Sociedad, política y violencia. Lecciones y desafíos desde el Pacífico mexicano* en tanto los análisis aquí presentados intentan dar cuenta de experiencias específicas que bien pueden configurar desafíos para otros contextos latinoamericanos.

Ante el desafío y la complejidad de las violencias, de carácter multidimensional, su análisis requiere una visión sistémica, inter y multidiscipli-

plinar, incorporando diversas perspectivas, estableciendo vínculos entre campos del conocimiento (Parlevtiet, 2017). Los estudios de violencias en México y América Latina, aunque con un desarrollo teórico y empírico independiente y plural, se expresan en un cuerpo de conocimientos y espacios de discusión que han influido en crecientes líneas de investigación que desarrollan colectivos académicos y profesionales, a través de “programas profesionales y de posgrado, centros de investigación, en financiamiento que instancias específicas destinan a estos temas” (Arteaga, 2018: 345) y una importante producción académica generada desde distintas disciplinas y enfoques teóricos y metodológicos (Leib, 2016).¹

En dichos contextos, el colectivo que dio vida a este proyecto editorial ha transitado por el intrincado camino que supone abrir un campo de investigación caracterizado por dificultades estructurales —léase limitadas capacidades académicas, científicas y tecnológicas—. Los recursos de partida fueron sumamente escasos, pero teníamos la convicción de generar mejores condiciones académicas para contribuir a la comprensión de las causas que detonaron el ciclo de violencia criminal que nos propusimos estudiar. Por supuesto, esa convicción tuvo que enfrentar la inercia de varias realidades, había que empezar casi de cero en muchos sentidos. Afortunadamente, ¡siempre la diosa fortuna!, algunas personas en Guerrero, y de más allá de Guerrero, comprendieron que había que dar los primeros pasos; así, héroes anónimos, disfrazados de evaluadores de varias convocatorias de fondos concursables Conacyt, dieron el visto bueno a varias propuestas para construir los cimientos de este campo de investigación sobre violencias en la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). En este camino, no sin tropiezos, de 2015 a 2020, se ha logrado construir una infraestructura científica básica, propia de las ciencias sociales, y se ha integrado un grupo de investigación multidisciplinar que mantiene el compromiso y el espíritu fundacional,

¹ A su vez, es posible identificar un gran número de revistas especializadas en estas temáticas y problemas, por ejemplo: *Trauma, Violence, & Abuse*; *Journal of Interpersonal Violence*; *Journal of Peace Research*; ICEV. *Revista d'Estudis de la Violència*; *Sistema Penal & Violència*; *Conflict Management and Peace Science*; *Journal of Peacebuilding & Development*; *Revista de Paz y Conflictos*.

ahora con la experiencia que da haber superado los errores y desaciertos iniciales.

Los avances son modestos, pero avances al fin, de modo que hoy podemos celebrar uno de los primeros productos colectivos de este esfuerzo, el cual se había aplazado por numerosas circunstancias. A éste contribuyeron diversas voluntades y circunstancias; en primer lugar, queremos agradecer a quienes colaboraron con sus reflexiones, un grupo de especialistas comprometidos y de gran calidad académica, provenientes de diversas instituciones y perfiles disciplinares; también ha sido significativo el respaldo institucional del rector de la Universidad Autónoma de Guerrero, Javier Saldaña Almazán, el equipo responsable del área de investigación y posgrado (Berenice Illades Aguiar, Oscar Talavera Mendoza y Crisólogo Dolores Flores), así como del área de planeación y evaluación institucional (Víctor Manuel Abarca Martínez y Margarito Radilla Romero), con quienes la UAGro ha dado un salto cualitativo y cuantitativo para dar a la investigación un mejor lugar en la escala de prioridades institucionales, además de promover la descentralización de la investigación nacional.

Fruto de estos procesos, aquí tenemos esta obra, un esfuerzo colectivo por explorar y analizar la reciente ola de violencias vividas por la población habitante de la ciudad de Acapulco de Juárez, en el estado de Guerrero, por aproximadamente, los últimos veinte años. En esta contrastante ciudad confluyen procesos de largo aliento con eventos y tendencias actuales que tiñen su cotidianidad con la nostalgia de un pasado glorioso y un conjunto de sueños, anhelos, dolores y agravios. Los trabajos contenidos en este volumen dan cuenta de ello a partir de tres ejes analíticos que apelan a la territorialidad, multidimensionalidad y multicausalidad de las violencias actuales, así como las respuestas diseñadas en el ámbito de las políticas públicas, los partidos políticos y la sociedad civil para enfrentarlas. Si bien las reflexiones vertidas en esta obra responden a la necesidad sentida de las y los académicos por dar cuenta de la configuración de las violencias a nivel local, sus aportaciones son relevantes para el emergente campo de estudios donde se insertan.

Como han señalado diversos autores (Walby, 2012; Joas, 2005), el estudio de la violencia en las ciencias sociales tuvo una posición marginal hasta entrados los años ochenta del siglo xx, circunscrita principalmente a la reflexión de dos de sus expresiones más evidentes: la guerra interestatal y la violencia interpersonal. Ello obedeció a la visión dominante de la modernidad occidental que consideraba que con su avance institucional, el desarrollo económico, la modernización y la consolidación de la democracia, las diversas expresiones de la violencia se diluirían. El arribo de enfoques centrados en el sujeto, la subjetividad, el género, la diferencia y los estudios culturales en las ciencias sociales permitieron abrir nuevos caminos para dar cuenta del crisol de violencias hasta entonces invisibilizadas. Aunado a esto, los cambios acaecidos tras la implementación del modelo económico neoliberal y el nuevo orden global en confluencia con desafíos y desigualdades no resueltos, profundizaron, intensificaron y diversificaron las violencias en numerosas latitudes. Actualmente este campo de estudios sigue en proceso de consolidación y en busca de una definición compartida de la violencia, así como de andamiajes teórico-metodológicos para dar cuenta de la compleja trama de fenómenos y procesos que le atañen.

En este marco, el análisis de las violencias en América Latina y México siguió un camino similar, pues si bien existe una tradición que aborda las guerras civiles, los movimientos guerrilleros, el terrorismo de Estado y las dictaduras, las revueltas populares y revoluciones violentas (Imbush, Misse y Carrión, 2011), este es un campo de estudios en ciernes. De manera paulatina y ante los cambios suscitados a partir de los años noventa del siglo pasado, nuevas vías se abrieron para indagar las violencias emergentes y su asociación con la profunda desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad (Gottsbacher y Boer, 2016) que, entrecruzadas con cuestiones de raza, edad, género y clase, afectan a diversos sectores de la población. Numerosos estudios abordan los desafíos institucionales inherentes a los gobiernos democráticos de los distintos niveles en materia de seguridad y políticas públicas frente al aumento de organizaciones criminales y mercados ilegales que, insertos en la economía global, derivan en la presencia de nuevos actores y prácticas

de la violencia extrema (Comaroff y Comaroff, 2009; Valencia, 2012; Flaquet, 2017). Asimismo, persiste el interés por las violencias asociadas a los procesos políticos, electorales y contenciosos que en el marco de los actuales regímenes democráticos cuestionan la visión normativa que pesa sobre la región, las fronteras entre lo legal y lo legítimo, así como del predominante discurso de derechos (Desmond y Goldstein, 2010).

Particularmente en México, el interés por el estudio sistemático de las violencias parte de la profunda crisis de sangre, dolor, impunidad y muerte en la que se sumió el país desde que inició la “guerra” contra el crimen organizado. Si bien contamos con un acervo de conocimiento sobre movimientos armados, la violencia y el terrorismo de Estado ejercido por el gobierno mexicano durante el siglo xx, donde lamentablemente el estado de Guerrero destaca, carecíamos de un campo de estudios enfocado en explicar y comprender la composición de fenómenos de la violencia concomitantes. Así, desatada la ola de violencia en diversos territorios del país a partir del año 2006, múltiples esfuerzos se han emprendido en el ámbito de las ciencias sociales para analizar causas, condiciones, actores, sentidos y efectos de las violencias emergentes. Dicho escenario ha contribuido a la delimitación de este campo de conocimiento, así como al establecimiento de líneas y grupos de investigación en distintas regiones y una creciente literatura a este respecto.

En su mayoría, las investigaciones realizadas son de corte cualitativo, dado que la obtención de datos y estadísticas fehacientes sobre la magnitud de las violencias vividas enfrentan retos abrumadores para su obtención y procesamiento (Imbush, Misse y Carrión, 2011; Pansters, 2012; Schedler, 2016). Tales estudios abordan las expresiones de la violencia criminal o “narcoviencia” asociada al tráfico ilícito de mercancías y personas, indagando su relación con la seguridad, el Estado, el ámbito legal y la impartición de justicia (Knight, 2012; Serrano, 2012; Pereyra *et. al.*, 2015; Shedler, ETC, 2012; Cerda *et. al.*, 2013; Maldonado, 2013; Zárata *et al.*, 2015 ; Schedler, 2016, entre otros). Otras se han enfocado en recuperar los efectos devastadores de la violencia criminal, de fuerzas de seguridad y grupos armados legales e ilegales que han dejado una cantidad dolorosa de personas fallecidas, desaparecidas de manera forzada y desplazada en

vastas regiones del país (Oldalde, 2015; Zavaleta, 2016; Martínez y Aguilar, 2016; Robledo, 2013; por mencionar algunos). También se ha hecho énfasis en las particularidades que adquieren estas violencias en función del género buscando indagar cómo el clima de inseguridad aumenta su intensidad, gravedad y la posibilidad de vivirlas en función del sexo y la desigualdad inherente al orden capitalista y patriarcal (Valencia, 2012; Reguera *et. al.*, 2014; Estévez, 2017). Aunado a ello, inició el análisis de las resistencias sociales ante los efectos de tales violencias para dar voz y reconocimiento a las luchas emprendidas por colectivos de familiares y organizaciones de la sociedad civil que ponen a discusión temas relativos a la verdad, justicia social, restaurativa y transicional, entre otros (Ley, 2016; Villarreal, 2016 ; Loeza, 2018).

A estos esfuerzos por explicar y comprender las violencias en el México contemporáneo se suma la presente obra, que da inicio a un programa de investigación sobre violencia urbana en el estado de Guerrero. Sus contribuciones se insertan a los debates en curso en tres ámbitos: primera parte, Violencia urbana e inseguridad; segunda parte, Políticas públicas frente a las violencias. Dos experiencias; y tercera parte, Política y violencia en Guerrero.

La primera parte del texto se remite a la dimensión territorial de las violencias, pues sus particularidades responden en gran medida a la configuración de los espacios locales y regionales donde emergen. En este sentido, en la ciudad de Acapulco de Juárez los patrones de crecimiento urbano desordenado, desigual y excluyente limitan el acceso de amplios sectores de la población a bienes y servicios, lo que moldea, en cierta medida, algunas condiciones de riesgo que aumentan las posibilidades de ser víctimas de la violencia y el crimen. Las contribuciones contenidas en esta obra visibilizan la composición de este espacio urbano, así como las percepciones de sus habitantes respecto a las violencias del entorno a partir de datos disponibles, analizados por las y los integrantes de este proyecto académico.

Es así como se inserta en este tramo el trabajo de Gabino Solano Ramírez, “Violencia urbana en Acapulco: panorama de los factores de riesgo”, ofreciendo un panorama de las situaciones sociales de proximi-

dad al riesgo de violencia en el municipio de Acapulco. Se describen las características del entorno social, desarticulado y potenciado por fallas institucionales que se expresan en las deficiencias de los servicios públicos básicos y en los altos niveles de percepción de corrupción de los servidores públicos. El análisis procede de diversas fuentes de información abiertas, reportes de programas públicos de prevención de violencias (PRONAPRED Y SUBSEMUN), así como estudios de opinión sobre las dinámicas de las violencias en Acapulco. Se parte de la premisa de que los factores aquí considerados no necesariamente implican dinámicas violentas o delictivas, sino más bien una situación de proximidad situacional, con una relación marginal sobre la incidencia de una acción delictiva.

En esa misma línea, Margarita Jiménez Badillo expone en “Violencia urbana y percepción de inseguridad en Acapulco, Guerrero”, que ésta, en su evolución urbana desde los años cincuenta, ha mostrado una tasa creciente de población con una expansión urbana no planificada, y ante el incremento de demandas de infraestructura y servicios, la autoridad se ve rebasada, surgiendo fenómenos como la inseguridad, que ocupa un lugar prioritario en la preocupación de la población. En este escenario, ¿cuál es la percepción de la población respecto al desempeño de las instancias de seguridad pública? La autora argumenta que Acapulco no ha logrado combatir la delincuencia y que la violencia e inseguridad están asociados directamente con el rol gubernamental que se asume para atender la seguridad pública. Otro argumento en este estudio es que las colonias marginales con carencias de infraestructura no son violentas por sí mismas (Carrión, 2008) ni generan conductas delictivas, sino que hace falta un rol de las autoridades locales para articular gobierno-sociedad (vertical-horizontal) en donde cada parte se involucre para mejorar las condiciones de vida. La sociedad ha de participar activamente tanto en el desarrollo de su entorno, como en constituir vigilancia comunitaria para contribuir a reducir los índices de inseguridad.

Como una preocupación de su entorno, Betzy Ríos Guzmán (†) orientó su desarrollo profesional al análisis de los jóvenes en el puerto de Acapulco. Hemos querido rescatar —a manera de artículo— su tesis

de maestría en Ciencia Política: “Jóvenes que no estudian ni trabajan en Acapulco, Guerrero”, como un tributo a su memoria por su afán de contribuir a visibilizar la situación de riesgo de jóvenes de 15 a 29 años, excluidos del sistema educativo y el mercado laboral. Una vulnerabilidad de la que, aunada a la violencia, han sido víctimas muchos jóvenes como ella, quien fuera privada de la vida por la delincuencia criminal. Truncaron una vida con sueños y expectativas, y por ello este legado es loable para visibilizar —como ella lo quiso hacer— las condiciones limitadas de los jóvenes para una mejor calidad de vida. Su estudio se orientó a identificar los factores que propician que algunos jóvenes no estudien ni trabajen en los polígonos considerados por la autoridad gubernamental como de alta peligrosidad por violencia: Renacimiento, Zapata, Petaquillas, Progreso. Parte de ubicar el contexto y circunstancias que rodean a los jóvenes en su municipio, para después describir las intervenciones estatales en el propósito de disminuir la población de *ninis*. Explora las estrategias gubernamentales de atención a dicho segmento poblacional y reflexiona en torno a qué hacer para disminuir la propensión de las juventudes hacia la situación limitada en el ámbito laboral y educativo.

En la segunda parte de este libro: Políticas públicas frente a las violencias. Dos experiencias, se contribuye a la valoración y análisis de las políticas públicas diseñadas en materia de seguridad pública y ciudadana, así como también la violencia de género en contra de las mujeres bajo la forma del feminicidio. Se analizan en esta sección de la obra las respuestas elaboradas por distintos niveles de gobierno y mecanismos de intervención diseñados para tal efecto, aportando elementos extensibles a otras regiones del país que atienden estos temas por medio de las directrices marcadas por programas y financiamientos gubernamentales y de organismos internacionales. Identificar falencias y buenas prácticas contribuye al fortalecimiento institucional, y a la posible mejora en el diseño de las políticas públicas, su implementación, seguimiento y evaluación, así como de los proyectos y plataformas políticas relativas a la seguridad pública y ciudadana con enfoque de género.

En este marco se suscribe el trabajo de Mariela Díaz Sandoval: “Capacidades estatales para atender la violencia feminicida: una revisión

de los límites burocráticos y administrativos en la implementación de la Alerta de Violencia de Género en Acapulco”, en el que analiza los problemas que se han presentado en la implementación de la Alerta de Violencia de Género (AVG), desde cuatro dimensiones: la institucional, la técnica, la administrativa y la política. La autora sostiene que, aunque el mecanismo ha contribuido a visibilizar la violencia feminicida en la ciudad, el estado de Guerrero y la federación han fallado en cumplir con los procedimientos y objetivos señalados en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). No obstante que desde 2007 fue aprobada dicha Ley, así como otros instrumentos para eliminar la violencia extrema contra mujeres, no se ha logrado tener incidencia en la disminución de los feminicidios. Las inercias institucionales y políticas en el ámbito burocrático-administrativo restringen su efectividad y eficiencia.

Otra reflexión central en esta segunda parte del libro es la de Silvestre Licea Dorantes. En su trabajo: “Desempeño de los Observatorios de Seguridad y Gobernanza en México. La experiencia en el municipio de Acapulco”, en donde sostiene que los Observatorios de Seguridad y Gobernanza fueron una respuesta del gobierno mexicano (2006-2012) para enfrentar el incremento del crimen en estados y municipios; Observatorios que implementaron una propuesta de articulación entre el diagnóstico de las violencias locales, el análisis de sus causas y la elaboración de políticas públicas para mitigarlas, con participación colaborativa de gobierno, academia y organizaciones ciudadanas. La aceptación de este programa por parte de los gobiernos locales jugó un papel fundamental en el desempeño, resultados y sustentabilidad de los Observatorios. Aquí se presentan los logros, acotaciones y desafíos que ha encarado el Observatorio de Seguridad y Gobernanza del municipio de Acapulco, en un contexto de incertidumbre sobre su existencia y viabilidad, a ocho años de su creación.

En la tercera parte del Libro: Política y violencia en Guerrero, Salvador Rogelio Ortega Martínez en el capítulo seis: “Guerrero. Conflicto social y violencia política recurrente, 1960-2015,” presenta un ensayo narrativo de eventos relevantes de las luchas cívicas, populares y

universitarias; las movilizaciones sociales, protestas e inconformidades ciudadanas; variados repertorios de acciones colectivas de autodefensa, guerrilla y luchas armadas como expresión desde la “violencia de abajo”, contestataria a la “violencia de arriba”, con acciones represivas del Estado en contra de las movilizaciones pacíficas, luchas legales y electorales, con salidas de violencia extrema ejecutadas desde los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, en complicidad con caciques locales. Se culmina con la violencia social y política que brota a partir del drama de Iguala y la tragedia de Ayotzinapa, acaecida la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, con la muerte de seis personas, más de 30 heridos y 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa desaparecidos por la Policía municipal y el grupo delincuenciales autodenominado Guerreros Unidos, vinculados al presidente municipal José Luis Abarca, y a su esposa, María de la Luz Pineda.

En el capítulo siete, intitulado “Proyectos políticos, plataformas electorales y seguridad en Guerrero, 2018”, Alberto Espejel Espinoza identifica los proyectos políticos incluidos en las plataformas electorales de la campaña electoral de 2018 en Guerrero, con el objetivo de exponer las ideas, creencias e intereses que prevalecieron en torno a la violencia, considerando esta entidad como una de las más inseguras y violentas de América Latina. Mediante un abordaje cualitativo, primero se hace una breve discusión sobre la relación que guardan los proyectos políticos con las plataformas electorales, así como una propuesta de proyectos políticos en materia de seguridad. Enseguida se presenta el panorama de la violencia en la entidad, con el objetivo de contextualizar el problema. Finalmente se presentan los hallazgos encontrados en las plataformas en pugna, a nivel de ayuntamientos, en 2018. Las evidencias reflejan que ninguna plataforma se adscribe a un proyecto de corte neoliberal. Asimismo, pocas se adscriben a un proyecto de tinte autoritario. Mientras que la mayoría, implícita o explícitamente, contienen categorías propias de un proyecto democrático participativo. Empero, ninguna de ellas logra conectar la necesidad de ampliar la participación ciudadana o de integrantes de la sociedad civil con la seguridad, con el objetivo de distribuir el poder.

El capítulo con el que se cierra este libro: “Conclusiones. Lecciones y desafíos para comprender las violencias”, Nelson Arteaga Botello coincide en la relevancia de los textos no sólo para México sino para la región latinoamericana. Un conjunto de miradas para comprender la violencia, y con un recorrido que hacen los autores del libro sobre las causas, riesgos y detonadores de la violencia, enfatizando su multicausalidad. Cada texto contribuye a un análisis crítico, desde la percepción generalizada de riesgo e inseguridad, hasta planteamientos concretos para visualizar las capacidades estatales para la atención de la violencia. En sí, Arteaga alerta sobre el abandono de las acciones administrativas, y en cuanto a los actores políticos como los partidos, refrenda el vacío en su agenda política para abordar los temas en materia de seguridad y de violencia. Acapulco y en general Guerrero pueden entenderse en sus condiciones estructurales e institucionales con un repaso de su pasado histórico y generando un mapa de riesgos advertidos para la construcción de mecanismos de atención a la violencia. A la vista de Arteaga, el libro contribuye a establecer los cimientos para un entramado teórico complejo; deriva en las bases para nuevos proyectos de investigación en donde sociedad, actores políticos e instituciones no sólo viven la violencia, también tienen que hacerle frente, estableciendo formas de convivencia y solidaridades restringidas, demandando espacios de solidaridad colectiva y ciudadanías más inclusivas.

Finalmente, esta obra contribuye al estudio sistemático de las múltiples y persistentes relaciones entre violencia, conflicto y política en México. Si bien contamos con una tradición de conocimiento en este sentido, esta obra refrenda la importancia del análisis histórico en la conformación del ámbito político y su asociación con diversas formas de la violencia en tanto que sus expresiones actuales se articulan y superponen a ellas. Recuperar la configuración del campo de fuerzas a nivel local y regional, identificar actores y disputas, sigue siendo un tema pendiente para desentrañar cómo y de qué manera la violencia se inserta en las prácticas y patrones de interlocución entre los actores políticos.

Resta decir que el esfuerzo emprendido por este grupo de investigadores para dar inicio a un programa conjunto para el estudio de las

violencias en la región sur del país sin duda es de celebrarse y esta obra representa el inicio de sus aportaciones al campo de estudios de las violencias en México desde el ámbito subnacional.

FUENTES CONSULTADAS

- Cerda, Pérez Liliana *et. al* (2013), “Narco mensajes, inseguridad y violencia: Análisis heurístico sobre la realidad mexicana”, en *Historia y Comunicación Social*, vol. 18, número especial, noviembre 2013, pp. 839-853
- Comaroff, J. y Comaroff J. (2009), *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur*, Barcelona, Katz.
- Desmond Arias, Enrique y Daniel Goldstein (2010), “Violent pluralism: Understanding the new democracies of Latin America”, en E. Arias y D. Goldstein (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- Estévez, Ariadna (2017), “La violencia contra las mujeres y la crisis de derechos humanos: de la narcoguerra a las guerras necropolíticas”, *Estudios de Género de El Colegio de México*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre de 2017, pp. 69-100.
- Falquet, Jules (2017), *Pax neoliberalia. Perspectivas feministas sobre (la reorganización de) la violencia contra las mujeres*, Madreselva, Buenos Aires.
- Gottsbacher, Markus y John de Boer (coords.) (2016), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores/Proyectos Estratégicos de Consultoría.
- Joas, Hans (2005), *Guerra y modernidad. Estudios sobre la historia de la violencia en el siglo xx*, Paidós (Estado y Sociedad), España. (Introducción, Capítulos 1, 2, 6 y 12.)
- Knight, Alan (2012), “Narco-violence and the State in Modern Mexico”, en *Violence, Coertion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Ley, Sandra (2016), “Protesta social ante la violencia criminal en México”, *Resiliencia*, núm. 2, febrero-abril, pp. 28-35. <http://www.revistaresiliencia.org/articulos/protesta-social-ante-la-violencia-criminal-en-mexico/>. https://lekilkuxlej.org/wp-content/uploads/2019/02/Revista-Resiliencia-2_Lekil-Kuxlej.pdf
- Loeza, Laura y Analise Richard (2018), *Derechos humanos y violencia en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad nacional Autónoma de México.

- Maldonado, Aranda Salvador (2013), “Negociando la violencia, enfrentando el crimen. La construcción del orden bajo el narcotráfico”, en Nelson Artega Botelo (coord.), *Violencia en México*, México, Catarata.
- Olalde, Rico Katia (2015), “Marcos de duelo en la guerra contra el narcotráfico en México”, *Política y Cultura*, núm. 44, otoño, pp. 57-77.
- Pansters, Wil (2012), “Zones of state making. Violence, coercion and hegemony in twentieth century México”, en *Violence, Coertion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Pereyra, Guillermo (2012), “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, julio-septiembre, pp. 429-460.
- Reguera, Torres Elena *et al.* (2014), “Violencia contra las mujeres en el Noreste de México: elementos para su contextualización”, *Acta Sociológica*, núm. 65, septiembre-diciembre de 2014, pp. 65-95.
- Robledo, Carolina (2013), “Siguiendo las pistas del *pozolero*: Identidad y condición liminal en las desapariciones de la guerra contra las drogas”, *Frontera Norte*, vol. 26, núm. 52, julio-diciembre de 2014.
- Schedler, Andreas (2016), *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Serrano, Mónica (2012), “States of Violence: State-Crime Relations in Mexico”, en *Violence, Coertion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Valencia, Triana Sayak (2012), “Capitalismo gore y necropolítica en el México contemporáneo”, *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudio y Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 19, febrero.
- Villarreal Martínez, María Teresa (2014), “Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013)”, *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 17, núm. 39, enero-abril, pp. 105-135.
- Walby, S. (2012), “Violence and society: Introduction to an emerging field of sociology”, *Current Sociology*, núm. 61, pp. 95-111.
- Zavaleta, Betancourt José Alfredo (2016), “La vulnerabilidad ante la violencia, excepción y víctimas en Veracruz”, en Markus Gottsbacher y John de Boer (coords.), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores y Proyectos Estratégicos de Consultoría.

PRIMERA PARTE
VIOLENCIA URBANA E INSEGURIDAD

CAPÍTULO 1

Violencia urbana en Acapulco: panorama de los factores de riesgo*

Gabino Solano Ramírez
María de Lourdes Sánchez Gómez

INTRODUCCIÓN

Este ensayo ofrece un panorama de los factores de riesgo de violencia urbana en los cinco polígonos de intervención territorial del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) en Acapulco, Guerrero, considerada una de las ciudades más violentas del mundo en los últimos años (*Forbes*, 2016).

El propósito es construir un esquema de seguimiento a indicadores de proximidad al riesgo de violencias, considerando situaciones personales, familiares, socio-comunitarios, escolares y laborales. Se parte de la premisa de que los factores aquí considerados no necesariamente implican dinámicas violentas o delictivas, es decir, son “elementos potenciales, nunca determinantes” de estos fenómenos (Cunjama y García, 2015: 93). Cada factor de riesgo, por sí solo, puede tener un efecto marginal sobre la probabilidad de que un individuo actué de manera violenta o esté propenso a sufrir violencia (Alvarado, 2016).

La propuesta de la cual se nutre este ensayo (Pronapred) prioriza elementos de corte estructural, que se consideran inciden en dinámicas violentas, por lo que deja fuera otros enfoques explicativos de las violencias, que indagan factores de tipo normativo o cultural (Arteaga

y Arzuaga, 2017). No obstante, los resultados aquí analizados son significativos porque permiten ilustrar las condiciones contextuales de las que se desarrolla el clima de violencia que vive Acapulco; este *mapa de proximidad al riesgo de violencias* puede ser considerado como referente para la implementación de acciones de intervención de carácter gubernamental o social, focalizando los indicadores que afectan al segmento poblacional más vulnerable en este escenario conflictivo: las juventudes.

La mayor parte de la información utilizada en este trabajo se obtuvo del informe *Elaboración o actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero* (2016), auspiciado por el Pronapred, el cual se construyó conforme a los lineamientos metodológicos de la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred, 2014-INEGI), a partir de la cual se aplicaron los estudios de campo con la Encuesta Pronapred Acapulco (2015), entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Esproaca, 2015) y marcha exploratoria (Meproaca, 2015). El trabajo se complementa con información de fuentes documentales abiertas (INEGI, Cepal, ENVIPE, OMS) y encuestas municipales aplicadas entre 2012 y 2015, como parte del programa Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun),¹ sobre la situación de violencias en Acapulco.

El trabajo contiene cinco apartados. En los dos primeros se presenta un breve panorama de los principales indicadores de violencias en Acapulco y se describen las características sociodemográficas de los polígonos objeto de estudio. Enseguida se ofrecen los referentes teóricos, en torno a las aportaciones del concepto de riesgo de violencias. Más adelante, se exponen los resultados del análisis relativos a los factores de riesgo de violencias, así como la propuesta de monitoreo de los indicadores que potencialmente propician las violencias en Acapulco. Al final se presentan algunas conclusiones de este trabajo.

¹ A partir de 2016, Subsemun cambió de nombre a Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg).

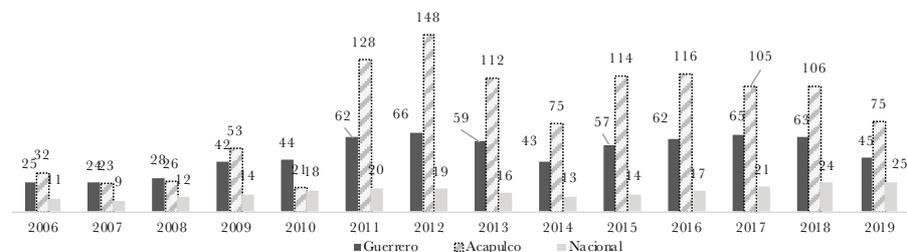
PANORAMA DE LA VIOLENCIA EN ACAPULCO²

El mediodía del 27 de enero de 2006, en la colonia La Garita del Puerto de Acapulco, Guerrero, se registró el primer enfrentamiento público entre policías municipales, presuntamente infiltrada por el cártel de los Zetas, y miembros del cártel de los hermanos Beltrán Leyva, una escisión del cártel de Sinaloa (*Proceso*, 2006). Este acontecimiento marcó el inicio de la cruenta guerra entre los Grupos Delictivos Organizados (GDO) más importante del país por el control del territorio guerrerense, donde se produce “60 por ciento de la amapola y goma de opio del país” (Castillo, 2015), cuenta con amplios recursos mineros y maderables, y es fuente de ingreso de otras actividades ilegales como la extorsión (ICG, 2020). Fue el inicio de una nueva época en Acapulco. Puede afirmarse que ya nada es igual. El fenómeno de la violencia criminal ha transformado la cotidianidad del mítico paraíso turístico en un *infierno* (en la metáfora del cineasta Luis Estrada) para amplios segmentos de la población, deteriorando los procesos sociales y desafiando o permeando las estructuras institucionales que detentan el poder político.

La “violencia en el paraíso” (Escobar, 2015) se ha expresado en tasas de crímenes de alto impacto superiores a la media estatal y nacional. De acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la etapa más crítica de homicidios dolosos en esta ciudad se registró en 2012, cuando alcanzó los 148 homicidios por cada 100 mil habitantes, 120 homicidios por encima de la media nacional y 82 arriba del promedio estatal (Gráfico 1).

²El municipio de Acapulco de Juárez se ubica al sur del estado de Guerrero; según el Censo Intercensal de INEGI, a 2015 contaba con una población de 810 mil 669 habitantes: 358 mil 812 (47.6 por ciento) son hombres y 424 mil 857 (52.4 por ciento) son mujeres. La población joven de 15 a 29 años de edad representa el 26 por ciento de la población total.

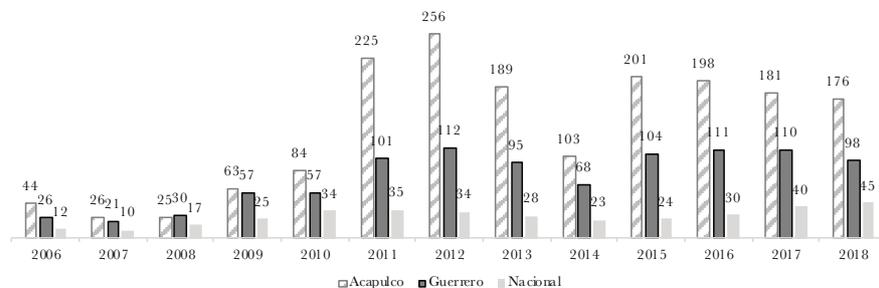
GRÁFICO 1.
TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA 100 MIL HABITANTES
EN ACAPULCO, GUERRERO Y MÉXICO, 2006-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del sesnsp, 2020; INEGI, 2019

En cuanto a los homicidios por grupo etario, Acapulco también registra altas tasas de homicidios de jóvenes entre 15 y 29 años, respecto a los promedios del país y de Guerrero. Si se considera que este segmento poblacional representa 26 por ciento de la población total (INEGI, 2015), la magnitud de la proporción de víctimas por homicidios dolosos situados en este rango de edad constituye una tragedia humanitaria. Entre 2011 y 2015, 46 por ciento de los homicidios totales correspondieron a jóvenes; el otro segmento más afectado es el de 30 a 44 años, con 37 por ciento de los homicidios. En este periodo, la proporción de víctimas mortales jóvenes se incrementó en 3 por ciento respecto a los años de 1990 a 2010, cuando fue de 43 por ciento (Gráfico 2).

GRÁFICO 2.
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES
EN JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS, 2006-2018

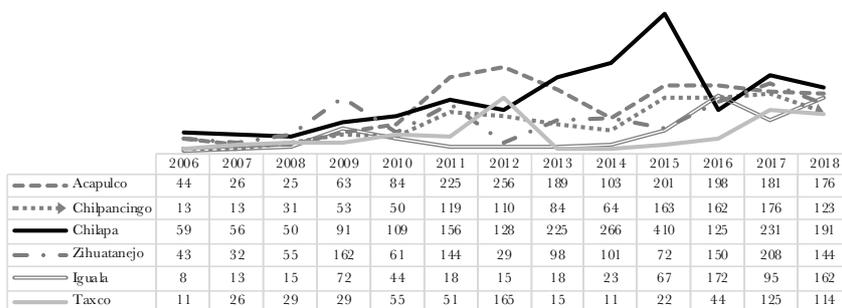


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2019.

Los altos índices de homicidios de jóvenes en Guerrero no son exclusivos de Acapulco, también los municipios guerrerenses de Chilapa y Zihuatanejo han encabezado este índice delictivo. Entre 2006 y 2018, Chilapa ha tenido los registros más altos en ocho años (2006, 2007, 2010, 2013-2015, 2017 y 2018); mientras que Zihuatanejo lo tuvo en 2008 y 2009; en tanto que Acapulco lo lideró en 2011, 2012 y 2016 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3.

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES EN JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS, EN MUNICIPIOS DE GUERRERO CON MÁS DE 100 MIL HABITANTES



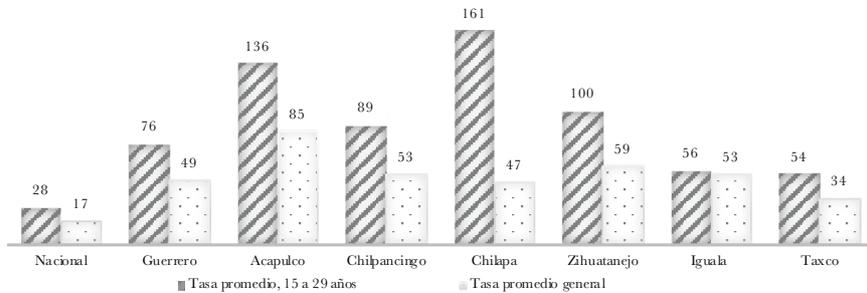
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2019.

En este ciclo de violencia criminal, los jóvenes, constituyen el mayor número de víctimas, lo cual se muestra en las mayores tasas de homicidios que registran respecto a toda la población; para el caso de Acapulco, entre 2006 y 2018, la tasa general tuvo un promedio de 85, mientras que en jóvenes fue de 136. El municipio de Chilapa es paradigmático, la incidencia de homicidio en jóvenes alcanza la tasa más alta de la entidad, con un promedio de 161 homicidios por cada 100 mil habitantes durante este periodo, respecto a un promedio de 47 en población general. En ambas demarcaciones, la tragedia que representan las pérdidas de

vidas humanas, acentuada en jóvenes, reclama una atención especial de todos los niveles gubernamentales, institucionales y de la sociedad civil.

GRÁFICO 4.

TASA PROMEDIO DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN JÓVENES (15 A 29 AÑOS)
Y POBLACIÓN GENERAL, EN MÉXICO, GUERRERO Y PRINCIPALES
MUNICIPIOS DE GUERRERO DE 2006 A 2018



Fuente: INEGI, 2019

Aún en su condición de perpetradores de acciones delictivas, los jóvenes también son víctimas de la dinámica violenta que vive el país. Usualmente el crimen organizado recluta a jóvenes como su brazo armado y de control territorial (Encinas, 2016); y, por otro lado, jóvenes son incorporados a grupos de autodefensa³ (Redim, 2011). Aunque no hay datos oficiales confirmados, Alfonso Durazo, secretario de Seguridad Pública del gobierno mexicano de 2018 a 2020, calculaba en 2018 que había 460 mil jóvenes reclutados por el narco en México; en 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estimaba en 30 mil niños y niñas que cooperaban con grupos criminales en diversas funciones en el circuito de la violencia criminal (Infobae, 2019); en 2014, otras

³ El Universal, 22/01/2020. “Capacitan a niños con armas ‘para defender a su pueblo’ en Guerrero”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/capacitan-ninos-con-armas-para-defender-su-pueblo-en-guerrero>

fuentes estimaban hasta 75 mil jóvenes reclutados por organizaciones criminales (Cisneros, 2014).

La relación entre violencia y juventud es recurrente en escenarios de violencias. Diversos estudios realizados en América Latina reconocen que “la violencia en adolescentes y jóvenes se ha convertido en uno de los principales problemas políticos y sociales, cuyos costos económicos y peores efectos sociales recaen sobre la población en situación de vulnerabilidad” (Morales y Espinoza, 2010: 13).⁴ A las juventudes usualmente se les asocia con prácticas y conflictos criminalizados; en el imaginario colectivo son comunes las imágenes de acciones delictivas perpetradas por jóvenes, lo cual ha favorecido su criminalización, sobre todo de quienes habitan territorios urbanos marginados, identificados como fuente de la mayor parte de la incidencia delictiva. Aunque la tesis que vincula a la pobreza con la violencia ha sido desmontada en diversos estudios, es aceptado que la pobreza es la terminal política de la violencia (Misse, 2018), por lo que las juventudes excluidas de la corriente principal de desarrollo son más propensas a ser reclutadas por los grupos criminales.

En suma, las juventudes en escenarios de violencia, como en Guerrero, merecen especial atención de todas las instancias institucionales y sociales para evitar que “siga creciendo el número de jóvenes que participan en actos criminales, así como los miles que han perdido la vida, como resultado de su inclusión en el mundo de la ilegalidad, sin dejar de lado a los miles que se encuentran privados de la libertad en las cárceles mexicanas” (Cisneros, 2014: 8). Este contexto justifica los esfuerzos del actual gobierno federal mexicano por incorporar a las juventudes en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro;⁵ habrá que esperar sus

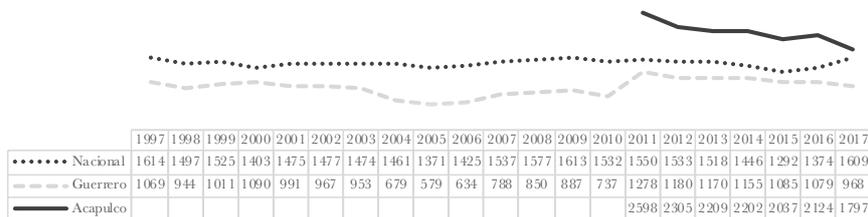
⁴La mayoría de estos trabajos han sido auspiciados por instancias internacionales de derechos humanos: OMS, OPS, CIDH, ONU, y comparten la finalidad de identificar las dinámicas relacionales, estructurales, institucionales y culturales, que permitan atenderlos o prevenirlos, con instrumentos de política pública o intervención social (Morales y Espinoza, 2010).

⁵Para mayor información de este programa, véase el sitio digital: <https://www.gob.mx/jovenesconstruyendoelfuturo>

resultados para evaluar su incidencia en rescatar a los jóvenes de los riesgos de ser víctimas de esta ola delictiva.

GRÁFICO 5.

TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES
EN MÉXICO, GUERRERO Y ACAPULCO, 1997 - 2017



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP.

Para cerrar este apartado, dos breves comentarios sobre la recurrente pregunta de cómo Guerrero ha llegado a estos niveles de violencia criminal, que ha dejado altos costos sociales, económicos, políticos e institucionales.⁶ En primer lugar, no hay respuestas aceptables sobre las causas que lo incubaron, como tampoco sobre las alternativas de intervención para reducir sus efectos. Desde las autoridades gubernamentales y la academia son muy comunes las explicaciones que atribuyen esta crisis a la disputa que mantienen los GDO por el control del mercado de drogas, lo cual, sin duda, se valida por el incremento de los delitos de alto impacto, como los homicidios dolosos aquí descritos. No obstante, conforme a los datos del SESNSP, entre 1997 y 2017 los registros de incidencia delictiva en la entidad han sido inferiores a la media nacional, con una tasa promedio de 957 delitos anuales por cada 100 mil habitantes, 534 puntos menos respecto a la tasa nacional de 1 mil 491 delitos. Esta distancia se redujo entre los años 2011 a 2014 como efecto de la ola de violencia asociada a los grupos criminales en la entidad, para

⁶ A la parte contable de la violencia (asesinatos y desapariciones), se suma la ausencia de justicia (Schedler, 2015: 47), para miles de víctimas de estos fenómenos.

regresar a los niveles de finales del siglo pasado a partir de 2015. En cuanto a Acapulco, objeto de este estudio, desde 2011 (cuando se tiene información disponible en el SESNSP), la incidencia delictiva siempre ha estado por encima de la media estatal y nacional, al igual que en la tasa de homicidios, (véase Gráfica 1 y Gráfica 5).

En segundo lugar, al horizonte histórico de la incidencia delictiva en Guerrero se le asocia con la presencia de factores estructurales, institucionales, políticos y culturales que la favorecen. Sin embargo, esta interpretación estructural no permite identificar lo distintivo de las diferentes etapas de violencia que ha vivido la entidad, como tampoco la forma en que las diferentes violencias han permeado el tejido social y el circuito institucional de los poderes públicos locales, como la actual ola de violencia, asociada a la guerra entre los grupos criminales organizados. Por tanto, habrá que plantearse como tema de agenda de investigación identificar las condiciones que han incubado la “violencia crónica” (Pearce, 2007: 7; Adams, 2012; Kloppe-Santamaría y Abello, 2019), que ensombrece la vida cotidiana en las principales ciudades de Guerrero. Este trabajo sólo se limita a explorar los factores que representan una propensión al riesgo de vivir o generar situaciones violentas o delictivas.

Por lo que aquí se ha expuesto, se puede afirmar que el mayor ciclo de violencia criminal en Guerrero se ubica entre los años 2011 a 2017 y se caracteriza por ser de alto impacto (homicidios), concentrada en los principales municipios urbanos (Acapulco, Chilapa, Chilpancingo y Zihuatanejo), y con mayores víctimas entre la población joven de 15 a 29 años de edad.

POLÍGONOS DE RIESGO EN ACAPULCO

En el marco del Pronapred, el gobierno mexicano definió en 2013 cinco áreas de intervención territorial en Acapulco, en función de la mayor incidencia delictiva; dado su diseño geográfico, los denominaron polí-

gonos y se les asignó el nombre de la colonia más representativa de su respectiva área: Petaquillas, Renacimiento, Zapata, Progreso y Jardín.

El Pronapred⁷ es el primer intento por desarrollar una política nacional de prevención de la violencia y el delito en México; nació con el propósito “atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia”. La metodología que sigue este programa es de enfoque colaborativa, participativa y territorial, bajo la premisa que la violencia se puede contener, atendiendo los factores que la incuban, clasificados como: precursores, detonadores, de riesgo y de contención. Los resultados del programa para los fines que fue creado son inciertos, aunque la mayoría de los estudios que se han realizado sobre este programa coinciden en que “no ha tenido un efecto discernible en la reducción de la violencia” (Merino y Torreblanca, 2017).

Las dinámicas violentas y delictivas en estos polígonos son recurrentes; la mayoría de estas colonias lideran el número de homicidios dolosos en la ciudad, conforme a los registros consultados para este trabajo del SESNSP, la Fiscalía General del Estado de Guerrero (FGE), el Centro de atención de emergencias urbanas (Cenatem) del gobierno municipal, así como estudios de encuestas de victimización o de inseguridad conocidas. La inclusión de estas áreas en el Pronapred fue acordada por las tres instancias de gobierno (local, estatal y federal), involucradas en el diseño y operación del programa. Enseguida, una breve descripción de las características sociodemográficas de estos polígonos.

El polígono Petaquillas está ubicado en la franja turística tradicional de Acapulco; lo integran los primeros barrios de esta ciudad; ahí se encuentra la infraestructura turística inicial del Puerto, como el Malecón, el muelle portuario, el zócalo y el Fuerte de San Diego. Cuenta con una población de 14 mil 769 habitantes, de los cuales 53 por ciento son mujeres y 47 por ciento son hombres. La población joven (de 12 a 29

⁷ El programa se fundamenta en la Ley general para la prevención social de la violencia y la delincuencia (enero de 2012). Este programa tuvo una vigencia de cuatro años (2013-2016); el gobierno federal “destinó más de 10 mil millones de pesos para financiar sus acciones” en aproximadamente 95 municipios atendidos por año en el país (Merino y Torreblanca, 2017).

años) ocupa 29 por ciento, la infantil (de 0 a 11 años) 18 por ciento y la población de 65 o más años es el segmento de menor cantidad, con 9.75 por ciento.

El polígono Renacimiento se ubica en Ciudad Renacimiento, concentración urbana creada en 1975 con el objetivo principal de reubicar a las personas desalojadas de los asentamientos irregulares de las partes altas del anfiteatro de la ciudad; actualmente cuenta con una población total de 18 mil 140 habitantes, de los cuales 47 por ciento son hombres y 53 por ciento mujeres; 32 por ciento son jóvenes entre 12 y 29 años y el mayor porcentaje de la población se encuentra entre los 30 y 64 años (41 por ciento).

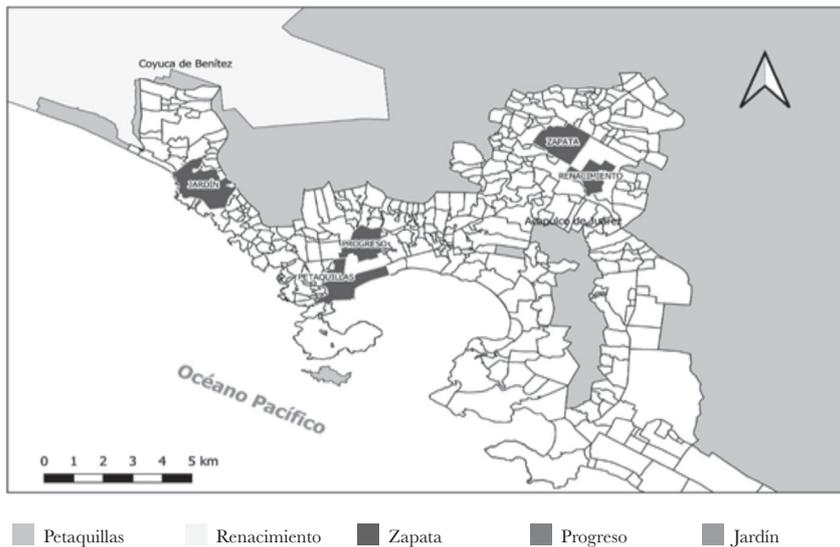
El polígono Zapata se encuentra ubicado al noreste de la ciudad, en la zona conurbada, a un costado del bulevar Vicente Guerrero, el principal acceso a la zona turística del puerto. La principal colonia que integra este polígono es la Zapata; al igual que Renacimiento, surge en los años setenta del siglo pasado por iniciativa de los gobiernos estatal y municipal para distribuir el crecimiento demográfico de Acapulco y evitar la continua invasión de las partes altas del anfiteatro. Su población total es de 23 mil 602 habitantes, de los cuales 48.5 por ciento son hombres y 51.5 por ciento mujeres; la mayor parte de la población se concentra entre los adultos de entre 30 y 64 años (39 por ciento) y jóvenes entre 12 y 29 años (33 por ciento).

El polígono Progreso se ubica en el corazón urbano de la ciudad de Acapulco, entre dos de las vialidades más importantes: Avenida Cuauhtémoc y Avenida Adolfo Ruíz Cortines. La Progreso es una de las primeras colonias populares del municipio de Acapulco, después de los tradicionales barrios del centro de la ciudad. En 2010 contaba con 15 mil 818 habitantes, de los cuales 46.5 por ciento son hombres y 53.5 por ciento son mujeres. Predomina la población de 30 a 64 años (43.4 por ciento), en tanto que la población joven de 12 a 29 años representa 30 por ciento, mientras que la población de 65 o más es el segmento minoritario con 10 por ciento.

El polígono Jardín está ubicado en la parte poniente de la ciudad; lo integran las colonias Jardín Mangos, Jardín Palmas y Jardín Azteca.

Esta concentración urbana se fundó en 1949 como resultado de la expansión poblacional de la franja turística de Pie de la Cuesta. A 2015 contaba con una población total de 21 mil 606 habitantes, de los cuales el 48.5 por ciento son hombres y el 51.5 por ciento mujeres; 30.3 por ciento de sus habitantes son jóvenes (de 12 a 24 años), la población infantil (de 0 a 11 años) ocupa 20.7 por ciento, mientras que la población de 65 o más años es el segmento minoritario con 9 por ciento.

MAPA 1.
POLÍGONOS DE INTERVENCIÓN PRONAPRED EN ACAPULCO



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

FACTORES DE RIESGO DE VIOLENCIA

En los estudios de la violencia, una de las definiciones más aceptadas es la que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS): “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho, o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, da-

ños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2003). También se reconocen la complejidad y multidimensionalidad de los factores que originan este fenómeno. Para Arturo Alvarado (2016: 334), “la violencia es un fenómeno complejo, generado por factores macro-estructurales, coyunturales, sociales (culturales) e individuales, que ocurre entre individuos y grupos en contextos espacio temporales específicos”. Mientras que para Tani Adams (2012: 9), la violencia en su dimensión crónica “es provocada y reproducida por un conjunto de factores profundamente arraigados que van desde la socialización de género y la dinámica familiar hasta la formación del Estado y la globalización”;⁸ y, conforme a Jenny Pearce (2007: 7), la violencia crónica ocurre en

contextos donde los actos de violencia son recurrentes en diferentes espacios y en el tiempo. [La] definición de violencia crónica es, por lo tanto, tridimensional, incluye los componentes de espacio, tiempo e intensidad. Una definición operativa sería: donde las tasas de muerte violenta son al menos el doble del promedio de los países de ingresos altos y bajos, respectivamente; donde estos niveles se mantienen durante cinco años o más; y donde los actos frecuentes de violencia que no necesariamente resultan en la muerte, se registran en varios espacios de socialización, incluido el hogar, el vecindario, la escuela, la comunidad y el espacio público nacional.⁹

⁸ Versión original en inglés: “is provoked and reproduced by a range of deeply rooted drivers ranging from gender socialization and family dynamics to certain patterns of state formation and globalization” (Adams, 2012: 9).

⁹ Versión original en inglés: “contexts where acts of violence are recurrent in different spaces and over time. Our definition of chronic violence is therefore three dimensional, including space, time, and intensity components. A working definition might be: where rates of violent death are at least twice the average for high and low income countries respectively; where these levels are sustained for five years or more and where frequent acts of violence not necessarily resulting in death, are recorded across several socialisation spaces, including the household, the neighbourhood, the school, inter community and the nation state public space.” (Pearce, 2007: 7).

Desde una perspectiva de salud pública, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que la violencia es el resultado de “la interacción de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales” (OMS, 2003: 14), mientras que para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la violencia es un ejercicio de poder,¹⁰ es decir, no es innata al ser humano, surge como consecuencia de una serie de factores que desencadenan comportamientos violentos; por tanto, la violencia es evitable y puede ser combatida, atendiendo los factores que la favorecen (Unesco, 1992). En el mismo sentido, Clara Jusidman sugiere analizar la violencia en el contexto social que la propicia, es decir, “las condiciones o campos de cultivo, para la irrupción de diversas formas de violencia. Se trata de factores que inciden o contribuyen al aumento de la probabilidad de que generen ambientes sociales violentos” (Jusidman, 2011: 6).

Pensar la violencia nos remite al análisis de los múltiples factores o procesos sociales que la originan; el disenso radica en reconstruir analíticamente el alcance de estos procesos en la generación de dicho fenómeno. Siguiendo a Tani Adams (2012: 35-36), desde una dimensión espacial, los factores pueden tener su origen en el nivel macro (“como la globalización, la pobreza, el tráfico de drogas o la democratización”), o ubicarse en un nivel micro, esto es, “definidos a ciertos grupos o territorios concretos”; también afirma que “la mayoría de los estudios de la violencia se enfocan a procesos sociales macro”. Pero —considera— hacer esta distinción “es insuficiente para entender la violencia”; en cambio, sugiere tener en cuenta la interacción macro-micro para poder contar con un diagnóstico integral de las causas profundas de este fenómeno aplicado a contextos específicos. En el mismo sentido, Jusidman (2011) incluye estos procesos —macro y micro— en una clasificación que atiende la probabilidad de que ocurra la violencia; así, distingue los factores de riesgo y detonadores (cuando

¹⁰ En esta concepción, un elemento central es el poder, utilizado para lograr una acción u omisión por parte de alguna persona (Blair, 2009: 13).

mayor probabilidad tienen de generar violencia), de los factores precursores (cuando la probabilidad de generar violencia es menor) y los de contención (aquellas capacidades sociales, personales o institucionales que limitan la violencia).

El Pronapred se implementó bajo esta perspectiva, con el propósito de atender los factores de riesgo o que estaban detonando las violencias en los territorios intervenidos. Sin embargo, este enfoque es parcial porque no considera factores culturales y políticos, es decir, los patrones interpretativos o la forma en como las personas interpretan las violencias, así como los vínculos de las dinámicas criminales con los actores y estructuras del poder político, asociados a la corrupción o captura de las instituciones estatales por grupos de poder fáctico. Las razones de estas omisiones son inciertas. No obstante, su puesta en práctica originó una amplia literatura que permiten reflexionar sobre sus alcances y límites, así como las alternativas para reorientar la política de prevención de las violencias en México.¹¹ Pronapred es relevante porque pone en el centro del debate a la política de prevención de las violencias, situada en los factores que se consideran la generan, como complemento de la estrategia punitiva iniciada en México en el año 2006.¹²

En cuanto a la noción de riesgo, incorporada en el concepto factores de riesgo, la situación de riesgo extrema es la posibilidad de mortalidad por homicidio, definida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Unesco como “la probabilidad de pérdida tanto en vidas humanas como en bienes o en capacidad de producción. Involucra tres aspectos relacionados por la siguiente fórmula: riesgo = vulnerabilidad x valor x peligro” (Citado en Alvarado, 2016: 340).¹³ Parece un acuerdo que el riesgo es una condición multicausal, derivado de decisiones personales, situaciones familiares, ambientales, sociológicas, culturales, psicológicas y económicas, que

¹¹ La organización civil México Evalúa ofrece un conjunto de estudios sobre el Pronapred, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/>

¹² En 2006 inició en México la denominada “Guerra contra el narcotráfico”, la estrategia punitiva del gobierno mexicano contra las organizaciones criminales del país.

¹³ Véase la cita número 4 de Arturo Alvarado (2016: 340).

potencialmente son peligrosas para las personas. El riesgo, así entendido, es un daño latente, propio de las sociedades contemporáneas, que abre la posibilidad de vincular a las personas con la violencia y el delito (Cunjama, 2014: 49; Alvarado, 2016: 340). De este modo, el riesgo se expresa empíricamente en factores de riesgo, que pueden influir de modo directo o indirecto en la probabilidad de ser víctima o victimario de violencias.

Zoila Suyapa (2014: 18) y Hein, Blanco y Mertz (s.f.) relacionan los factores de riesgo con “la presencia de situaciones contextuales o personales que, al estar presentes, incrementan la probabilidad de desarrollar problemas” emocionales, conductuales o de salud. Estos factores pueden ser de tipo individual, familiar, ligados al grupo de pares, escolar, sociales o comunitarios, socioeconómicos y culturales. Para Alvarado (2016: 340), los principales factores de riesgo son el número de homicidios anuales, el número de jóvenes, el sexo, portar armas, pertenencia a una banda criminal, si es mujer convivir con un agresor, la familia, el barrio, el empleo, la escolaridad, condición migratoria, condiciones de salud, entre otros.

Mientras que Jusidman (2011) ubica como factores de riesgo de violencia el hacinamiento en las viviendas, incremento atípico de embarazo adolescente, deserción escolar, desempleo, violencia en el noviazgo, suicidios, adicciones, conflictos laborales y caída de ingresos; pero no considera condiciones estructurales como las desigualdades sociales que alimentan el delito.¹⁴ Tani Adams (2012: 35-36) hace una tipología más completa de estos factores, integrando los efectos no intencionales de la “globalización; la desigualdad social, la nueva pobreza y la exclusión social crónica; comercio ilícito; la justicia percibida a menudo como injusta, arbitraria, inaceptable o inexistente; poder de los medios; capital social y violencia crónica; y traumatización política extrema”.

¹⁴ En este estudio también se agrega la corrupción, un factor considerado como detonador de violencia. Agradezco la observación del evaluador anónimo de este trabajo.

Cunjama (2014: 49) propone un índice¹⁵ para medir el riesgo de violencia en jóvenes, integrado por siete factores: económicos, educativos, salud, seguridad, familiar, comunitarios y desarrollo social. Otros autores como Morales y Espinoza (2010: 17) distinguen los factores de riesgo en individuales, sociales y culturales: *a) individuales*, son aquellos factores biológicos, la historia personal y el contexto en el que se desenvuelve el individuo, como son sus relaciones cercanas y comunitarias. En estas últimas, se puede medir el nivel de violencia mediante el tráfico de droga, consumo de alcohol, niveles altos de desempleo y aislamiento social; *b) sociales*, son factores asociados a las normas políticas y la normalidad que se tenga hacia la violencia, por ejemplo: 1) la violencia como resolutoria de conflictos, 2) políticas públicas que favorecen el uso excesivo de la fuerza; y *c) culturales*, son factores vinculados a los valores de aceptación de la violencia, la adaptabilidad de los individuos y la percepción sobre la participación en bandas o pandillas juveniles o la utilización de armas de fuego. Morrison, Buvinic y Shifter (2005) clasifican los factores de riesgo en individuales, familiares y sociales/comunitarios.

La mayoría de los estudios sobre los factores de riesgo de violencia coinciden en ubicarlos en las situaciones personales y procesos sociales, que pueden ser familiares, económicos, comunitarios o niveles de criminalidad; resalta que Adams y Morales y Espinoza no consideran los procesos familiares y escolares como generadores de violencia, así como también que ninguna propuesta incorpore a todos los factores aquí enlistados. Atendiendo estas propuestas, en la Tabla 1 se hace una síntesis del conjunto de factores, variables e indicadores de estos estudios. Con el propósito de contar con una clasificación homogénea, los indicadores que cada enfoque propone, se agrupan en los factores que aquí se considera oportuno, aunque no sea el sentido original de sus autores.

¹⁵ Índice Mexicano de Jóvenes en Riesgo (Cunjama, 2014, 60-104).

TABLA 1.
FACTORES DE RIESGO DE VIOLENCIA

Factores / enfoques	Morales y Espinoza (2010)	Arturo Alvarado (2016)	Zoila Suyapa Pacilla (2014); Andreas Hein, Javiera Blanco y Catalina Mertz (S.F)	Tani Adams (2012); Jenny Pearce (2012)	Cunjjama (2014)	Jusidman (2011)	Morrison, Buvinic y Shifter (2005)
Individuales	Biológicos, historia personal, el contexto, sus relaciones cercanas y comunitarias, consumo de alcohol y aislamiento social	Edad, Sexo, Mujeres que conviven con algún agresor	Bajo coeficiente intelectual, Pobre capacidad de resolución de conflicto, hiperactividad, temperamento difícil en la infancia, consumo de drogas	Consumo de drogas ilícitas, abuso/ dependencia del alcohol	Incremento atípico de embarazo adolescente, suicidios adicciones	Género, edad, biológicos, abuso de drogas, exposición temprana a la agresión	
Familiares	Problemas en la familia	“Baja cohesión familiar, tener padres con enfermedad mental, estilos parentales coercitivos, ambivalentes o permisivos” (Suyapa, 2014)	Desintegración familiar, promedio de hijos, victimización en los hogares, ocupación de padres de familia, condición de hacinamiento	Hacinamiento en las viviendas	Tamaño y densidad del hogar, historia de violencia en la familia, dinámica y normas del hogar		

Niveles altos de desempleo, tráfico de droga	Problemas de empleo	Vivir en condiciones de pobreza	Desigualdad, trabajo en el sector informal, producción y tráfico de drogas, lavado de dinero, tráfico de drogas, de personas, de armas, de propiedad robada; acumulación de capital	Pobreza, marginación urbana, ingreso	Conflictos laborales, caída de ingresos, desempleo	Desigualdad de ingresos, nivel socio económico, nivel de pobreza en el hogar, nivel de pobreza del barrio, situación laboral
Económicos						
Normas políticas y la normalidad que se tenga hacia la violencia como resolutiva de conflictos, 1) políticas públicas que favorecen el uso excesivo de la fuerza	Problemas de escolaridad	Bajo apoyo del profesor, alienación escolar, violencia escolar	Bajas niveles de capital social, estratificación interna adicional	Deserción escolar, porcentaje de jóvenes que no asisten a la escuela, número de escuelas	Deserción escolar	Nivel educativo
Escolares						
Problemas en el barrio, Condición migratoria	Bajo apoyo comunitario, estigmatización, exclusión de actividades comunitarias	Migración, conocimiento de pandillerismo, espacios culturales, deportivos, proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, índice de desarrollo humano	Violencia en el noviazgo, discriminación y exclusión	Historia de violencia social (guerras), disponibilidad de armas y drogas, violencia en medios de comunicación, condiciones ambientales del barrio	Violencia en el noviazgo, discriminación y exclusión	Historia de violencia social (guerras), disponibilidad de armas y drogas, violencia en medios de comunicación, condiciones ambientales del barrio
Sociales / comunitarios						

Culturales	<p>Aceptación de la violencia, percepción sobre la participación en bandas o pandillas juveniles o la utilización de armas de fuego</p>	<p>Actitudes y valores favorables hacia conductas de riesgo, producción y reproducción y ampliación de la violencia en la región, Reportes sensacionalistas de la violencia, Trivializan algunos tipos de violencia</p>	<p>Transformación de los valores culturales, producción y reproducción y ampliación de la violencia en la región, Reportes sensacionalistas de la violencia, Trivializan algunos tipos de violencia</p>	<p>Normas culturales y sociales</p>	
Seguridad y actividades delictivas	<p>Portar armas, pertenencia a una banda, narcoactividad</p>	<p>Pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas, comportamientos delictivos</p>	<p>Incidencia delictiva, violencia de estado, el estado no provee protección básica, deslegítima la noción de derechos humanos, débil legitimidad, inestabilidad, control de territorios por parte de grupos delictivos</p>	<p>Incidencia delictiva del fuero federal, denuncias de robos, denuncias de homicidios, porcentaje de fallecimientos de jóvenes por presunta rivalidad delincuencial, denuncias del fuero común</p>	<p>Tasa de crímenes en el barrio, eficiencias de las instituciones de control social (judicial y policial)</p>
Salud / Otros	<p>Condiciones de salud</p>	<p>Traumatización política extrema</p>	<p>Derechohabencia</p>	<p></p>	

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Con los antecedentes hasta aquí expuestos (la situación de violencias que se vive en Acapulco, donde la mayoría de las víctimas y victimarios del delito de mayor impacto son jóvenes; la literatura sobre los factores de riesgo de violencias y los propósitos de Pronapred), es oportuno precisar la propuesta de este trabajo: construir un *mapa situacional de proximidad al riesgo de violencias*.

El trabajo se ubica en la perspectiva de factores de riesgo de violencias por las siguientes consideraciones: 1) se reconoce que las violencias tienen orígenes multidimensionales, de modo que su atención debe ser integral, priorizando su prevención, para que pueda observarse una mejora en la reducción de sus expresiones empíricas; 2) el seguimiento a las situaciones de riesgo prioriza el contexto de mayor proximidad a la población considerada como vulnerable a las violencia, en este caso las juventudes (dadas las altas tasas de homicidios en jóvenes), tales como la casa, la escuela, la comunidad y el trabajo.

Pero con una distinción relativa, la relación entre los factores de riesgos de violencias y la presencia de una acción violenta o delictiva no es lineal, sino probabilística, es decir, estos factores causales deben ser considerados como *situaciones de proximidad al riesgo de violencias*, por lo que su seguimiento y atención pueden mejorar las condiciones del entorno de las localidades intervenidas, pero no necesariamente reducir los problemas asociados a las violencias.

Así, las situaciones de proximidad al riesgo de violencias puede entenderse como la mayor o menor probabilidad de que algunas situaciones sociales potencialmente puedan producir un riesgo de violencia. Para su referente empírico esta propuesta contiene seis tipos de factores de riesgos: social, comunitario, personal, familiares, escolares y económicos; doce variables y 22 indicadores, tal como se ilustra en la Tabla 2.

TABLA 2.
FACTORES, VARIABLES E INDICADORES DE PROXIMIDAD AL RIESGO DE VIOLENCIA

<i>Factores</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
Individuales	Embarazo adolescente	Natalidad en mujeres adolescentes y jóvenes
	Consumo de drogas ilegales	Consumo de alcohol y drogas Consumo de alcohol por grupo etario
Familiares	Ambientes familiares	Violencia en el entorno familiar
		Manifestaciones de violencia física y emocional de padres a hijos Convivencia de actores y negligencia familiar
Escolares	Ambiente escolar problemático	Planteles educativos por nivel escolar y población inscrita por edad
	Deserción escolar	Negligencia escolar y motivos de abandono escolar
	Violencia y convivencia escolar	Percepción de jóvenes del ambiente escolar Violencia escolar
Económicos	Ambiente laboral	Percepción de ambiente y condiciones laborales
Sociales / Comunitarios	Capital social (organización y participación de la comunidad)	Participación en asociaciones
		Nivel de participación
		Conflictos comunitarios, vecinales y grupos conflictivos
	Espacios comunitarios y servicios públicos	Entornos de ilegalidad y corrupción Espacios públicos de convivencia: insuficientes, deteriorados e inseguros
	Marginación	Marginación
Inseguridad y actividades delictivas	Percepción de inseguridad	Incidencia delictiva
		Percepción de delincuencia
		Violencia no delictiva y pandillas
	Sentimiento de inseguridad	Confianza en las instituciones de seguridad Temores y riesgos asociados al delito

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Cabe hacer dos comentarios adicionales. En primer lugar, esta propuesta no considera de manera suficiente los factores económicos, como tampoco los factores culturales y de salud, en razón de la limitada información disponible para articularlo, tanto teórica como empíricamente. Por supuesto, estas omisiones deberán ser incorporadas en un estudio posterior para poder tener un panorama más completo de este fenómeno.

En segundo lugar, como se adelantó al inicio del trabajo, estos factores no necesariamente implican una conducta delictiva, es decir, son “elementos potenciales, nunca determinantes” (Cunjama y García, 2015: 93). Cada factor de riesgo, por sí solo, puede tener un efecto marginal sobre la probabilidad de que un individuo actúe de manera violenta o esté propenso a sufrir violencia (Alvarado, 2016), incluso, es posible que no lo tenga, por lo que es más correcto denominarlo con la categoría de proximidad al riesgo, dada la dificultad para identificar las relaciones de causalidad.

INDICADORES DE PROXIMIDAD AL RIESGO DE VIOLENCIAS

En este apartado se presentan los indicadores de proximidad al riesgo de violencias, agrupados en las variables y factores señalados en la Tabla 2. Los datos aquí expuestos fueron construidos a través de diversos estudios que se han hecho sobre la situación de violencias en Acapulco, por lo que estamos en deuda con las fuentes que permitieron acceder a esta información.¹⁶

¹⁶ Como se mencionó al inicio del trabajo, las principales fuentes fueron Pronapred (2016), así como diversos estudios de opinión sobre las violencias en Acapulco, realizados entre 2012 y 2016, expuestos en la fuente de cada tabla en este apartado.

a) Factores individuales

Estos factores son la suma de características personales que se adquieren a través del contexto en el que se desenvuelve el individuo y que se pueden apreciar desde la niñez o adolescencia, como el género, la edad, las predicciones fisiológicas y biológicas (Alvarado, 2016: 340). Los factores individuales aquí considerados como de mayor proximidad a situaciones de riesgo: embarazo adolescente y consumo de drogas ilegales, desagregados por tipo de drogas y edad.

Embarazo adolescente (Natalidad en mujeres adolescentes y jóvenes)

La natalidad en edad temprana no implica potenciales situaciones delictivas, sólo ilustra la ruptura de los proyectos de vida de mujeres, generalmente asociadas con la exclusión del sistema educativo, abandono del entorno familiar o incorporación forzosa a la actividad productiva. A esta vulnerabilidad se suele asociar la propensión a ser incorporado a actividades ilegales (Alvarado, 2016).

El municipio de Acapulco en 2013 y 2014 registra tasas de natalidad en mujeres adolescentes, menores a 15 años y de 15 a 19 años, muy inferiores a los promedios estatales, nacionales y regionales. El mayor problema de embarazos adolescentes se presenta en Guerrero, con las tasas más altas respecto al país; no obstante, en 2014 tiene una tendencia descendente en los dos indicadores observados, con una natalidad de 12.4 en menores de 15 años y de 479.3 en mujeres de 15 a 19 años. Por polígonos, la fecundidad en mujeres de 15 a 19 años en 2010 es más alta en Zapata, con 14.4 por ciento, y la más baja se presenta en Progreso, con 8.7 por ciento.

Consumo de drogas ilegales

El consumo de sustancias adictivas (alcohol y otras drogas) se considera un problema de salud pública y uno de los principales factores de riesgo

asociados a la violencia y conductas delictivas. El consumo de alcohol en México afecta a la mitad de los jóvenes de 12 a 29 años (49.14 por ciento), y en Acapulco y en los polígonos seleccionados, este comportamiento es mayor a los promedios estatal y nacional (54.6 por ciento y 51.3 por ciento) respectivamente. En cuanto al consumo de otras drogas, conforme a datos disponibles a 2012, Acapulco (6.8 por ciento) y los polígonos de estudio (7.2 por ciento) registra un nivel de consumo ligeramente inferior a los promedios de referencia. No obstante, en los polígonos seleccionados, es alto el consumo de marihuana (9.7 por ciento) y cocaína y sus derivados (10.2 por ciento), como se expone en la Tabla 3.

Consumo de alcohol por grupo etario

El consumo de alcohol por grupo etario en Acapulco y en los polígonos seleccionados es moderado: la mayoría lo hace una vez al mes o menos. El consumo más frecuente de alcohol (2 a 4 veces a la semana) se reporta en Petaquillas, con el 2.1 por ciento de la población de 30 a 59 años, mientras que en el municipio este nivel de consumo se registra en jóvenes de 18 a 29 años con 3.9 por ciento.

b) Factores familiares

Estos factores actúan al nivel del hogar; son relevantes para un análisis integral de la violencia doméstica y social, sobre todo cuando la dinámica y las normas familiares son más autoritarias que igualitarias o consensuales (Morrison, Buvinic y Shifter, 2005: 131). Entornos familiares disfuncionales, ausencia de la madre o el padre, así como patrones recurrentes de violencias, potencialmente generan actitudes y comportamientos que naturalizan interacciones violentas. Las variables aquí consideradas son: violencia en el entorno familiar, manifestación de violencia física y emocional de padres a hijos, convivencia de actores y negligencia familiar, modalidades de resolución de conflictos familiares.

TABLA 3.
CONSUMO DE ALCOHOL Y DROGAS

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>							
	<i>Alcohol</i>	<i>Emborracharse</i>	<i>Marihuana</i>	<i>Inhalables</i>	<i>Alucinógenos</i>	<i>Anfetaminas</i>	<i>Cocaína y sus derivados</i>	<i>Jóvenes que consumen drogas 12-29 años</i>
Nacional	49.14	23.49	6.94	2.00	1.59	2.45	ND	ND
Guerrero	42.11	18.32	4.11	2.11	1.05	2.01	ND	ND
Acapulco	54.6	15.68	3.72	2.08	1.11	1.52	ND	6.8
Polígonos seleccionados	51.3	ND	9.7	2.7	1.0	0.6	10.2	7.22

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI: Ecopred, 2014; Encuesta Municipal de Alcohol y Drogas, EMAYD, 2012; Eproaca, 2015.

TABLA 4.
VIOLENCIA EN EL ENTORNO FAMILIAR

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>								
	<i>Se critican constantemente</i>	<i>Evitan hablarse después de una pelea</i>	<i>Se gritan e insultan cuando discuten</i>	<i>Se empujan o jalonean</i>	<i>Han llegado a los golpes</i>	<i>Conflictos entre el entrevistado y el padre</i>	<i>Conflictos entre el entrevistado y la madre</i>	<i>Conflictos entre los padres</i>	<i>Jóvenes que no participan en decisiones</i>
Nacional	24.41	34.33	22.36	6.84	6.54	8.09	11.57	8.54	ND
Guerrero	23.72	31.83	22.68	6.82	6.34	6.40	10.26	5.42	ND
Acapulco	26.25	33.41	24.70	7.24	7.14	8.07	10.17	5.78	17.4
Polígonos seleccionados	ND	6.1	36.9	3.9	3.2	11.8	6.4	ND	17.8

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI, Ecopred, 2014; Epyj, 2013.

Violencia en el entorno familiar

En Acapulco, la violencia en el entorno familiar registra promedios de agresiones ligeramente superiores a los datos estatales, regionales y nacionales. La violencia emocional, expresada a través de gritos o insultos cuando discuten, afecta a una cuarta parte de los jóvenes; la violencia física, golpes o empujones, tiene una incidencia de siete por ciento. En los polígonos seleccionados, la violencia emocional, a través de gritos e insultos cuando discuten, afecta a 36.9 por ciento de los jóvenes, promedio superior al registro municipal; la participación de los jóvenes en las decisiones familiares no parece ser determinante, al no superar 17.8 por ciento (Tabla 4).

Manifestaciones de violencia física y emocional de padres a hijos

Como se muestra en la Tabla 5, la principal forma de violencia de padres a hijos es la emocional. Guerrero tiene un comportamiento similar al promedio nacional, con 30 por ciento de jóvenes que han sido testigos de violencia emocional y casi 10 por ciento de violencia física. Dentro de las formas que los padres agreden a sus hijos, las más frecuentes son los gritos; este indicador en Acapulco es ligeramente más bajo que el promedio nacional, con 5.04 por ciento; mientras que en los polígonos la violencia física de padres a hijos cuando los reprenden, a través de golpes, es de 2.4 por ciento, y a 4.5 por ciento de los jóvenes sus padres les avientan objetos.

TABLA 5.
MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA FÍSICA Y EMOCIONAL DE PADRES A HIJOS

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>						<i>Jóvenes en educación media superior que han sido testigos de violencia</i>
	<i>Cómo reprenden los padres a los jóvenes...</i>			<i>Jóvenes en educación media superior que han sido testigos de violencia</i>			
	<i>Los gritan</i>	<i>Les dicen que no los soportan</i>	<i>Los insultan y les dicen groserías</i>	<i>Los humillan y reprenden delante de otras personas</i>	<i>Los empujan y jalomean</i>	<i>Los golpean y lanzan objetos</i>	<i>Física*</i>
Nacional	7.50	2.82	2.74	2.46	0.63	0.93	29.43
Guerreto	6.49	3.06	3.51	2.64	0.59	1.07	29.98
Acapulco	5.04	2.83	2.10	2.26	0.67	1.38	ND
Polígono**			Porcentaje**			Los golpean	Los lanzan objetos
Polígonos seleccionados	2.5	ND	ND	ND	ND	2,4	4,5
						ND	ND

Fuentes: PRONAPRED, 2016; INEGI: ECOPRED, 2014; *SEF: ENEIVEMS, 2009. **Eproaca, 2015; EJR, 2015 (para datos del polígono)

TABLA 6.
CONVIVENCIA Y RELACIONES FAMILIARES

Demarcación	Familias monoparentales				Jóvenes que perciben que...		
	Jóvenes que no viven con el padre	Jóvenes que no viven con la madre	Jefatura de familias mujeres	nadie los castiga o regaña	nadie les llama la atención si fuman	nadie les llama la atención si se emborrachan	nadie les llama la atención si se drogan
	Porcentaje						
Nacional	32.98	13.02	ND	20.49	13.12	9.68	3.40
Guerrero	41.37	17.34	ND	17.61	6.19	4.51	2.39
Acapulco	43.57	16.66	26.8	17.45	6.09	5.78	2.43
Polígonos seleccionados	33.8	9.5	26.9	13.1	ND	ND	ND

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI: Ecopred, 2014; Emvipe Acapulco 2014 (para datos del polígono); INEGI, 2010.

Convivencia de actores y negligencia familiar

Acapulco registra el mayor porcentaje de jóvenes que viven en familias monoparentales, con 43.57 por ciento de jóvenes que no viven con el padre y 16.6 por ciento que no viven con la madre (Tabla 6). En los polígonos seleccionados, los jóvenes que no viven con el padre (33.8 por ciento) es mayor al promedio municipal, y quienes no viven con su madre está por debajo de los promedios nacional, estatal y municipal (9.5 por ciento); mientras que el porcentaje de jefaturas de familias a cargo de mujeres es del 27 por ciento en el municipio; el mismo porcentaje se presenta en los polígonos seleccionados, lo cual indica una mayor participación de la mujer en la responsabilidad del gasto familiar. El nivel de percepción de los jóvenes acapulqueños sobre la posibilidad de que alguna figura familiar los castigue o les llame la atención si consumen tabaco, alcohol u otras drogas, está por debajo de los promedios estatal o nacional, lo que indica un bajo nivel de negligencia familiar respecto a los promedios de referencia.

En cuanto a la forma como los padres castigan a sus hijos cuando cometen alguna falta, en 31 por ciento de los casos les restringen el uso de cosas como el celular, computadora o televisión (41 por ciento), (Eproaca, 2015).

c) Factores escolares

Estos factores son determinados por diversas situaciones que se viven en un ambiente escolar deteriorado, los diferentes tipos de violencia pueden ser reproducidos de la escuela a los hogares o viceversa. Como factores escolares que potencialmente propician violencias se considera las limitaciones de la cobertura escolar, deserción, negligencia, violencia y convivencia escolar.

Cobertura escolar

La infraestructura educativa en los polígonos seleccionados, medida a través del número de planteles por cada 10 mil habitantes, es superior a la disponible en Acapulco y a la entidad en primarias, preparatorias y de educación superior, pero es inferior la oferta de servicios educativos de preparatoria. Buena parte de los planteles de educación superior y preescolar son del sector privado. Del sector público, es relevante la cobertura de escuelas primarias. En cuanto a la población inscrita en algún programa educativo de 3 hasta 24 años, en las instituciones educativas están registrados 40 mil 430 niños y jóvenes, aunque muchos de ellos provienen de colonias diferentes a las que integran los polígonos seleccionados (Tabla 7).

Deserción escolar

El abandono escolar suele asociarse, entre otras cosas, con la violencia escolar, problemas familiares, influencia directa o indirecta de pandillas o grupos de la delincuencia organizada (Manzanares, 2016). En escenarios violentos, quienes abandonan la escuela están expuestos a las dinámicas de riesgo que generan las actividades delictivas.

A pesar de que se insistió a las autoridades escolares, no se pudo obtener el dato de deserción escolar en los polígonos seleccionados. Sólo fue posible indagar entre la población su percepción sobre las causas de este fenómeno. Entre los motivos de deserción escolar, en Acapulco, la causa más frecuente es la falta de recursos económicos (23.27 por ciento) y la falta de apoyo (11.3 por ciento); esta situación es más fuerte en los polígonos seleccionados, donde la causa atribuida a la carencia de recursos económicos asciende hasta 54 por ciento y la falta de apoyo a 17 por ciento (Tabla 8).

TABLA 7.
NÚMERO DE PLANTELES EDUCATIVOS POR NIVEL ESCOLAR
Y POBLACIÓN INSCRITA POR EDAD

<i>Demarcación</i>	<i>Frecuencia</i>								
	<i>Plantales escolares por nivel educativo</i>				<i>Población inscrita en algún programa educativo</i>				
	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>Nivel Superior</i>	<i>3-5 años</i>	<i>6-11 años</i>	<i>12-14 años</i>	<i>15-24 años</i>
Nacional	95,242	100,850	38,987	20,325	7,197	ND	ND	ND	ND
Guerrero	4,343	4,888	1,941	671	210	12,9837	439,128	104,693	527,972
Acapulco	414	509	204	88	77	225,03	43,031	42,735	223,883
Polígono	Tasa por cada 10 mil habitantes								
Polígonos seleccionados	3.7	5.5	2.6	1.7	2.2	2,852	9,118	6,203	22,257
	Frecuencia								

Fuente: Pronapred, 2016; y Sistema Nacional de Información de Escuelas de la SEP.

TABLA 8.
NEGLIGENCIA ESCOLAR Y MOTIVOS DE ABANDONO ESCOLAR

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>								
	<i>Jóvenes que reportan que...</i>	<i>Motivo por el cual los jóvenes manifestaron abandonar sus estudios</i>							
	<i>Nadie les llamaría la atención si bajarán calificaciones</i>	<i>No platican con nadie sobre problemas escolares</i>	<i>No le gusta estudiar</i>	<i>No sirve de nada</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Falta de recursos</i>	<i>Falta de apoyo</i>	<i>Por conseguir empleo</i>	<i>Agresión en la escuela</i>
Nacional	8.32	11.77	15.69	0.42	4.13	19.07	8.15	12.90	0.74
Guerrero	6.47	10.74	14.35	1.17	2.38	20.85	11.14	14.86	0.55
Acapulco	7.46	11.44	11.67	0.00	3.24	23.27	11.30	11.24	0.41
Polígonos seleccionados*	ND	3.8	10.5	ND	1.5	54.0	16.9	ND	3.5

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI: Ecopred, 2014; *Emvipe, Acapulco 2012.

TABLA 9.
PERCEPCIÓN DE JÓVENES DEL AMBIENTE ESCOLAR

Demarcación	Porcentaje										
	Percepción del ambiente escolar de jóvenes en educación media superior			Motivos por los que los jóvenes manifiestan que no vale la pena ir a la escuela				Inasistencia escolar a nivel...			
	Pandillas al interior**	Venta de drogas al interior*	Escuela peligrosa*	Papás exigen que vaya a la escuela	No vale la pena ir a la escuela	No enseñan nada nuevo	Lo que enseñan no sirve	Repetición de por lo menos un ciclo escolar	Primaria**	Secundaria**	Educación media superior**
Nacional	32.35	13.15	16.07	6.47	1.40	14.25	23.91	17.74	3.22	13.94	52.40
Guerrero	20.57	6.01	10.94	6.81	1.37	16.61	18.83	21.37	4.58	16.92	57.39
Acapulco	ND	ND	ND	4.31	1.65	4.69	22.97	18.82	3.57	12.28	50.21
Polígonos seleccionados***	14.1	6.6	9.1	ND	ND	ND	ND	5.9	ND	ND	ND

Fuentes: Pronapred, 2016; *INEGI: Ecopred, 2014; **SEF: Encivems, 2009; INEGI: 2010, SEP, 2014, *** Envipe Acapulco 2012; Eproaca, 2015.

TABLA 10.
VIOLENCIA ESCOLAR

<i>Demarcación</i>	<i>Acoso escolar en jóvenes (Porcentaje)</i>								
	<i>Burlado, puesto apodos, rumores o mentiras</i>	<i>Es común que haya maltratos, golpes o peleas entre los compañeros</i>	<i>Compañeros llevan drogas o armas</i>	<i>Compañeros consumo de alcohol</i>	<i>Compañeros consumo de drogas</i>	<i>Madres solteras han dejado de asistir</i>	<i>Compañeros peligrosos</i>	<i>Maestros han tratado mal</i>	<i>Maestros han abusado de compañeros</i>
Nacional	24.42	16.52	18.70	28.16	19.65	33.76	7.58	3.78	4.04
Guanajuato	25.43	21.65	17.92	29.40	18.92	34.44	8.58	3.86	5.28
Acapulco	26.11	19.68	18.62	27.69	19.56	31.96	6.95	4.38	4.79
Polígonos seleccionados*	36.2	16.8	ND	22.4	17.6	0.6	ND	8.6	ND

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI: Ecopred, 2014; * Emvipec: Petaquillas, 2014, para estudiantes de nivel secundaria.

Violencia y convivencia escolar

En cuanto a la percepción de los jóvenes respecto al ambiente escolar (Tabla 9), en Acapulco la inasistencia escolar es más alta en el nivel medio superior (50.2 por ciento), seguido del nivel secundaria (12.3 por ciento). En los polígonos seleccionados, la percepción de jóvenes en el ambiente escolar de educación media superior es que hay pandillas y venta de drogas en el interior de su escuela.

Respecto al acoso escolar, entre los indicadores expuestos en la Tabla 10, el municipio de Acapulco registra un comportamiento equivalente a los promedios de referencia, con excepción de la violencia a través de burlas, sobrenombres, rumores o mentiras, que es superior en dos puntos porcentuales al promedio nacional. La información de los polígonos seleccionados muestra un nivel más alto de violencia a través de burlas y apodos, con 36 por ciento; el consumo de alcohol alcanza 22.4 por ciento; y el maltrato de maestros a estudiantes 8.6 por ciento.

d) Factores económicos

Estos factores están asociados a las condiciones económicas de la población, como la condición laboral, el ingreso y la disponibilidad de fuentes de empleo de calidad; la premisa aquí seguida es que condiciones laborales desfavorables aumentan la propensión al riesgo de verse involucrado en situaciones de violencia.

Ambiente laboral

La situación laboral de los jóvenes del municipio de Acapulco no es de las más adecuadas respecto al promedio nacional o estatal (Tabla 11).

TABLA 11.
PERCEPCIÓN DE AMBIENTE Y CONDICIONES LABORALES

Demarcación	Porcentaje									
	Situaciones laborales que viven los jóvenes		Motivos por los que no trabajan los jóvenes			Desempleo				
	Les molesta o irrita su empleo	Insatisfacción con el salario	Percepción de no crecimiento laboral	Falta de oportunidades	Poca paga	Jornadas muy largas	Condiciones desfavorables del empleo	Población desocupada con respecto a la Población Económicamente Activa*	Jóvenes que no trabajan y no estudian	Tasa de ocupación en el sector informal***
Nacional	10.65	43.58	24.64	5.09	1.35	2.00	0.76	4.54	10.82	28.7
Guerrero	7.30	45.99	26.39	6.79	1.26	2.07	0.66	3.83	12.34	31.0
Acapulco	10.21	57.78	28.32	7.65	1.09	0.97	0.61	4.55	13.35	37.2
Polígonos seleccionados**	12.7	ND	ND	ND	ND	ND	ND	4.8	11.9	ND

Fuentes: Pronapred, 2016; INEGI, 2014; *INEGI, 2010; **Envij Acapulco-2012; ***INEGI, 2011; Eproaca, 2015.

El 57.78 por ciento se declara insatisfecho con su salario, 10.2 por ciento con su empleo y 28.32 por ciento no percibe posibilidades de crecimiento laboral; en cuanto a los que no trabajan, sobresale 7.65 por ciento que argumenta la falta de oportunidades para tener empleo; entre los desempleados, los jóvenes que no trabajan ni estudian también superan los promedios de referencia con 13.35 por ciento, y en los polígonos seleccionados es de 12 por ciento (EMVIJ, 2012). El desempleo en Acapulco tiene un comportamiento similar al promedio nacional, aunque es más alto que el promedio estatal; en el caso de los polígonos es de 4.8 por ciento (INEGI, 2010). En suma, buena parte de los jóvenes que trabajan en Acapulco están insatisfechos con lo que ganan y, en menor medida, con la actividad que realizan, por lo que es posible que las actividades delictivas les resulte más atractivas en sus aspiraciones de mejorar sus ingresos.

e) Factores Sociales/Comunitarios.

Estos factores están relacionados con las normas sociales y culturales que llegan a ser un determinante del comportamiento individual. Bajo la premisa que la violencia permea las estructuras sociales y orienta un conjunto de normas que guían el comportamiento de algunos sectores sociales. Al nivel de la comunidad, las normas asociadas a la participación en las organizaciones comunales y la ayuda mutua tienen un impacto sobre la cohesión y consecuentemente sobre el nivel de violencia (Morrison, Buvinic y Shifter, 2005: 128). Los factores de riesgo asociados a la dimensión social/comunitaria se clasificaron en las siguientes variables: capital social, espacios comunitarios y servicios públicos, así como las condiciones de marginación.

Capital social (organización y participación de la comunidad)

Participación en asociaciones

La participación ciudadana, a través de su membresía en asociaciones civiles o comunitarias, es un indicador del grado de cohesión social de una comunidad y de la fortaleza de las competencias ciudadanas para atender sus problemas comunes. En el caso de Acapulco y los polígonos seleccionados, la participación ciudadana es baja respecto a los promedios nacionales en casi todos los indicadores expuestos en la Tabla 12, con excepción de la participación en asociaciones de padres de familia y asociaciones de vecinos, equivalentes al dato nacional, con 8.2 y 3 por ciento respectivamente; en el caso de la membresía a sindicatos, los polígonos registran un mejor comportamiento con 5 por ciento. Los indicadores más bajos de participación se ubican en la membresía a agrupaciones profesionales, políticas y ciudadanas, estudiantil, comerciales, defensa del medio ambiente, voluntariados y religiosas.

Conflictos comunitarios, vecinales y grupos conflictivos

En cuanto a los conflictos comunitarios, relacionados a los entornos de violencia que se viven en los cinco polígonos, en Petaquillas se refleja en la suspensión de clases por violencia delictiva al exterior de las escuelas, también se reporta que las principales calles que circundan el zócalo de la ciudad están invadidas por comerciantes semifijos, se dice, con la protección de grupos delictivos, a quienes pagan cuota por “derecho de piso”. En los polígonos de Renacimiento y Jardín el principal problema socio-comunitario lo asocian con la inseguridad, generada por la violencia delictiva, que afecta en mayor medida a los comerciantes. En el polígono Zapata consideran que el gobierno no cubre los servicios públicos de forma regular, lo cual genera diferencias entre los vecinos. En la Progreso resalta la apropiación de espacios públicos por comerciantes y talleres de servicios, quienes se apropian de espacios de la vía pública, banquetas y calles, asumiéndolo como parte de su espacio privado.

TABLA 12.
PARTICIPACIÓN EN ASOCIACIONES

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje de la población que pertenece a organizaciones de tipo:</i>												
	<i>Estudiantil</i>	<i>Voluntariado o beneficencia</i>	<i>Padres de familia</i>	<i>Sindicato</i>	<i>Profesional</i>	<i>Política</i>	<i>Religiosa</i>	<i>Ciudadanos</i>	<i>Industria del comercio o similar</i>	<i>Técnicos, colonos</i>	<i>Pensionados o jubilados</i>	<i>Deportiva</i>	<i>Defensa del medio ambiente</i>
Nacional	ND	5.0	9.3	8.6	5.4	7.7	12.4	ND	ND	4.8	ND	8.9	3.9
Guerrero	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Acapulco	2.6	1.7	9.0	5.2	1.2	2.9	4.3	3.1	1.1	4.0	1.8	4.1	0.2
Polígonos seleccionados	2.6	3.0	8.2	5.0	1.2	3.9	3.6	3.0	1.0	4.0	1.8	4.1	0.1

Fuentes: Pronapred, 2016; *World Value Survey (2005-2008)*; IFE, 2014; *Eproaca, 2015.

En cuanto a las formas como se resuelven los conflictos vecinales, 55 por ciento de la población afirma que buscarían solucionarlo directamente con sus vecinos, sólo 12 por ciento afirma que acudiría a la autoridad, mientras que 20 por ciento afirma que no haría nada por solucionar sus diferencias vecinales, lo cual indica un alto nivel de negligencia respecto a los conflictos vecinales (Eproaca 2015).

Los grupos considerados como conflictivos en estos polígonos son, en Petaquillas, los comerciantes semifijos ubicados en el perímetro del zócalo de la ciudad que obstaculizan las calles; en Renacimiento, pandillas juveniles que asaltan o roban; en la Zapata, las pandillas, los delincuentes del fuero común y del crimen organizado; en la Progreso, niños y jóvenes que no estudian ni trabajan y los grupos que consumen alcohol en la vía pública; en la Jardín ubican a jóvenes que impiden el acceso a desconocidos en ciertas áreas de Jardín Azteca.

Espacios comunitarios y servicios públicos *Entornos de ilegalidad y corrupción*

Los indicadores de entorno de ilegalidad obtenidos a través de la marcha exploratoria (Meproaca, 2015) muestran que el comercio informal en Acapulco es un fenómeno muy alto; se registraron 703 establecimientos informales, ubicados en avenidas y áreas principales, como el zócalo de la ciudad, mercados tradicionales, parte de la avenida costera Miguel Alemán y el bulevar de acceso a Acapulco. En este conteo se registraron 203 centros de venta de alcohol. En cuanto a los índices de corrupción, como se muestra en la Tabla 13, México ocupa el lugar 103 de 175 con mayor corrupción y Guerrero es el primer lugar en corrupción a nivel nacional; en el caso de Acapulco y los polígonos seleccionados, a la pregunta: ¿quién comete actos de corrupción con más frecuencia en su localidad?, los mayores niveles de corrupción se ubican en actores institucionales del gobierno municipal y actores sociales: policías y agentes de tránsito (44.6 por ciento), funcionarios locales (32.5 por ciento) y líderes sociales (16.4 por ciento).

TABLA 13.
ENTORNOS DE ILEGALIDAD Y CORRUPCIÓN

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>			<i>Índice de corrupción</i>	
	<i>Presencia de grafiti en muros y autos</i>	<i>Presencia de giros negros (centros de venta de alcohol)</i>	<i>Número de casinos y puntos de juegos y apuestas</i>		<i>Comercio informal</i>
Nacional	10.46	11.02	ND	66.49	*Lugar 103 de 175 países
Guerrero	4.71	9.96	ND	43.03	**1er lugar en corrupción a nivel nacional
Acapulco	3.71	12.42	ND	61.37	Policías y agentes de tránsito
Polígonos	Frecuencia****				***¿Quiénes cometen actos de corrupción con más frecuencia en su localidad?
Polígonos seleccionados	196	203	13	703	Policías y agentes de tránsito (44.6%) Funcionarios del gobierno municipal (32.5%) Líderes de colonias (16.4%)

Fuentes: Pronapred, 2016. *Índice de percepción de la corrupción^a; **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013,^b ***Eproaca 2015. **** Meproaca 2015.

^a “El Índice de Percepción de la Corrupción se realiza mediante encuestas y evaluaciones realizadas por diversas instituciones y mide las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público de cada país.” Consultado en: <<http://www.forbes.com.mx/mexico-ocupa-lugar-103-de-paises-con-mayor-corrupcion/>>

^b Encuesta aplicada a personas mayores de 18 años residentes de ciudades de más de 100 mil habitantes, mediante la cual se mide la “percepción de los habitantes en temas de servicios públicos básicos y corrupción.” <<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/guerrero-primer-lugar-en-corrupcion-inegi-1017941.html>>

Espacios públicos para la convivencia: insuficientes, deteriorados e inseguros

En materia de espacios públicos, Acapulco se ajusta a la afirmación de Clara Jusidman: “las urbes mexicanas no cubren los estándares internacionales que establecen un mínimo de áreas verdes por habitante con los que deben contar las ciudades” (Jusidman, 2016: 20), y los pocos que existen suelen estar deteriorados o en mal estado (67.9 por ciento), lo que representa un problema para la convivencia social, por ser focos de contaminación o susceptibles de ser capturados por invasores particulares (Tabla 14). En el caso de los polígonos seleccionados, sólo existen 0.54 parques por cada mil habitantes; mientras que 40 calles o andadores están obstaculizadas por escombros, autos chatarra, comercios informales o sin iluminación. En el recorrido exploratorio también se registraron 287 viviendas con problemas de basura o contaminación en sus calles, 143 con problemas de alcantarillado y 386 viviendas o terrenos en situación de abandono.

Otro indicador relevante del entorno urbano es la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos, sobre todo los que ofertan el gobierno local como el agua potable, alumbrado, recolección de basura, pavimentación de calles y seguridad pública, o de carácter concesionado como el transporte público. En Acapulco, la mayoría de estos servicios tienen problemas de cobertura, pero el mayor problema es su calidad; casi la mitad de la población califica como deficiente o muy deficiente el servicio de agua potable, el alumbrado, el transporte público y la seguridad pública; mientras que la recolección de basura y la pavimentación son mal evaluados por aproximadamente un tercio de la población (Eproaca, 2015).

f) Factores de inseguridad y actividades delictiva

Estos factores están relacionados con la incidencia delictiva de la comunidad, así como las respuestas de las instituciones encargadas de la seguridad, que generan diferentes percepciones de la violencia. Un entorno inseguro por la violencia delictiva aumenta el riesgo de sufrir violencia (Alvarado, 2016: 340). Los factores aquí considerados son: percepción de inseguridad y sentimiento de inseguridad.

TABLA 15.
PERCEPCIÓN DE DELINCUENCIA

<i>Demarcación</i>	<i>Edad</i>	<i>Porcentaje</i>					
		<i>Total</i>	<i>Entrevistado</i>	<i>Familiar</i>	<i>Amigo</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
		<i>Población que ha sido víctimas de algún delito por vínculo y edad</i>					
		<i>Población que ha sido víctima de algún delito por sexo y edad</i>					
Acapulco de Juárez	18 a 29	51.5	7.9	18.8	24.8	52.5	47.44
	30 a 64	60.0	21.1	24.6	25.4	49.65	50.34
	Más de 65	35.9	3.4	10.9	15.2	60.6	39.39
	Promedio	49.8	32.3	54.2	65.5	54.25	45.7
Polígonos seleccionados	18 a 29	40.5	6.5	15.6	18.4	33.8	42.8
	30 a 65	54.8	11.2	20.8	22.8	48.4	48.9
	Más de 65	30.4	8.1	7.8	14.5	35.7	30.2
	Promedio	41.9	66.8	44.2	55.7	39.3	40.7

Fuentes: Pronapred, 2016; Eproaca, 2015.

Percepción de inseguridad Incidencia delictiva

Los índices delictivos de Acapulco están por encima del promedio estatal y nacional. Véase esta información en el gráfico 5, apartado 1, de este documento,

Percepción de la delincuencia

El 41.9 por ciento de la población de los polígonos ha sido víctima de algún delito (Tabla 15). Por edad, la más afectada es la de 30 a 59 años, con 54.8 por ciento; y la población joven de 18 a 29 años en 40.5 por ciento. Por vínculos con el entrevistado, los más afectados son los amigos (55.7 por ciento) y familiares (44.2 por ciento). Por sexo, es relevante que cuatro de cada diez personas víctimas de violencia son mujeres.

Violencia no delictiva y pandillas

La presencia de pandillas en Acapulco (19.3 por ciento) es escasamente mayor a la que se percibe en los polígonos seleccionados (18.5 por ciento), en su mayoría la integran jóvenes entre 20 a 25 años de edad. Sin embargo, en los polígonos la población percibe que estos grupos realizan actos delictivos sin violencia en menor proporción que en el municipio, lo cual indica que la mayoría de estos delitos se realizan con violencia (Tabla 16).

TABLA 16.
VIOLENCIA NO DELICTIVA, PANDILLAS

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número aproximado de pandillas</i>	<i>Edad aproximada de los integrantes de las pandillas</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
					<i>Delito sin violencia</i>
					<i>Robo</i>
					<i>(Autos, casa habitación, negocios)</i>
Acapulco	19.3	3.5	De 20 a 25	24.37	36.25
Polígonos seleccionados	18.5	3.7	De 20 a 25	9.3	17.0

Fuentes: Pronapred, 2016; Eproaca, 2015; Esproaca, 2015.

Confianza en las instituciones de seguridad

La desconfianza en las instituciones policiacas suele estar relacionados de manera positiva con los niveles de inseguridad, así como la percepción de ineficiencia o corrupción. En Acapulco, las diferentes corporaciones policiacas registran altos niveles de desconfianza entre la población. La desconfianza es más alta en la policía municipal (67.17 por ciento) y la policía estatal (57.1 por ciento), y en menor medida en la policía federal (44.7 por ciento), (Eproaca, 2015). La desconfianza ciudadana hacia la policía municipal de Acapulco muestra los problemas estructurales de esta corporación, situación que no ha podido ser revertida a pesar de la inversión pública canalizada, al menos desde 2012, a través de los programas gubernamentales de prevención del delito.

Temores y riesgos asociados al delito

Los altos niveles de incidencia delictiva en el municipio de Acapulco han generado temores entre la población de ser víctimas de esta ola delictiva. Para uno de cada tres acapulqueños, el principal temor es ser víctima de secuestro; mientras que 3 de cada 10 temen sufrir asaltos y, en menor proporción, declaran sus temores de ser víctimas de extorsión o cobro de piso (20 por ciento) y de homicidio (18 por ciento). La percepción de inseguridad ha modificado la cotidianidad de la población acapulqueña para evitar ser involucrado en esta dinámica delictiva, entre los principales: no salir de noche a bares (53 por ciento); no usar joyas (52 por ciento), no llevar dinero en efectivo (41 por ciento) y no salir a restaurantes (36 por ciento), (Eproaca, 2015).

Las áreas comunes de los polígonos seleccionados son percibidas como inseguras para la mayoría de la población. Ocho de cada diez encuestados considera insegura a las calles de su colonia, y en menor medida el transporte público y el exterior de cajeros automáticos y tiendas comerciales.

MAPA DE PROXIMIDAD AL RIESGO DE VIOLENCIAS

Conforme a la clasificación de factores, variables e indicadores de riesgo, en la Tabla 17 se concentran los indicadores locales (del municipio y de los polígonos) por su propensión de riesgo de violencias. El riesgo se considera *alto* si los datos locales están por encima de la media nacional o estatal, *medio* si coincide con estos datos y *bajo* si el indicador es menor a los promedios de referencia.

Entre los factores *individuales* considerados, sobresale el consumo de alcohol y drogas, en particular marihuana y cocaína. En cuanto a los factores *familiares*, es elevado el índice de familias monoparentales y los problemas de convivencia de padres e hijos, que se expresa en altos índices de violencia. En los factores *educativos* es significativa la escasa oferta de educación pública en el nivel de bachillerato, lo cual propicia que los jóvenes tengan que trasladarse a otras colonias que dispongan de este servicio; también es relevante la presencia de ambientes escolares deteriorados, con problemas de violencias. Respecto a los factores *económicos*, sobresale la insatisfacción con el empleo y la incidencia de jóvenes que no estudian ni trabajan (*ninis*). En los *factores sociales/comunitarios* se combina una especie de ausencia institucional (expresada en los pocos y deteriorados espacios públicos para la convivencia, la corrupción, la deficiencia de los servicios públicos y la mala infraestructura de movilidad para las personas) con la apatía de la población por participar de manera organizada en asuntos comunes relativos a su comunidad, medio ambiente, el trabajo, la escuela y sus actividades sociales; el resultado de esta situación es que no se procesan o atienden de manera adecuada los conflictos comunitarios y la inseguridad que afectan la vida cotidiana de la población acapulqueña. Por último, entre los factores de *inseguridad y actividades delictivas* son relevantes los altos índices de inseguridad que ubican a Acapulco como una de las ciudades más inseguras del mundo; asociado a este fenómeno se registra una gran desconfianza en las corporaciones policiacas y los temores de la población a ser víctima de los delitos de alto impacto que se registran en esta ciudad (secuestro, homicidios o extorsión).

TABLA 17.

PROXIMIDAD AL RIESGO DE VIOLENCIA POR INDICADORES

Factores	Proximidad de riesgo por indicadores			
	Variables	Alto	Medio	Bajo
Individuales	Embarazo adolescente			Sólo Zapata tiene el registro más alto de jóvenes de 15 a 19 años (14.4%)
	Consumo de drogas ilícitas	Consumo de alcohol (54.6%); por tipo de drogas: marihuana (9.7%) y cocaína y sus derivados (10.2%)		
	Violencia en el entorno familiar	Gritos e insultos cuando discuten (36.9%); Conflictos con el padre (11.8%)		Conflictos con la madre (6.4%)
Familiare	Violencia física y emocional de padres a hijos	Los padres los golpean (2.4%) y les lanzan objetos (4.5%)		Los reprenden con gritos (2.5%)
	Convivencia y negligencia familiar	Jóvenes que no viven con el padre (43.6%); jefatura de familias mujeres (26.9%)	Cuando los castigan, les restringen el uso de dispositivos electrónicos (31%)	Nadie los castiga o regaña (13%)

<i>Factores</i>	<i>VARIABLES</i>	<i>Proximidad de riesgo por indicadores</i>		
		<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
Escolares	Cobertura escolar	1.7 planteles de bachillerato por cada 10 mil habitantes		Buena cobertura de planteles de educación primaria y preescolar
	Motivos de deserción escolar	Falta de recursos (54%) y falta de apoyo (11.3%)		
	Ambiente escolar			Pandillas (14%) y venta de drogas (6.6%) al interior de las escuelas; escuela peligrosa (9%)
Económicos	Violencia escolar	Apodos (36%) y maltrato de maestros a estudiantes (8.6%)	Consumo de alcohol (22.4%) y drogas (17.6%); peleas entre pares (16.8%)	
	Ambiente laboral	Ninis en Acapulco (13.3%); Insatisfacción con el empleo (12.7%)	Ninis en polígonos (11.9%); Desocupación (4.8%)	
	Participación en asociaciones	Baja membresía en organizaciones sociales profesionales, comerciales, ambientales, deportivas, religiosas y de beneficencia	Membresía a organizaciones de padres de familia y vecinales	

<i>Factores</i>	<i>Variables</i>	<i>Proximidad de riesgo por indicadores</i>		
		<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
Sociales / comunitarios	Nivel de participación	Mala organización comunitaria (26.6%) y baja participación en actividades comunitarias (15.6%)		
	Conflictos comunitarios	Suspensión de clases por violencia; comerciantes que pagan “derecho de piso” a grupos delictivos; apropiación de espacios públicos por particulares		
	Conflictos vecinales	2 de cada 10 habitantes no harían nada por resolver conflictos con sus vecinos		
	Grupos conflictivos	Comerciantes semifijos, pandillas juveniles, grupos delictivos y jóvenes que consumen alcohol en vía pública		
	Comercio informal y venta de alcohol	703 establecimientos informales; 203 puntos de venta de alcohol		

<i>Factores</i>	<i>Proximidad de riesgo por indicadores</i>			
	<i>Variables</i>	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
<i>Sociales / comunitarios</i>	Corrupción	Guerrero ocupa el 1er lugar nacional en corrupción; policías y tránsito municipal (44.6%) y funcionarios locales (32.5%)		
	Espacios públicos	0.54 parques por cada 1,000 habitantes; 67.9% de espacios públicos deteriorados; 386 viviendas o terrenos abandonados; problemas de alcantarillado y basura en calles		
	Calidad de los servicios públicos	La mitad de la población califica como ineficiente los servicios públicos de agua potable, alumbrado, transporte y seguridad	Un tercio de la población evalúa como ineficiente la recolección de basura y la pavimentación de calles	
	Marginación			Baja marginación (Conapo, 2010)

<i>Factores</i>	<i>VARIABLES</i>	<i>Proximidad de riesgo por indicadores</i>		
		<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
Inseguridad y actividades delictivas	Incidencia delictiva	Tasa por cada 100 mil habitantes: 89 homicidios, 201 para jóvenes de 15 a 29 años, 1,640 delitos del fuero común, 191.7 robo común con violencia y 482 sin violencia. La mitad de la población ha sido víctima de algún delito. 60% de víctimas de delitos del fuero común son mujeres de 18 a 29 años		
	Violencia no delictiva		3.7 pandillas, de entre 20 a 25 años de edad que cometen asaltos y robos sin violencia	

<i>Factores</i>	<i>Variables</i>	<i>Proximidad de riesgo por indicadores</i>		
		<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>
Inseguridad y actividades delictivas	Confianza en la policía	67.7% de la población desconfía en la policía municipal, 57% en la policía estatal y 44.7% en la policía federal		
	Temores asociados al delito	1 de cada 3 teme ser víctima de secuestro; 3 de cada 10 de asaltos; 20% de extorsión y 18% de homicidio		
	Lugares inseguros	La calle es insegura para el 80% de la población		

Fuente: Elaboración propia con los datos expuestos en las tablas anteriores

Tras esta visión panorámica de las situaciones de proximidad al riesgo de violencias en la población que habita en los polígonos de mayor incidencia delictiva en Acapulco, es posible identificar líneas de atención más específicas, tanto en el ámbito territorial como sectorial y por grupo poblacional. Concitando la colaboración y cooperación de los tres niveles de gobierno, la participación de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales de derechos humanos, empresarios y académicos. De este modo sería posible coadyuvar a construir una agenda de intervención, preferentemente con la participación de la población afectada, y en aquellas situaciones de mayor factibilidad en el corto plazo, por ejemplo, es deseable mejorar la percepción de inseguridad en espacios públicos; promover la participación social y comunitaria, con lo cual es posible mejorar el impacto de cualquier programa de intervención; mejorar la calidad del servicio de seguridad pública, transformar a la policía municipal en agentes profesionales y honestos; garantizar mejores servicios públicos en limpieza, agua y alumbrado; iniciar procesos de diálogos con grupos de comerciantes semifijos o vinculados con la informalidad, asociaciones gremiales que ofrecen el servicio público de transporte, para mejorar su servicio; elevar la calidad de los servicios educativos, para disminuir la deserción escolar; promover relaciones familiares pacíficas; combatir la corrupción pública, entre otros esfuerzos por disminuir estas situaciones de proximidad al riesgo de dinámicas violentas o conflictivas. Al menos, hasta ahora, parece que han sido insuficientes los esfuerzos por contener las violencias en esta ciudad.

CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este trabajo fue identificar los factores de proximidad al riesgo de violencia en los polígonos seleccionados por el gobierno mexicano en el municipio de Acapulco. El parámetro de referencia utilizado en la mayoría de estos factores fueron los indicadores registrados a nivel estatal, regional y nacional.

Tras este recuento, es posible afirmar que Acapulco enfrenta una situación crítica en cuanto a los procesos sociales que potencialmente incuban fenómenos de violencias. Casi todos los indicadores registran una *alta* propensión de riesgo.

Los factores individuales, económicos, escolares, familiares y de seguridad convergen con mayor riesgo en los jóvenes hombres (15-29 años), quienes registran una mayor propensión de ser víctima de homicidio; así como una mayor probabilidad de ser reclutados por el crimen organizado, ante las dificultades laborales, desocupación, deserción escolar, abandono y violencia familiar, y altos niveles de consumo de alcohol y drogas. Parece ser que todo confluye para que los jóvenes acapulqueños estén expuestos a los circuitos de control criminal, como víctimas o victimarios. Habrá que profundizar en esta línea de investigación para identificar las formas en que las juventudes conviven y/o contienen este complejo fenómeno delictivo.

Otro elemento de fragilidad es el social/comunitario. La ciudadanía acapulqueña muestra poco interés en participar en asociaciones colectivas, así como en la recuperación de espacios públicos comunitarios o la resolución de conflictos vecinales. Esta ausencia ciudadana del espacio público limitará el alcance de las iniciativas institucionales participativas de prevención de las violencias o de recuperación del entorno urbano. Sin embargo, es interesante indagar si esta ausencia también es resultado del clima de violencia, o de la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas, por sus altos niveles de corrupción o ineficiencia.

En cuanto a los factores de seguridad y justicia, vinculados a los servicios públicos gubernamentales o concesionados, destacan sus problemas de calidad o eficiencia, lo cual se refleja en una situación de abandono gubernamental de espacios públicos (calles y parques) y de servicios (agua potable y seguridad).

Ha sido insuficiente, o de menor impacto al esperado, la inversión pública que han realizado los diferentes niveles de gobierno para contener el fenómeno de la violencia en este municipio, por lo que algunos actores políticos han llamado a reconsiderar la estrategia contra la

delincuencia; una evaluación autónoma de estos programas aportaría elementos de análisis sobre sus alcances y limitaciones.

Finalmente, los indicadores aquí registrados permitirían (re)orientar los propósitos de los programas gubernamentales de prevención de las violencias en grupos poblacionales o segmentos territoriales que están expuestos a sufrir situaciones de riesgos ante la violencia que afecta la vida cotidiana de Acapulco.

FUENTES CONSULTADAS

- Adams, T. (2012), *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse trends in Social Relations, Citizenship, and Democracy in Latin America*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center. Disponible en: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Chronic%20Violence%20and%20its%20Reproduction.pdf>>
- Alvarado, A., (2016), “Violencia juvenil, factores de riesgo y vulnerabilidad”, en Boer Gottsbacher (coord), *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores, pp. 334-359.
- Arteaga, N. y J. Arzuaga (2017), *Sociologías de la violencia. Estructuras, sujetos, interacciones y acción simbólica*, México, Flacso.
- Blair, E., (2009), “Aproximación teórica al concepto de violencia: avatares de una definición”, *Política y Cultura*, núm. 32, pp. 9-33.
- Castillo, G., (2015), “La disputa por rutas de la droga, causa de la violencia en Guerrero”, *La Jornada*, 11 de enero, <<https://www.jornada.com.mx/2015/01/11/politica/005n1pol>>
- Cisneros, J. L. (2014), “Niños y jóvenes sicarios: una batalla cruzada por la pobreza”, *El Cotidiano*, núm. 186, julio-agosto, pp. 7-18. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531428002>
- Conapo, Consejo Nacional de Población (2010), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf>
- Cunjama, E., (2014), *Jóvenes en riesgo, pandillas y delincuencia organizada en México*, México, Tirant lo Blanch.
- y A. García (2015), *Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de los modelos teóricos*, México, Inacipe/PGR.

- Encinas, J. L. (2016), “Jóvenes sicarios. La generación desechable: vivir rápido y morir joven”, *Ciencia UANL*, núm. 80, julio-agosto, pp. 59-65.
- Escobar, A. (2015), “Violencia en el paraíso”, *Novedades de Acapulco*, 23 de abril de 2015, <<http://novedadesacapulco.mx/opinion/violencia-en-el-paraiso>>
- Forbes*, México (2016), “Acapulco, entre las 4 ciudades más violentas del mundo”, *Forbes, México*, 25 de enero, <<https://www.forbes.com.mx/acapulco-entre-las-4-ciudades-mas-violentas-del-mundo/>>
- Hein, A.; J. Blanco y C. Mertz (s.f.), *Factores de riesgo y delincuencia juvenil, revisión de la literatura nacional e internacional*, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: <http://inpsiquiatria.inteliglobe-mex.com/portal/saludxmi/biblioteca/sinviolencia/modulo_2/Factores_de_riesgo_delicuencia_juvenil.pdf>
- Infobae (2019), “México violento: indignantes imágenes de niños armados son ligados al mundo del narcotráfico”, 27 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/08/27/mexico-violento-indignantes-imagenes-de-ninos-armados-son-ligados-al-mundo-del-narcotrafico/>
- Jusidman, C. (2011), *Nota metodológica para el diagnóstico territorial de las causas sociales de las violencias*, México, Incide Social. Disponible en: <http://www.incidesocial.org/images/pdf/nota_metodologica_diagnostico_territorial_causas_sociales_violencias.pdf>
- Kloppe-Santamaría, G. y A. Abello (eds.) (2019), *Seguridad humana y violencia crónica en México. Nuevas lecturas y propuestas desde abajo*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITAM.
- Manzanares, M. (2016), *Violencia y convivencia escolar en Escuelas Secundarias Federales de Ciudad Renacimiento, Acapulco, Guerrero*. Tesis de Maestría: UAGro.
- Merino, J. y C. Torreblanca (2017), “Dinero gastado en Pronapred: 10 mil millones de pesos. Relación con cambio en violencia: nula”, *Nexos*, 13 de febrero de 2017.
- Misse, M. (2018), *Crimen y violencia en el Brasil contemporáneo. Estudios de sociología del crimen y de la violencia urbana*, México, CIESAS.
- Morales, H. y Espinoza, C. (coords.) (2010), *Factores de riesgo de la violencia juvenil en México y Centroamérica. Diagnóstico exploratorio 2007-2009*, México, AWO Internacional.
- Morrison, A.; M. Buvinic y M. Shifter (2005), “América violenta: factores de riesgo, consecuencias e implicaciones para las políticas sobre la violencia

- social y doméstica”, en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (edits.). *Crimen y violencia en América Latina*, Bogotá, FCE.
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, núm. 588, Washington DC, OMS.
- Pearce, J.V. (2007), “Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence”, Brighton, Institute of Development Studies, Working Paper 274. ISBN 978185864643X. Disponible en: <https://bradscholars.brad.ac.uk/bitstream/handle/10454/3802/citizenship_chronic_violence.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Proceso (2006), “Balacera entre narcos y policías en Acapulco: cinco muertos” [En línea] 28 de enero de 2006, <<http://www.proceso.com.mx/214353/balacera-entre-narcos-y-policias-en-acapulco-cinco-muertos>>
- Pronapred (2016), *Elaboración o actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero*, Informe técnico, México, Pronapred, Guerrero.
- Redim, Red por los Derechos de la Infancia en México (2011), *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, México, Redim.
- Schedler, A. (2015), *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México, CIDE.
- Suyapa Padilla, Z. (2014), “Resiliencia educativa de estudiantes ante los riesgos sociales generados por las barras juveniles de fútbol en Honduras”, *Paradigma: Revista de Investigación Educativa*, vol. 21, núm. 34, pp. 9-69, <https://doi.org/10.5377/paradigma.v21i34.1692>
- Unesco (1992), *El Manifiesto de Sevilla sobre la violencia*, Barcelona, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000943/094314so.pdf>>

Fuentes de información directas

- Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred-INEGI, 2014)
- Encuesta Municipal de Alcohol y Drogas, (EMAYD, 2012)
- Encuesta Municipal de Violencia en Jóvenes 2012 (EMVIJ, 2012)
- Encuesta Municipal de Violencia en Jóvenes 2013 (EMVIJ, 2013)
- Encuesta Municipal de Violencia Escolar 2013 (EMVE, 2013)
- Encuesta Municipal sobre Violencias 2014 (EMVIPE, 2014)

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2015)

Encuesta Nacional de Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior 2009 (ENEIVEMS, 2009)

Encuesta Pronapred Acapulco 2015 (EPROACA, 2015)

INEGI: Accidentes de tránsito terrestres en zonas urbanas y suburbanas, 2013 y 2014

INEGI, 2019. Consulta interactiva de datos. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=28820

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010

INEGI. Estadísticas de natalidad, 2013-2014

INEGI. Encuesta intercensal, 2015.

Marcha Exploratoria Pronapred Acapulco 2015 (MEPROACA, 2015)

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, 2015

CAPÍTULO 2

Violencia urbana y percepción de inseguridad en Acapulco, Guerrero*

Margarita Jiménez Badillo

INTRODUCCIÓN

Una ciudad con alta explosión demográfica y sin una planificación de desarrollo, con condiciones adversas de calidad de vida, hace más vulnerables a sus habitantes generando espacios con inseguridad y violencia. Estos componentes son los que caracterizan a Acapulco, ciudad que en su evolución urbana desde los años cincuenta del siglo pasado ha mostrado una tasa creciente de población que llevó a una expansión urbana no planificada; y superó la capacidad de atención a la población, que incrementa sus demandas de infraestructura y falta de servicios. Aunado a ello, otro déficit del municipio es la incapacidad gubernamental para atender la delincuencia y la violencia, visibles en los espacios públicos, lo que ha devenido en una percepción de inseguridad que cuestiona el rol de las instancias de seguridad pública —léase policía y en el último decenio, rol asignado a la Marina, Ejército y Gendarmería Nacional, hoy Guardia Nacional.¹

* Estudio desarrollado en el marco del Proyecto 1200 Conacyt “Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero” coordinado por el doctor Gabino Solano Ramírez en la Universidad Autónoma de Guerrero.

¹ Si bien el concepto de seguridad pública como lo expresa Carrión ha implicado mantenimiento del orden público, con énfasis policial y legal, la propia dinámica

En este estudio se explora, primero, cómo Acapulco fue configurándose en una urbanización con limitadas condiciones de infraestructura para la población. Posteriormente se plantea ¿qué tanto la inseguridad ocupa un lugar prioritario en la preocupación de la población?; ¿cuál es su percepción del desempeño de las instancias de seguridad pública? Aquí se sostiene que las colonias marginales con carencias de infraestructura no son violentas por sí mismas (Carrión, 2008), ni generan conductas delincuenciales, sino que hace falta un rol de las autoridades locales para articular gobierno-sociedad, en donde cada parte se involucre para mejorar las condiciones de vida de la población; es decir, en Acapulco se requiere alentar una cultura de participación ciudadana con responsabilidades vecinales para apropiarse de los espacios públicos, así como del desarrollo de su entorno para contribuir a reducir los índices de inseguridad. Otro argumento en este estudio es que Acapulco no ha logrado combatir la delincuencia y que la violencia e inseguridad están asociadas directamente a la desafección política de la sociedad hacia las instancias gubernamentales y policiales.

Acapulco es una ciudad orientada principalmente al turismo; es también un puerto que históricamente fue destino del comercio transpacífico y actualmente, fomenta el mercado de exportación de vehículos; es atracción del turismo de sol y playa; deportivo y marítimo, recibiendo cruceros internacionales, aunque con un ritmo lento. Es también una zona de tránsito, con sostenido crecimiento poblacional desde los años cincuenta.

Sin embargo, este destino turístico destaca por indicadores delincuenciales. El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia

social ha avanzado en superar este concepto por el de seguridad ciudadana, noción que indica “un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura”. Agrega el autor que se trata de una organización social a la que el ciudadano pertenece y, por tanto, la defiende. Así, seguridad pública es una concepción estado-céntrica, mientras que la otra noción es ciudadana. Véase Carrión, s.f., ¿Seguridad pública o seguridad ciudadana? <http://www.flacso.org.ec/docs/fc_seguridad.pdf>

Penal (CCSPP)² hace un seguimiento anual en donde identifica las cincuenta ciudades más violentas del mundo, ocupando Acapulco, los primeros lugares desde 2011. En dicho año se le ubicó en el cuarto lugar; en 2017, en el tercer lugar; y en 2018 subió al segundo con una tasa de 110.50 homicidios por cada 100 mil habitantes, lo que representa 948 homicidios ante 857 mil 883 habitantes.³ Esto es, la tendencia por poco menos de una década se agrava, lo que es una alerta que pone en cuestionamiento el quehacer de las autoridades de seguridad pública. El ranking para México en 2019 registra que cinco ciudades de México ocupan los primeros lugares en el nivel de peligrosidad: Tijuana, Juárez, Uruapan, Irapuato y Acapulco, esta última con una tasa del 71.61 por ciento.⁴

La gravedad de la delincuencia y violencia en el país se ha convertido en foco de atención para su registro y seguimiento. La Consultora ON Partners en 2015 ubica a Acapulco como la segunda ciudad —después de Chilpancingo— más insegura de un ranking de 72 zonas urbanas del país. El Índice Delictivo Metropolitano (IDM) reporta para ese mismo año una tasa de homicidios dolosos de 114.2 por cada 100 mil habitantes, situando a Acapulco dentro de las ciudades más peligrosas de Latinoamérica.⁵

El Índice de Paz 2019, presentado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP) evalúa en 2018 a Guerrero como uno de los estados del país menos pacíficos; dicha entidad ocupa el lugar 31 de 32 que constituyen la República mexicana. Es considerado como un estado con nive-

² Organización civil que hace un seguimiento del número de homicidios por cada 100 mil habitantes —homicidios intencionales o muertes por agresión—, en ciudades que superan los 300 mil habitantes.

³ Las 50 ciudades más violentas del mundo, 2018, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC., 12 de marzo de 2019, <<http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>>

⁴ Seguridad, Justicia y Paz, “Boletín Ranking 2019 de las 50 ciudades más violentas del mundo”, 1 de junio de 2020 <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1590-boletin-ranking-2019-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo>>

⁵ Índice Delictivo Metropolitano, IDM 2015, On Partners <<http://www.onpmexico.com/media/informes/OnPartners-01-Informe-IDM2015.pdf>>

les extremos de homicidio, teniendo en cuenta que registró una tasa de 56.4 por cada 100 mil habitantes en 2015 frente a 69.6 en 2018.⁶ Estas cifras reflejan una curva ascendente de homicidios en Acapulco respecto a Guerrero, por lo que se trata de una sistemática ola de violencia que se incrementa en las distintas entidades del país.

En cuanto a la información que registra el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP),⁷ a partir de las denuncias presentadas ante agencias del ministerio público, en Guerrero, durante 2017 hubo 2 mil 868 denuncias de homicidios dolosos. En Acapulco en ese año, la misma fuente registra 863 casos,⁸ esto es, 30 por ciento de homicidios dolosos en Guerrero provienen de la ciudad de Acapulco.

Guerrero cuenta con poco menos de 200 oficiales de seguridad pública por cada 100 mil habitantes; “los [estados] menos pacíficos que tienen los niveles más altos de violencia medidos por el [Índice de Paz en México] no necesariamente reciben fondos per cápita más altos para seguridad interna” (Índice de Paz, 2019: 44-58). Efectivamente, la misma fuente marca que Guerrero, como una de las entidades menos pacíficas en 2018, recibió menos de 200 pesos per cápita para seguridad interna, sobre un promedio de 189 pesos por el total de los estados del país. Así, la inversión del estado en materia penal y judicial es insuficien-

⁶ El Índice de Paz mide cinco indicadores: homicidio, delitos con violencia, delitos con arma de fuego, cárcel sin sentencia y crímenes de la delincuencia organizada. A nivel nacional, la tasa de homicidios aumentó 14 por ciento en 2018, esto es, 27.2 casos por cada 100 mil habitantes; 69.4 por ciento de estos homicidios se cometieron con arma de fuego; se registró una tasa de impunidad en el país de 97 por ciento. Los estados menos pacíficos en 2018 fueron Baja California, Guerrero, Colima, Quintana Roo y Chihuahua.

⁷ Incidencia delictiva del fuero común 2017. Comité Interinstitucional de Estadística e Informática de Seguridad Pública (CIEISP) del Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública <<https://drive.google.com/file/d/1FBJfdqRo-9Y59C-jSz0-IPde1r58Ia97v/view>>

⁸ “Acapulco y Chilpancingo concentran 50 de homicidios en Guerrero”, El Financiero, 12 de febrero de 2019 <<https://elfinanciero.com.mx/nacional/acapulco-y-chilpancingo-concentran-50-de-homicidios-en-guerrero>>

te para la población total de Guerrero.⁹ Ante estas carencias, y dados los altos índices delincuenciales, los acuerdos con el gobierno federal han sido el despliegue del Ejército, la Marina, Gendarmería Nacional, la Policía Federal, que en la *praxis* se les facultó para asumir tareas de seguridad pública, esto es, garantizar seguridad, tanto a la población como su patrimonio. Bajo este contexto, ¿cuáles son las percepciones de la población en Acapulco sobre esta creciente incidencia delincencial? Planteamiento que se intenta responder en la tercera sección del presente estudio.

APROXIMACIONES TEÓRICAS EN TORNO A LA VIOLENCIA EN ACAPULCO

Violencia, como una visión instrumental, implica el “uso de la fuerza”; es sin duda, una “conducta intencional que causa o puede causar un daño” (Sanmartín 2007: 9, citado en Padilla, 2017: 35). Más específico, la violencia es cuando “se hace visible o se refuerza con la acción agresiva de un sujeto de manera directa en contra de la integridad o propiedad de otro u otros” (Padilla, 2017: 42). Dando un paso más en esta noción teórica, Carrión (2008) argumenta que la violencia en las ciudades latinoamericanas no ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana; afirma que a la violencia se le ha conceptualizado en términos de atributos y no de relaciones sociales (Carrión, 2008: 112), es decir, no se identifica a los actores en juego, el contexto en el que se da la violencia, así como las condiciones de vida de la sociedad. Es posible que se pueda avanzar en el análisis de la violencia a partir de las relaciones humanas contextualizando el fenómeno de la violencia en su entorno. Esta reflexión conlleva entonces a plantear si una población

⁹México, entre 2015-2018, incrementó en 25 por ciento la tasa de delitos con violencia; la tasa de crímenes de la delincuencia organizada se elevó 11.6 por ciento en 2018; los estados en México tuvieron una tasa mediana de 110 oficiales de seguridad pública por cada 100 mil habitantes en 2017 —menos de la mitad promedio de América Latina. Véase Índice de Paz, 2019: 4.

es menos violenta al contar con un desarrollo urbano y más condiciones de vida; es decir, como expresa el mismo autor: ¿con “buenas políticas urbanas” (2008: 127) va a dejar de haber violencia?; entonces, ¿qué hace más violenta a una sociedad como Acapulco?

Después de más de una década de violencia en el país y particularmente en Acapulco, hay estudios como el de Peña (2017: 23), que se pregunta “¿qué elementos permiten explicar el cambio que hizo de Acapulco, aquel destino turístico por excelencia, una de las ciudades más violentas en la actualidad?”. Responde que es un fenómeno multidimensional, y que la alta demanda de los servicios turísticos después de los cincuenta —aunada a un crecimiento demográfico, falta de desarrollo regional e infraestructura— llevó a una inadecuada planeación de la ciudad, por lo que, desde un enfoque geográfico, ubica los corredores del mayor índice de delincuencia, violencia criminal y tráfico de mercancías ilícitas; y a partir de las áreas de mayor concentración de la criminalidad (*hot spots*), identifica patrones de la dinámica delictiva.

Este enfoque del reconocimiento de concentraciones lineales del delito o, bien, puntos calientes de la delincuencia, ofrece análisis de distribución espacial para identificar mapas de la delincuencia y patrones del comportamiento delictivo, como los trabajos de Fernández, Vázquez y Belmonte (2013) y Ruiz (2012) para casos de España, que aportan elementos para instrumentar medidas de prevención de la violencia, así como identificación de espacio y tiempo del delito para la atención prioritaria en materia de seguridad pública.

Otros enfoques que coinciden en el argumento multifactorial de la violencia son los trabajos de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social), orientados a la contención de la violencia, detectando procesos, situaciones y condiciones de tipo económico, social, político, cultural y ambiental que contribuyan a construir espacios, grupos y personas involucrados en diferentes tipos de violencia. Implica capacidad para detectar factores precursores, de riesgo, detonadores y de contención de las violencias (Jusidman *et al.*, 2016: 7-8).

Más orientado a una explicación con responsabilidad institucional y relaciones de poder es el enfoque de Pereyra (2012), al argumentar

que “la violencia se exagera sólo bajo ciertas condiciones sociales y políticas”, es decir, que el incremento de la violencia está en razón de las relaciones específicas entre soberanía y gubernamentalidad. Para el caso mexicano, durante la presidencia de Felipe Calderón, argumenta que “los grupos criminales ejercen un poder estratégico basado en la administración de recursos, personas y poblaciones [...], que ponen a raya la soberanía popular y democrática de los Estados, se beneficia de los acuerdos informales e ilegales, y renueva pragmáticamente sus objetivos y fines para ajustarse a nuevas situaciones”. La inacción gubernamental o bien su complicidad “desdibujó las responsabilidades informales y dio paso a un desequilibrio de poder en el que los grupos de la droga se impusieron a las instituciones políticas y de seguridad” (Pereyra, 2012: 432).

La lectura que Pereyra hace a nivel nacional no está desvinculada con el caso de Acapulco, donde la labor de la policía municipal ha estado en cuestionamiento, dejando la seguridad bajo la responsabilidad de fuerzas nacionales. La seguridad es una demanda social arraigada ya en la población acapulqueña, en tanto ha sido testigo de la paulatina decadencia de prosperidad en el puerto. Dammert y Paulsen (2005: 7) consideran que aun cuando la seguridad ciudadana es preocupación de los gobiernos locales, éstos ven afectada su capacidad para enfrentar la violencia y la delincuencia en tanto fenómenos complejos y multicausales que tienen características específicas en cada localidad.

Otra perspectiva de planificación urbana es el análisis de Verónica Sánchez (2017: 252), quien argumenta que el propio diseño de ciudad es un mecanismo para dar lugar a la cohesión social en los espacios públicos y áreas habitacionales con adecuados servicios. Agrega la autora que, “la manera en cómo se planifica la ciudad contribuye a promover la inseguridad y la violencia que también se extiende a otros sectores” (Sánchez, 2017: 253). Por tanto, desde esta perspectiva, en casos donde hay condiciones adecuadas de vida, ¿es posible contar con menos incidentes de violencia? Parece que no es así, dado que la sociedad se ve limitada a poder disfrutar hasta con los bienes que tiene: su casa, su auto, su patrimonio cualquiera que sea, porque ante el ambiente de

inseguridad y violencia no se tiene confianza de caminar por las calles libremente, generándose una zozobra constante de peligrosidad. Por ello, la sociedad de Acapulco ha cambiado sus patrones de conducta evitando salir de noche, no acudir a espacios donde se percibe mayor riesgo. El Fraccionamiento Costa Azul en Acapulco es un ejemplo de urbanización más planificada, con un status de mayor exclusividad y con una población de mejores recursos económicos, sin embargo, no está excluida de altas incidencias de violencia.¹⁰

La seguridad, por tanto, implica no sólo que el Estado ofrezca condiciones para disfrutar de un “derecho a vivir sin miedo, gozar de los espacios públicos y a sentirse en un entorno social seguro” (Moloeznik, 2012: 2). En su estudio, dicho autor se plantea indagar si un déficit de servicios o contar con estos servicios, pero de mala calidad, redundan en una situación de inseguridad. Para ello, recurre a la percepción de inseguridad ciudadana en varias ciudades de Guadalajara. Encuentra que esta tesis no es concluyente, ya que no es generalizado el sentimiento de inseguridad en casos donde no hay calidad de los servicios (Moloeznik, 2012: 84). Esto demuestra que los servicios municipales con que cuenta la ciudadanía no tienen relación con el sentimiento de inseguridad percibida por los ciudadanos.

EVOLUCIÓN POBLACIONAL Y URBANA DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO

El estado de Guerrero se ubica en la región centro-sur del país con costas en el océano Pacífico y está limitado por los estados de Michoacán al oeste, Morelos y Puebla al norte y Oaxaca al este (Mapa 1). Tiene

¹⁰ La inseguridad en Costa Azul es un problema que se ha intentado atender entre autoridades del gobierno federal y estatal, quienes instrumentaron una Base de Operaciones Mixtas (desde 2016), que consiste en recorridos de militares, policías de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de inhibir la violencia, mas no para resolverse. A 2019 dicho fraccionamiento sigue registrando casos que vulneran la seguridad ciudadana <<https://suracapulco.mx/impreso/4/la-bom-de-costa-azul-no-bajo-la-violencia-sino-que-aumentaron-las-extorsiones-senalan-vecinos/>>

una superficie de 63 mil 794 km² y cuenta con 81 municipios, siendo Acapulco el más importante en desarrollo turístico, en población y en desarrollo económico.

MAPA 1.
ESTADO DE GUERRERO



Fuente: Elaboración propia

Guerrero es el estado número 12 en población y el 24 en lo que se refiere a participación de su producto interno bruto (PIB) a la economía nacional. Su economía representa 1.43% de la nacional¹¹ y el turismo 30 por ciento del PIB del estado, y en su mayor parte se centra en Acapulco.

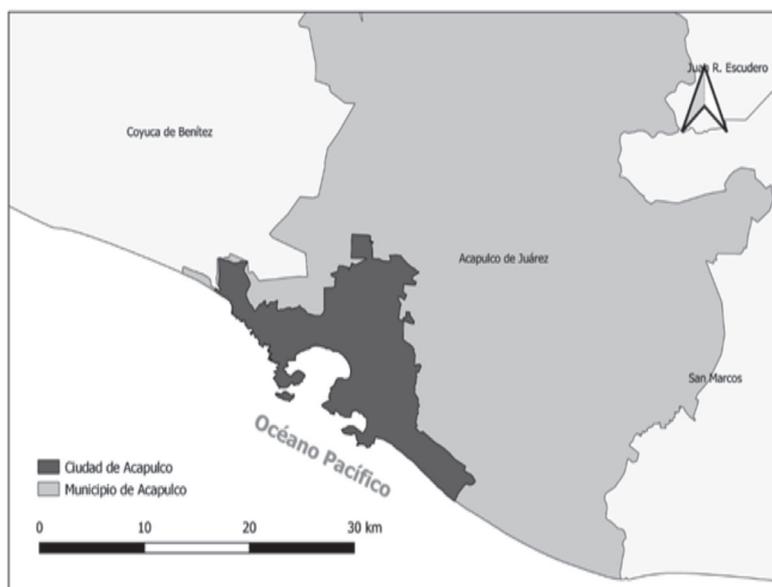
La ciudad y Puerto de Acapulco se ubica al sur del estado de Guerrero (Mapa 2), en la Costa del Pacífico a 16°52'43' de latitud norte y

¹¹ Actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano de Acapulco de Juárez, Guerrero (2015: 73).

99°53'12 de longitud este, con una altitud de 20 msnm;¹² cuenta con una superficie de 1 mil 882.20 km², lo que representa 2.95 por ciento de la superficie estatal. Colinda al norte con los municipios de Coyuca de Benítez, Chilpancingo de los Bravo y Juan R. Escudero; al este con los municipios de Juan R. Escudero y San Marcos; al sur con el municipio de San Marcos y el océano Pacífico; al oeste con el océano Pacífico y el municipio de Coyuca de Benítez. Acapulco tiene una densidad de población de 455.68 habitantes por km²; se compone de 224 localidades. La cabecera municipal está ocupada por la localidad de Acapulco de Juárez; concentra las actividades económicas de Guerrero y aloja 70 por ciento de la planta hotelera del estado.

MAPA 2.

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE ACAPULCO EN EL ESTADO DE GUERRERO



Fuente: Elaboración propia

¹² Anuario Estadístico y Geográfico por entidad Federativa 2018: 54, INEGI.

El municipio se ubica en la bahía de Santa Lucía, protegido del mar abierto por la península de Las Playas en el noroeste y por Punta Bruja en el sureste. Rodeado de montañas de la Sierra Madre del Sur y con una forma casi circular de la bahía como un anfiteatro en gradería (Mapa 2), situación que evita un alto oleaje y sirve de protección contra huracanes (Valenzuela y Coll-Hurtado, 2010: 166).

La evolución de crecimiento de la población en Acapulco respecto a Guerrero se observa principalmente entre los años cincuenta-setenta, que de 6.07 por ciento pasó a 14.94 por ciento. Los datos confirman la época dorada del turismo en Acapulco entre 1950 y 1990, cuando la tasa de su población se incrementó en poco más de 300 por ciento. Sin embargo, desde la década de los noventa se retrae el crecimiento poblacional, manteniéndose en los siguientes años una tasa constante de poco más de 23 por ciento (Tabla 1).

TABLA 1.
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ACAPULCO

<i>Año</i>	<i>Acapulco</i> <i>En miles de hab.</i>	<i>Guerrero</i> <i>En miles de hab.</i>	<i>Tasa crecimiento</i> <i>de Acapulco</i> <i>respecto a Guerrero</i>
1930	21,239	641,690	3.30
1940	29,312	732,910	3.99
1950	55,862	919,386	6.07
1960	84,720	1,186,716	7.13
1970	238,713	1,597,360	14.94
1980	409,335	2,109,513	19.40
1990	593,212	2,620,637	22.63
1995	687,292	2,916,567	23.56
2000	722,499	3,079,649	23.46

<i>Año</i>	<i>Acapulco</i> <i>En miles de hab.</i>	<i>Guerrero</i> <i>En miles de hab.</i>	<i>Tasa crecimiento</i> <i>de Acapulco</i> <i>respecto a Guerrero</i>
2005	717,766	3,115,202	23.04
2010	789,971	3,388,768	23.31
2015	810,669	3,533,251	22.94
2017*	857,883	3,625,040	23.66

* Estimación de la población a mitad de 2017 (INEGI).

Fuente: Censos de población INEGI. Para 2015-2017: Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2018, INEGI <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2018/702825107017.pdf>

Acapulco, fue un centro turístico de auge hacia los años cincuenta, una atracción para extranjeros; durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) se fue urbanizando, creando vías de comunicación como el Aeropuerto Internacional, la Avenida Costera, las carreteras de Ica-cos-Puerto Marqués, así como la Autopista México-Acapulco.

En la época de afluencia poblacional, el crecimiento del puerto se derivó de su atracción turística, de la migración de fuerza de trabajo para el desarrollo turístico y la migración del mismo estado de Guerrero, generando una ocupación territorial en los cerros con viviendas precarias y con limitaciones de servicios de luz y agua, dadas las dificultades para la instalación de dichos servicios.¹³

¹³ En basta literatura se expone la evolución urbana de Acapulco, coincidiendo que el crecimiento del turismo y áreas urbanas generaron problemáticas ambientales, socioeconómicas y de infraestructura. En sí, la expropiación de tierras en los litorales de la bahía dio paso a complejos hoteleros y fraccionamientos exclusivos, careciendo de un desarrollo armónico en el puerto, que derivó en una urbanización marginal, asentamientos irregulares y unidades habitaciones populares con ineficientes servicios básicos (Carrascal y Pérez Villegas, 1998; Ramírez, 1987; Castellanos, Palacios y Martínez, 2015; López et al., 2012).

Las colonias populares se constituyeron por invasiones territoriales de la población que fue asentándose irregularmente, sin considerar el tipo de suelo y dando lugar a una ocupación sin servicios, con riesgos de deslaves e inundaciones. La autoridad municipal optó por su regularización hacia los años cuarenta; para 2000, el 42 por ciento de la población vivía en el área del Anfiteatro; 46 por ciento en el Valle de la Sabana (Zapata, Renacimiento, Coloso, Cayaco) y 12 por ciento en la zona Diamante y Pie de la Cuesta (Castellanos, Palacios y Martínez, 2015: 2-3).

Sin embargo, la urbanización se priorizó en las zonas turísticas, favoreciendo la concentración privada de la tierra, expropiación de tierras ejidales, cambio de uso de suelo, que de áreas agrícolas pasaron a ser fraccionamientos e infraestructura hotelera. “La actividad turística, entonces, fue uno de los principales motores de transformación y reorganización territorial” (Valenzuela y Coll-Hurtado, 2010: 170). Para los años sesenta, Acapulco se había convertido en la ciudad principal respecto a la propia capital del estado, que es Chilpancingo.

Acapulco hacia los años ochenta fue modificando su estructura urbana, pasando de una apropiación del suelo para zona turística a un crecimiento urbano para uso habitacional.¹⁴ Se fue observando una correlación entre expansión física del turismo y la zona urbana, alterando áreas naturales protegidas, principalmente en las partes altas de la Bahía y Puerto Marqués (Carrascal y Pérez, 1998: 111). Esto es, el desarrollo urbano se fue logrando con la apropiación de espacios rurales, deteriorando los recursos naturales como los manglares y acotando las reservas territoriales.¹⁵ El uso extensivo del suelo dio paso a zonas hoteleras, complejos residenciales y campos de golf.

¹⁴ Plan Director Urbano de la zona metropolitana de Acapulco de Juárez, Gro., 1998, <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/reglamentos/PlanDirectorUrbanoAcapulco.pdf>

¹⁵ Empresas inmobiliarias como GEO, EVI, ARA, Homex, Cecsá entre otras, han sido las beneficiarias de este proceso de urbanización, que con la autorización municipal y estatal han creado unidades habitacionales en zonas de riesgo, en manglares y pantanales, cambiando el uso del suelo, que, de huertos de mango y coco, se convirtieron en fraccionamientos.

Los cambios en la afluencia de población hacia Acapulco entre 1970 y 1980 fueron un momento crítico para las inversiones extranjeras y nacionales en el municipio, dado el deterioro ambiental, descargas de aguas residuales, falta de regulación ambiental, ordenamiento territorial y planeación urbana (Torres, 2016: 326) que llevó al gobierno a desalojos masivos de familias asentadas en tierras del Parque Nacional El Veladero. La canalización de estas familias hacia el Valle de La Sabana —hoy Ciudad Renacimiento— fue tan arbitraria que no se preparó el gobierno para ubicar a más de 120 mil personas en esta y otras colonias que fueron descuidadas y sin calidad de vida por falta de condiciones, infraestructura y servicios básicos para la población.¹⁶

Esta tendencia da cuenta de que Acapulco dejó de ser un emporio turístico, como se refleja en la Tabla 2, donde, en casi dos décadas, hay evidencia de un declive de turistas extranjeros que visitan Acapulco.

TABLA 2.
AFLUENCIA TURÍSTICA EN ACAPULCO

<i>Año</i>	<i>Turistas</i>	
	Nacionales	Extranjeros
2000	1,777,217	401,199
2016	5,543,995	90,535
2017	6,379,414	85,058

Fuente: Compendio Estadístico del Turismo en México, 2017, Sector.

¹⁶El parámetro aquí para conceptualizar calidad de vida es el criterio de ONU-Habitat, que la mide con indicadores de salud, educación, seguridad y protección, así como espacio público. Su concepto de calidad de vida implica “una ciudad próspera [...] que proporciona a todos los ciudadanos sin distinción de raza, etnicidad, género, estatus socio-económico u orientación sexual, servicios básicos dignos, educación de calidad, espacios públicos accesibles y seguridad ciudadana”. Ver: 2016 Informe final municipal Acapulco de Juárez, Guerrero, México. Índice básico de las ciudades prósperas. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y ONU-Habitat, p. 36 < <https://infonavit.janium.net/janium/Documentos/56641.pdf>>

Aun cuando no sólo depende de la voluntad gubernamental de proveer servicios o no a las ciudades, el propio crecimiento de éstas rebasa la capacidad económica y administrativa del gobierno para suministrar servicios a la población (Torres, 2016: 316).

Dicho crecimiento de la ciudad sin planificación de desarrollo, que generó falta de infraestructura y servicios para ofrecer una calidad de vida a sus habitantes, fue dando lugar a asentamientos irregulares de población; a colonias marginadas con pobreza y carencias de servicios básicos —agua, alumbrado, sanidad, salud, transporte, vías de comunicación, entre otros—.

La utilización del suelo para urbanizar tierras ejidales expropiándolas a los productores agrícolas dio solidez financiera para sectores privados, inmobiliarias, desarrollo de complejos turísticos mediante concesiones de tierras y playas al sector privado, y el auge de fraccionamientos exclusivos que polarizaron a la sociedad. Esta prosperidad turística frente a sectores sociales menos favorecidos ocasionó invasiones del suelo urbano para generar asentamientos que en el futuro se convirtieron en colonias irregulares, sin planificación y con grandes carencias para su desarrollo, que en la interpretación de Torres (2016) se trata de una segregación, exclusión social y desigualdad territorial por el uso del suelo, por los beneficios a inmobiliarias y mercantilización del espacio urbano.

Efecto de este proceso de urbanización multiforme ha sido la polarización social en el municipio. Al extremo noreste de la bahía —el viejo Acapulco, o bien, el Acapulco tradicional— predominan los hoteles de los años cincuenta y con una población marginal por servicios deficientes, una población de bajos ingresos, comercio formal e informal, áreas sin mantenimiento y, en consecuencia, “con menores oportunidades en la actividad turística” (Valenzuela y Coll-Hurtado, 2010: 184). En la parte central —el Acapulco Dorado— prevalece la infraestructura hotelera de los años setenta-ochenta y fue definiéndose un estrato social de clase media; y al término de la Costera, el Acapulco Diamante se ha ido construyendo con hotelería más reciente, que es la cobertura para un turismo más selectivo; mejores servicios, más modernos y en proceso de

crecimiento. Sin embargo, la violencia atribuida al crimen organizado, que se hizo más visible desde 2007 en Acapulco, ha sido un factor de retraimiento del turismo principalmente internacional, dejando atrás la época de visitantes de Hollywood, así como los *spring breakers* de Canadá, los cruceros que llegaban a las costas del puerto y el turismo internacional, entre otros.

El estado actual de urbanización en el municipio de Acapulco sigue reflejando esos déficits de urbanización que garantice servicios de infraestructura. Dicho municipio registra el Índice de Movilidad Urbana más bajo de entre las 20 ciudades más importantes del país, es decir, no cumple con estos parámetros y por ello ocupa el lugar más bajo de competitividad. “La movilidad ineficiente tiene implicaciones en otros rubros delicados de atención a la comunidad. Por ejemplo, [en esta ciudad] la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes es casi cuatro veces mayor que en las tres ciudades con mejor movilidad” (IMCO, 2019: 2).¹⁷

Ya se expuso arriba que el crecimiento urbano mal planificado trae problemas a la población de Acapulco, en detrimento de su calidad de vida, que según ONU-Hábitat, en su Índice Básico de las Ciudades Prósperas (CPI) 2018 es de 46.70 por ciento, es decir, Acapulco ocupa el último lugar a nivel nacional. Significa que este municipio tiene un factor del estado de prosperidad *débil*, por lo que el nivel de intervención

¹⁷ El Índice de Movilidad Urbana (IMU) “mide el grado de competitividad en la movilidad que tienen las ciudades mediante la oferta de diversas opciones de transporte” (atractivas, deseables, alcanzables). La movilidad es competitiva si reduce las horas-persona que se pierden durante los traslados, así como los impactos que tiene sobre la salud y el medio ambiente”. Un alto nivel de competitividad es cuando hay: 1) Eficiencia y transparencia gubernamental (inversión de recursos en infraestructura de movilidad sustentable, mejores prácticas en transparencia presupuestal y menores índices de percepción de corrupción; 2) Regulación (marco normativo que promueva la adecuada planeación e implementación de la movilidad en la ciudad). “Índice de Movilidad Urbana. Barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes”, Boletín de Prensa, IMCO, 29 de enero de 2019, <<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Bolet%C3%ADn-%C3%8Dndice-de-Movilidad-Urbana.pdf>>

es priorizar las políticas urbanas.¹⁸ “Este tipo de crecimiento se constituye en un factor precursor de violencia al ser un proceso que hace relativamente difícil solucionar las problemáticas sociales, al aumentar el sentimiento de desconfianza entre las personas, además de generar un sentimiento de inseguridad” (Jusidman, 2016: 17).

Ahora bien, en este escenario, paralelamente se ha incrementado la delincuencia, y un indicador fuerte para medir cómo ésta incide en la cotidianidad de los acapulqueños es su percepción sobre la inseguridad en el puerto, recogida en la siguiente sección. Asimismo, se expone el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública, considerando que ésta “es un proceso que se construye en la experiencia cotidiana de la vida pública del ciudadano” (Durand, 2006).

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Siendo la violencia un problema central en México y particularmente en Acapulco, perspectivas diferenciadas buscan explicar la tendencia ascendente de ésta, considerando “los factores socioeconómicos que consolidan la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y los factores político-institucionales que pueden ocasionar una crisis de gobierno” (Informe Mundial sobre Desastres, 2010: 22). Dentro de los factores socioeconómicos, aquí se incorporan las propias carencias de infraestructura y oportunidades de desarrollo, lo que conlleva a la exclusión social; a la no participación de los beneficios y a la falta de calidad de vida que sí tienen los sectores turísticos. Asimismo, los asentamientos humanos que formaron colonias sin planificación urbana limitan a la población

¹⁸ El CPI mide: I Productividad; II Infraestructura de desarrollo; III Calidad de vida; IV Equidad e inclusión social; V Sostenibilidad ambiental; y VI Gobernanza y legislación urbana. Dentro de la variable calidad de vida, se evalúa salud, educación, seguridad y protección, así como espacio público. Índice Básico de las Ciudades Prósperas, CPI 2018, ONU-Habitat <http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/cpi/2015/12001_Acapulco_de_Ju%C3%A1rez.pdf>

de calidad de vida por falta de condiciones de infraestructura. En otros términos, “...mientras la violencia urbana se arraiga en el subdesarrollo y la desigualdad, se produce un círculo vicioso en el que la violencia urbana socava el desarrollo y sigue debilitando las instituciones del Estado” (Informe Mundial sobre Desastres, 2010: 21).

Efectivamente, ante este escenario, el gobierno de Acapulco no ha logrado generar confianza de la población, y la policía municipal tampoco, posiblemente porque sus condiciones laborales le impiden eficientar su trabajo en tanto no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor: además de capacitación, recursos materiales como patrullas, así como adiestramiento;¹⁹ o bien por actos de corrupción y abuso de poder. Las autoridades locales —la alcaldía, regidurías—, suscribieron de 2013 a 2018 la aplicación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) en polígonos considerados de mayor delincuencia —Jardín, Renacimiento, Zapata, Petaquillas y Progreso—, en el supuesto de que [...] si este programa permaneciera el tiempo suficiente, los índices de delitos [...] disminuirían (Licea, 2018: 83).

Su propósito fue reducir factores de riesgo que favorecieron la violencia y la delincuencia. Este programa concentró sus áreas de atención en el ámbito social, comunitario, situacional y psicosocial, pretendiendo transformar entornos de violencias, disminuir vulnerabilidades sociales, fortalecer capacidades organizacionales de vecinos frente a la violencia, metas en el marco de la coordinación de capacidades institucionales a nivel municipal, estatal y federal (Licea, 2018: 77). Después de este programa —que ya fue suspendido—, se orientaron políticas de subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad

¹⁹ En 2015, la policía municipal de Acapulco mantuvo un paro laboral por once meses, demandando prestaciones laborales, servicio médico, seguro de vida, entre otras prestaciones. Otra demanda fue la reinstalación de los policías que no aprobaron exámenes de control y confianza, luego de someterlos a exámenes toxicológicos y de control y confianza, donde, de 1 mil 800, sólo 400 acreditaron los exámenes, por lo que al iniciarse el procedimiento de finiquito de relación laboral, se generaron inconformidad, marchas, plantones y paro indefinido.

Pública (FORTASEG), entre cuyos propósitos está la profesionalización de la policía, así como la prevención social de la violencia.²⁰ Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo mediante estos programas han sido insuficientes, dado que el entorno delincucional y la población como víctima de delitos sigue siendo un foco de alerta en Acapulco.

La Comisión Nacional de Seguridad (CNS), en enero 2017, ubicó en Acapulco las colonias de alta peligrosidad —incluida la zona turística del puerto—, dados los niveles de homicidios registrados, robo de vehículos y armamento reservado. Ciudad Renacimiento es la colonia identificada con mayor incidencia delictiva (Mapa 3); otras colonias con distintos niveles de peligrosidad son Progreso, Centro, El Coloso, Emiliano Zapata, La Laja, Jardín Mangos, Llano Largo, La Garita, entre otras. En la zona turística está la colonia Condesa, Icacos y Punta Diamante (García, 2017).²¹

Ciudad Renacimiento²² se originó como área habitacional en los años ochenta; se transformó el uso del suelo al comercial o mixto, persistiendo microempresas distribuidas en dos corredores comerciales: uno, el Corredor Comercial Las Cruces-Renacimiento, paralelo al acceso de la ciudad, proveniente de la Autopista del Sol; mientras que el Corredor Comercial Hermenegildo Galeana se extiende por la parte media de la colonia (López *et al.*, 2012: 123). Conjuntamente con la afluencia

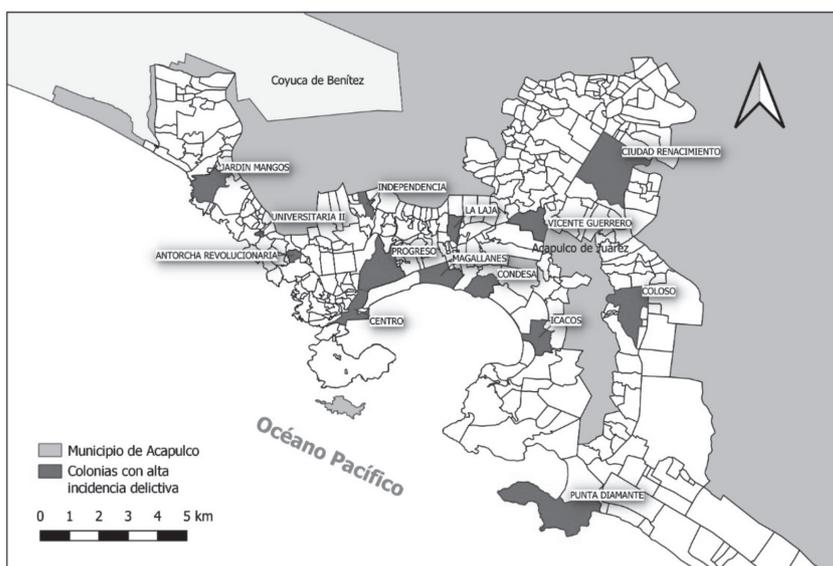
²⁰ El FORTASEG fue diseñado para la atención de: 1) Desarrollo, profesionalización y certificación policial; 2) Sistema nacional de información para la seguridad pública; 3) Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal; 4) Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial; 5) Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas y 6) Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia. Gobierno de México <<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>>

²¹ Dennis A. García, “Acapulco, el municipio más violento del país: CNS”, El Universal, 13 de enero de 2017 <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/01/13/acapulco-el-municipio-mas-violento-del-pais-cns>>

²² Ciudad Renacimiento es una colonia originada básicamente de migrantes originarios del sector campesino, provenientes de otras regiones del estado de Guerrero, pero también de Michoacán, Veracruz, Morelos.

comercial, los asentamientos urbanos cuentan con una infraestructura deficiente en servicios de agua, luz, y particularmente las actividades cotidianas inducen a una mayor contaminación. Es una de las colonias con mayor incidencia delictiva y en donde, reiteradamente, las corporaciones de seguridad han desplegado sus operativos.²³

MAPA 3.
COLONIAS CON ALTA INCIDENCIA DELINCUENCIAL EN ACAPULCO



Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Nacional de Seguridad, en García, 2017.

²³ Mediante PRONAPRED, el gobierno federal y gobiernos locales han implementado estrategias de seguridad en Ciudad Renacimiento, las cuales han sido más de carácter político que efectivo. Por ejemplo, la Feria Integral de Prevención Social que en 2016 tuvo el propósito de que los jóvenes sean beneficiados de becas, talleres, servicios médicos y fomento a la cultura.

Ahora bien, más allá de los programas de gobierno ya referidos, ¿cuánto el gobierno de Acapulco ha generado condiciones para asumir la tarea prioritaria en prevención de la violencia y la delincuencia? En experiencias de la Red 14 en Valparaíso, Chile, esta tarea ha sido de coordinación con las instituciones policiales, desarrollo de iniciativas de participación comunitaria y de prevención situacional, esta última orientada a mejorar la calidad del espacio público —iluminación, mantenimiento, infraestructura urbana— (Dammert y Paulsen, 2005: 10). Si bien son insuficientes los esfuerzos aislados, ya que el alumbrado, energía eléctrica, drenaje y otros servicios pueden aumentar la calidad de vida, pero no con ello, reducir la delincuencia, se requiere una vinculación continua —coordinación interinstitucional— entre gobierno y sociedad, pero también la coordinación entre las fuerzas policíacas del nivel nacional, estatal y municipal, en tanto sus acciones no han dado resultados efectivos para disminuir la incidencia delictiva en el puerto.

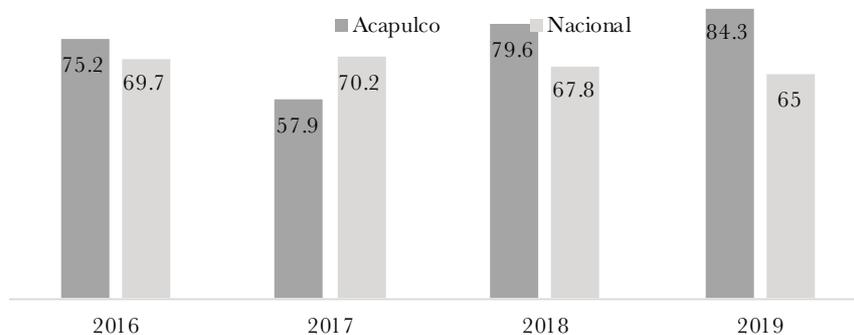
En consecuencia, las autoridades locales son vistas con desconfianza al no responder a las demandas de seguridad. “La desconfianza reduce el ámbito de las relaciones [...] en el tiempo y en el espacio, pero crea la certidumbre necesaria en condiciones de reciprocidad débil o poco previsible” (Durand, 2006: 279). La violencia urbana genera miedo, porque, grupos delincuenciales se imponen en la calle, definiendo sus propias reglas, intimidando a la sociedad e incluso imponiéndose a las instituciones del estado. Por tal escenario, la sociedad cuestiona a las instancias que tienen a su cargo la seguridad urbana, instancias de seguridad sean cuestionadas por la sociedad.

La confianza en las instituciones deriva de su desempeño, de los resultados que en materia de seguridad se logran o no en el municipio. De ahí entonces, ¿qué tanto la inseguridad ocupa un lugar prioritario en la preocupación de la población?; ¿cuánto la policía garantiza la convivencia social en las calles, en los parques, en los espacios públicos en general? Cuestionamientos que se abordan en el siguiente apartado.

PERCEPCIÓN DE DELINCUENCIA EN ACAPULCO

La percepción de la delincuencia está vinculada estrechamente con un entorno social, físico de la población, esto es, “con las configuraciones de valor de un determinado lugar” (Ruiz, 2014: 56). Así, *la población de 18 años y más que considera a la delincuencia como una problemática de Acapulco* es de entre 75 y 84.3 por ciento (Gráfico 1); es decir, los entrevistados valoran a la delincuencia como un problema central en su entorno, por lo que se enfrentan situaciones de riesgo entre la población al sentirse altamente vulnerables. Al comparar estos datos con la media nacional, resulta más alta la percepción en Acapulco, superada sólo en 2017 en el país, con 70.2 por ciento, según la Encuesta de Seguridad Pública Urbana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENSU-INEGI). En los últimos tres años se observa un incremento de esta percepción en la ciudad, es decir, no siente la población que haya resultados en las políticas de seguridad.

GRÁFICO 1.
DELINCUENCIA COMO UNA PROBLEMÁTICA DE SU CIUDAD



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI 2016-2019

La misma fuente recoge la percepción de la *población de 18 años y más que considera que la delincuencia seguirá igual de mal en los próximos 12 meses*. En el

Gráfico 2 se observa una tendencia de cierta confianza en que habrá mejores expectativas en el futuro; es el caso en 2018, donde 28.4 por ciento de la población percibió que seguirá igual la delincuencia, mientras que para 2019, ésta se incrementó a poco menos del doble, de lo que se desprende que existen condiciones que limitan las expectativas de que en Acapulco será controlado el factor delincuencia en un corto plazo. A nivel nacional este indicador tuvo una tendencia ascendente también, por lo que a nivel nacional y local se percibe que no hay esperanza de resarcir el fenómeno de la delincuencia.

GRÁFICO 2.
LA DELINCUENCIA SEGUIRÁ IGUAL DE MAL EN LOS PRÓXIMOS 12 MESES



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI 2016-2019

Al obtener el *porcentaje de población de 18 años y más que se siente insegura en su ciudad*, según ENSU-INEGI, es más aguda la percepción de la población de Acapulco por cuanto que supera la tasa porcentual del país (Gráfico 3). En ambos casos, sin embargo, resulta muy alto el sentimiento de inseguridad, con lo cual es evidente que se trata de una problemática de primer orden no sólo en el puerto sino a nivel nacional. Para los dos primeros trimestres de 2019, se observa en Acapulco una percepción ligeramente menor de inseguridad respecto a 2018. Habría que anali-

zar otros indicadores para establecer una relación causal de por qué ha reducido la percepción de inseguridad en el puerto, tema que rebasa los límites de este estudio.

GRÁFICO 3.
SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD EN SU CIUDAD



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI 2016-2019

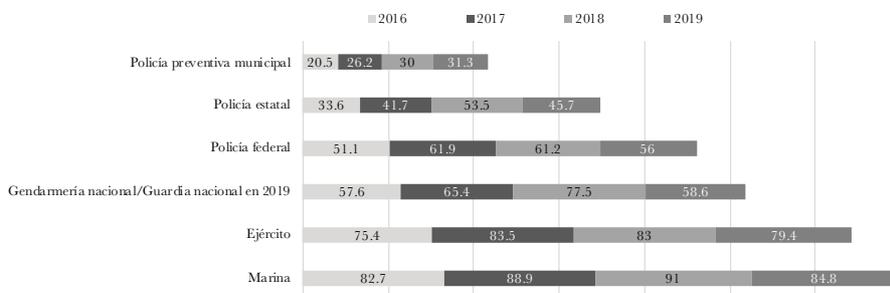
Por lo anterior, se deduce que la inseguridad es persistente en los últimos años y que no hay mecanismos que la hayan reducido, lo que pone en cuestionamiento el desempeño de las autoridades para la atención de esta problemática que es prioritaria en el entorno guerrerense.

Ahora bien, ¿cómo la violencia delictiva está transformando los espacios en la ciudad? (Padilla, 2017: 20). No sólo el entorno de pobreza, falta de empleo y calidad de vida son factores que vulneran a una sociedad. Existen otros factores como la falta de confianza en las instituciones, llámese gobierno, policía, así como Ejército, Marina y Guardia Nacional, estas últimas, que han adaptado sus funciones a la atención de la seguridad pública. El despliegue de las fuerzas federales de seguridad, militares y de la Marina se ha instrumentado principalmente en las ciudades de mayor incidencia delictiva, como ha sido el caso de Acapulco en Ciudad Renacimiento, Zapata, La Laja, Progreso, Icacos,

El Coloso. Hay que tener en cuenta que la intervención de las fuerzas armadas en la entidad pretendió neutralizar acciones del crimen organizado en los espacios territoriales de mayor crisis de seguridad, como ha sido el caso de Acapulco.

El Gráfico 4 recoge la *percepción de la población de 18 años y más que consideró efectivo el desempeño* de las principales instancias de seguridad pública en Acapulco. Estas percepciones ciudadanas dejan claro que hay descontento en las capacidades operativas de las instituciones de seguridad pública, particularmente de la policía preventiva municipal.

GRÁFICO 4.
PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE AUTORIDADES
DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ACAPULCO



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI 2016-2019

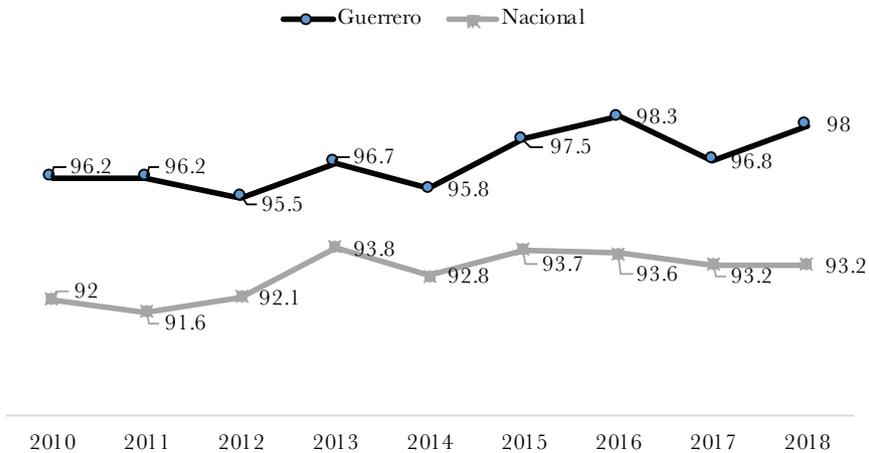
El descrédito de la policía como fuerzas de seguridad está en razón desde que se ve superada por falta de equipamiento y preparación, hasta la pérdida de autoridad territorial, cuando el crimen organizado se infiltra en las instituciones gubernamentales (Montero, 2012: 9). El gobierno federal y estatal en 2018 asumieron el control de la seguridad en Acapulco, ante presunta vinculación de la policía municipal con el crimen organizado.

La lectura de estos datos muestra que la policía en sus tres niveles —federal, estatal y preventiva municipal— tiene menor grado de confianza respecto a las autoridades nacionales. En particular, la mayor alerta se encuentra en la policía preventiva municipal, donde en un lapso de tres años versa entre 20.5 y 30 por ciento de confianza de la población.²⁴ Contrariamente, tanto la Marina como el Ejército son las instancias mejor evaluadas por la sociedad acapulqueña. Ciertamente que el crecimiento descontrolado de la ciudad “dificulta que los cuerpos de seguridad vigilen de manera adecuada y suficiente las urbes, ya que no hay policía que alcance para vigilar una ciudad que se extiende en todas direcciones, por más confiable, preparada y equipada que éste” (Jusidman, 2016: 17).

Esta percepción de mínima confianza en las instituciones de seguridad puede estar asociada a por qué la población prefiere no denunciar que fue víctima de un delito. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), la cifra negra en Guerrero como se observa en el Gráfico 5 es muy alta, es decir, que en Guerrero apenas hubo, en 2016, un 1.7 de delitos con averiguación previa o carpeta de investigación; y en 2018 aumentó a 2 puntos, no obstante, en su mayoría los delitos no son denunciados. Esto significa que más de 90 por ciento de la población agraviada por algún delito optó por no denunciarlo, tanto en la entidad como a nivel nacional. Las posibles causas, según la misma Encuesta, pueden ser que existe miedo a la extorsión de las autoridades policiacas y de justicia; o bien pérdida de tiempo, trámites onerosos, desconfianza o actitud hostil hacia la autoridad.

²⁴ Otro estudio recoge la percepción de habitantes de las colonias inseguras de Acapulco. A la pregunta: ¿las personas consideran que la policía hace de su colonia un lugar más seguro?, 41.3 por ciento de la población expresó que están muy en desacuerdo y tan sólo 5.5 dijo estar muy de acuerdo —Encuesta Estatal sobre Calidad de la Ciudadanía en Guerrero (EECCG), 2016: 29). Datos que indican que hasta en niveles locales, el desempeño de la policía es cuestionable.

GRÁFICO 5.
CIFRA NEGRA EN GUERRERO



Fuente: ENVIPE Guerrero

En este escenario, no es observable un cambio cualitativo, por tanto, el desempeño de las instituciones que se ocupan de la seguridad tienen muy bajas tasas de confianza en su rol de controlar o disminuir la inseguridad en su entorno. De ahí entonces, la violencia se convierte en el factor detonante para limitar el desarrollo económico y calidad de vida en Acapulco.

Por cuanto a *qué tan efectivo ha sido el desempeño del gobierno para resolver los problemas de su ciudad* (Gráfico 6), se desprende de ENSU-INEGI que a partir de los datos emitidos para los tres años del estudio, el gobierno de Acapulco es claramente ineficiente, dado que no supera 16.5 por ciento en 2018; sin embargo, para los dos primeros trimestres de 2019 es notable un cambio positivo, al registrarse una tasa de 26.1 por ciento de efectividad, según la población entrevistada, lo que en conjunto significa que el gobierno no está operando con resultados; que si bien ascendió en el último año, no son números satisfactorios.

GRÁFICO 6.
 PERCEPCIÓN DE EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO DE ACAPULCO
 PARA RESOLVER LAS PROBLEMÁTICAS DE SU CIUDAD



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSU-INEGI 2016-2019

A nivel nacional, se observa también una evaluación baja, apenas superando dos décimas porcentuales, esto es, 21.8 por ciento en 2016 y para 2019, 25.3 por ciento. Estas cifras reflejan que la población no tiene confianza en las acciones gubernamentales para resolver los problemas de su ciudad, de donde señalan como principal a la inseguridad.

NOTAS FINALES

Este estudio explora cómo la urbanización de Acapulco fue evolucionando con deficientes condiciones de infraestructura en donde la población se siente insegura porque en su entorno prevalecen la violencia y la delincuencia. Se recogen las percepciones de la población encuestada por ENSU-Guerrero para identificar qué tanto la inseguridad ocupa un lugar prioritario en la población. Asimismo, se buscó identificar la percepción del desempeño de las autoridades de seguridad pública.

La inadecuada planeación en la ocupación del territorio y del desarrollo urbano ha provocado un crecimiento irregular de la ciudad, representando demandas de servicios municipales como acceso al agua, drenaje, alumbrado, vigilancia, transporte, recolección de basura, las cuales han resultado difíciles de satisfacer, por lo que se crean zonas desabastecidas y desprotegidas, derivando en factores de riesgo para la inseguridad y violencia. La población de Acapulco, particularmente los jóvenes, que representan el mayor segmento de población, se encuentran en una situación de vulnerabilidad por cuando a su proyección de vida ante los altos índices de inseguridad y violencia que se registran en el municipio y que provienen de factores de la urbanización orientada a privilegiar intereses privados más que un carácter comunitario y a largo plazo.

La delincuencia en el sector urbano es sin duda un tema central para delinear políticas públicas más eficaces, pero también hay rubros pendientes no sólo en Acapulco sino en Guerrero, tales como “el estado de derecho: el incremento de violencia y delincuencia, ocupación del territorio por el crimen organizado” (Estrada, 2017: 43).

La desconfianza en las instituciones implica descontento de la población por malos servicios, porque el gobierno no está atendiendo las demandas sociales y la autoridad de seguridad pública tiene un desempeño precario. Implica también que los resultados esencialmente siguen siendo no atender las carencias de agua, servicios de infraestructura, alumbrado público, que en la cotidianidad estos déficits se convierten en factores de riesgo delincencial.

Dado lo anterior, se observa que la confianza en las instituciones, particularmente en la policía municipal, es frágil o, en otros términos, es la peor calificada, por no tener acercamiento con la ciudadanía, por atender los problemas tardíamente, por omisión, por malos servicios, en fin, que varias son las características presentes para percibir un desempeño deficiente. “La confianza no tiene que ser un rasgo estable e inmutable, sino una respuesta a una interacción entre individuos e instituciones que se fortalece o se debilita” (Campo, 2015: 272). Probablemente en este punto radica la necesidad de un mayor acercamiento entre autoridad y ciudadanía, desde un enfoque participativo, entendido como

“la práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.”²⁵

Los grados de satisfacción hacia el desempeño de la policía son los más bajos. Entonces, ¿por qué el sector militar y de la Marina alcanzan mejores niveles de aprobación? la delincuencia aumenta, y sin embargo estas instituciones son mejor evaluadas que la policía, ¿qué es lo que conlleva a este escenario? “Los ciudadanos son individuos racionales capaces de juzgar consistentemente la utilidad de una institución, sus consecuencias distributivas y sus efectos sobre el bienestar individual” (Knight, 1996; citado en Campo, 2015: 272). Desarrollar estos planteamientos lleva a otro enfoque y nuevas rutas de investigación para entender y prevenir la violencia.

Ahora bien, es posible que prevalezca una mala percepción de los habitantes de Acapulco respecto a sus instituciones de seguridad pública en razón del aumento constante de violencia urbana. Esto es, en la medida que aumenta la tasa de delitos, mayor desconfianza se refleja en las autoridades de seguridad pública, como la policía municipal y estatal, que no del Ejército o la Marina, que son evaluados por la población con un porcentaje mejor en su desempeño. Es posible también empezar a valorar roles distintos de parte de la sociedad, al estilo que señalan Ávila, Casas y García (2017: 61), proponiendo una nueva noción de seguridad que “confiere un papel más activo a la sociedad, en su calidad de destinataria de las políticas y acciones del gobierno en la materia, y como agente del trabajo reactivo y preventivo de las policías en sus comunidades”. Una transformación de visiones y proyectos que paulatinamente podrían irse instrumentando, aun cuando en “México y la mayoría de los países de América Latina que han enfrentado gobiernos autoritarios [se carece] de vocación y cultura política para

²⁵ Gabino Solano (2020), Videoconferencia: “Participación política y empoderamiento ciudadano en época de pandemia” en el marco de actividades de la Sociedad Cívica de México. Delegación Michoacán. Martes 23 de junio de 2020.

ofrecer mecanismos institucionales de organización y construcción de la ciudadanía” (Estrada, 2017: 41).

En otros términos, se trata de diseñar una diferenciada relación de las personas y comunidades frente al fenómeno de la violencia en el municipio a partir de los diagnósticos que se desprenden de la percepción ciudadana respecto a la seguridad en Acapulco y su grado de confianza en las instituciones de seguridad pública. Asimismo, instrumentar formas de participación social, para revertir el fenómeno de la violencia. La inseguridad en Acapulco ha sido un déficit de largo plazo, cambiando los patrones de comportamiento ciudadano y desincentivando la cohesión vecinal, ante situaciones de violencia cotidiana en las colonias y con sentimientos de vulnerabilidad social en tanto no se cuenta con un nivel de confianza de las instituciones de seguridad que como en Chile, son susceptibles de “desprotección y carencia de vigilancia policial” (Arriagada, 2002: 129).

FUENTES CONSULTADAS

- Arriagada, I. (2002), “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina”, en Fernando Carrión (ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Flacso-Ecuador, pp. 109-138 <<https://www.casede.org/BibliotecaCasede/sfseguridadciudadana.pdf>>
- Ávila, G. *et al.* (2016), “Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: el caso de Cuernavaca, México”, *Perfiles Latinoamericanos* [En línea] núm. 24/47, México, Flacso-México, pp. 151-174, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v24n47/v24n47a7.pdf>> [Consultado el 18 de agosto de 2019].
- Ávila S.; E. Casas y M. García (2017), “Seguridad pública y desarrollo social en Tamaulipas”, en Felipe Betancourt (coord.), *Reflexiones sobre el estado de Derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*. México, IJ/UNAM, pp. 57-80.
- Campo, E. de (2015), “Democracia, desafección política y confianza institucional en América Latina”, en L. Paramio (coord.), *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, Madrid, Universidad de Alcalá, pp. 267-284.

- Carrascal, E. y G. Pérez (1998), *Ocupación territorial y deterioro ambiental ocasionado por la expansión urbano-turística en Acapulco, Guerrero*, *Investigaciones Geográficas*, Boletín 37 [En línea] <<http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n37/n37a9.pdf>> [Consultado el 12 de agosto de 2019].
- Carrión, F. (ed.) (2002), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Flacso-Ecuador [En línea] <<https://www.casede.org/BibliotecaCasede/sfseguridadciudadana.pdf>> [Consultado el 11 de agosto de 2019]
- (2008) “Violencia urbana: un asunto de ciudad”, *Eure*, vol. XXXIV, núm. 103, diciembre, Quito, Flacso-Ecuador, pp. 111-130.
- Castellanos, C.; R. Palacios y M. Martínez (2015), *La expansión territorial de Acapulco y el uso inadecuado del suelo, derivado de las políticas de planeación urbana*, Vigésimo Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Cuernavaca, Morelos, 17-20 de noviembre, México, AMECIDER, CRIM, UNAM <<http://ru.iiec.unam.mx/3054/1/Eje9-164-Castellanos-Palacios-Mart%C3%ADnez.pdf>>
- Cristino, D. (2018), *Manifestaciones del miedo en la arquitectura y la ciudad de Acapulco Guerrero*. Tesis de maestría en Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Chilpancingo, UAGro.
- Dammert, L. (2017), “¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?” [En línea] <https://www.researchgate.net/profile/Lucia_Dammert/publication/320164031_Seguridad_publica_en_America_Latina_que_pueden_hacer_los_gobiernos_locales/links/59d1d8314585150177f5bac6/Seguridad-publica-en-America-Latina-que-pueden-hacer-los-gobiernos-locales.pdf?origin=publication_detail> [Consultado el 22 de agosto de 2019].
- y G. Paulsen (eds.) (2005) *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Chile, Flacso-Chile [En línea] <<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/res-Get.php?resId=42219>> [Consultado el 22 de agosto de 2019].
- Durand, V. (2006), “Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad”, *Opinião pública*, vol. 12, núm. 12, noviembre, Campinas, pp. 277-296.
- Estrada, J. L. (2017), “La vulnerabilidad del estado mexicano ante el crimen organizado. Apuntes para el debate en torno a la restauración del estado de derecho”, en F. Betancourt (coord.), *Reflexiones sobre el estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 33-55.
- Fernández, E.; S. Vázquez y M. Belmonte (2013), “Los puntos calientes de la delincuencia. Un análisis de la distribución espacial del fenómeno de-

- lictivo en la ciudad de Albacete” [En línea] Conferencia en IV Jornadas Ibéricas de Infraestructuras de Datos Espaciales, Toledo, 13-15 de noviembre, 2013, pp. 351-363. <https://www.researchgate.net/publication/273762782_Los_puntos_calientes_de_la_delincuencia_Un_analisis_de_la_distribucion_espacial_del_fenomeno_delictivo_en_la_ciudad_de_Albacete> [Consultado el 23 de agosto de 2019]
- Fernández, R. (coord.), 2017 *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Guerrero*, Chilpancingo, IEPC-IIIEPA.
- Flores, C. (2019), *La crisis de seguridad y violencia en México. Causas, efectos y dimensiones del problema*, México, Ciesas (Col. México).
- Jusidman, C. et al. (2011), Nota metodológica para el diagnóstico territorial de las causas sociales de las violencias [En línea] México, Incide Social. <http://www.incidesocial.org/images/pdf/nota_metodologica_diagnostico_territorial_causas_sociales_violencias.pdf> [Consultado el 5 de agosto de 2019]
- Jusidman, C. et al. (2016), “El crecimiento urbano y las violencias en México”, *Estudios y Perspectivas*, Series Cepal núm. 168, México, Cepal/Incide Social, pp. 62.
- Licea Dorantes, Silvestre (2018), “Repensando las políticas de prevención del delito. Una perspectiva civilizatoria con implicaciones en política pública”, *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 32, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, pp. 73-87. <<https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/54661/57772>>
- López, R. et al. (2012), “Turismo y contaminación ambiental en la periferia urbana de Acapulco: Ciudad Renacimiento”, *El Periplo sustentable*, núm. 23, julio-diciembre [En línea]. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 113-141, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193424449006>> [Consultado el 19 de agosto de 2019].
- Mesa-Mejía, J. P. (2015), “El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana”, en A. Casas y J. Ramírez, *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127. <<https://www.researchgate.net/publication/320620164>> [Consultado el 12 de agosto de 2019].
- Moloeznik, M. P. (2012), “Seguridad ciudadana”, *Ciencia Jurídica*, año 1, núm. 1, Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno-Universidad de Guanajuato, pp. 83-106.

- Montero, J. C. (2012), “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos* [En línea] núm. 39, enero-junio, México, Flacso-México, pp. 7-30.
- Padilla, I. (2017), *Geografía de la violencia en Culiacán*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Peña, R. (2017), “La ciudad de Acapulco. Análisis de los caminos de la violencia y crimen en México”, *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, núm. 76, noviembre, Santiago de Chile, Universidad de Chile, pp. 20-32.
- Pereyra, G. (2012), “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, julio-septiembre, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 429-460.
- Ramírez, J. M. (1987), “Turismo y medio ambiente: El caso de Acapulco”, *Estudios Demográficos y Urbanos* [En línea], vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre, México, Colegio de México, pp. 479-512. <<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/651/644>> [Consultado el 28 de julio de 2019].
- Ruiz, A. (2012), Sistema de Información Geográfica, crimen y seguridad. Análisis, predicción y prevención del fenómeno criminal. Tesis de maestría en Tecnologías de la Información Geográfica, Universidad Complutense de Madrid [En línea] <https://eprints.ucm.es/16701/1/SIG%2C_Crimen_y_Seguridad._An%C3%A1lisis%2C_predicci%C3%B3n_y_preveni%C3%B3n_del_fen%C3%B3meno_criminal.pdf> [Consultado el 28 de agosto de 2019].
- Ruiz, J. (2014), “Las violencias como exclusión. Ciudadanía y estrategias de resistencia en un Barrio pericentral de Santiago de Chile”, en Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (coords.), *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 57-83.
- Sánchez, V. (2017), “El impacto de la violencia en la construcción urbanística mexicana”, en Felipe Betancourt (coord.), *Reflexiones sobre el Estado de Derecho, la Seguridad Pública y el Desarrollo de México y América Latina*, México, UNAM, pp. 251-263.
- Torres, O. (2016), “Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco. Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica”, en Fernando Carrión y Jaime Erazo (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, México, UNAM, CLACSO, CIALC, pp. 315-332.
- Valenzuela, E. y A. Coll-Hurtado (2010), “La construcción y evolución del espacio turístico de Acapulco (México)”, *Anales de Geografía* [En línea] vol. 30, núm. 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 163-190.

- <<http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/viewFile/AGUC1010120163A/30749>> [Consultado el 12 de agosto de 2019].
- Vázquez, R. M.; J. G. Rivera y G. Gómez (1993) *Comunidad de Ciudad Renacimiento, Municipio de Acapulco, Gro. Estudio de Antropología social para el Grupo empresarial de Cementos Apasco*, UAM.
- Verduzco, Basilio (2017), “La construcción de confianza Estado-policías-comunidad, un problema de diseño institucional”, *Urbio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 20, junio, Quito, Relasedor/Flacso-Ecuador, pp. 126-144. <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urbio/article/view/2459/1611>>

Otras fuentes

- Actualización del Plan Director de Desarrollo urbano de Acapulco de Juárez, Guerrero 2015 [En Línea] <http://www.acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/planes/PLAN_DIRECTOR_DE_DESARROLLO_URBANO_2015.pdf> [Consultado el 12 de julio de 2019].
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, CCSPJP.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017 [En Línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_gro.pdf> [Consultado el 20 de agosto de 2019].
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [En Línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf> [Consultado el 22 de agosto de 2019].
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, 2016 [En Línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2016_trim3_presentacion_ejecutiva.pdf> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, 2017 [En Línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2017_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf> [Consultado el 15 de agosto de 2019].
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, 2018. [En Línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2018_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf> [Consultado el 20 de agosto de 2019].

- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, ENSU, 2019 [En Línea] <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf> [Consultado el 15 de enero de 2020]
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (diciembre 2018). Comunicado de prensa [En Línea] núm. 13/19, 16 de enero de 2019 <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_01.pdf> [Consultado el 24 de agosto de 2019].
- Encuesta de cohesión social para la prevención de la violencia y la delincuencia 2014. Segob/Pronapred/INEGI. [En Línea] Boletín de prensa núm. 330/15, 11 de agosto de 2015, Aguascalientes. <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf> [Consultado el 22 de agosto de 2019].
- Encuesta Estatal sobre Calidad de la Ciudadanía en Guerrero, EECCG, 2016.
- Índice de Competitividad Urbana, Imco 2019
- Informe Mundial sobre Desastres 2010. Resumen. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. <<https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/WDR/wdr2010/WDR2010-summary-SP.pdf>>

Jóvenes que no estudian ni trabajan en Acapulco, Guerrero

Betzy Ríos Guzmán
in memoriam †

INTRODUCCIÓN

El estudio está orientado a visibilizar la situación contextual de las juventudes de entre 15 y 29 años que viven en situación de riesgo por su carácter de desocupados y sin adscripción a un sistema escolar. Es decir, jóvenes que se encuentran fuera de los roles que se espera cumplan en la sociedad, como estudiar y trabajar, a quienes se denomina *ninis*. En particular, el estudio se centra en identificar los factores que propician que las juventudes de la zona urbana de Acapulco se encuentren excluidos del sistema educativo y del mercado laboral.

El ámbito geográfico del estudio se ubica en los polígonos identificados por las instancias gubernamentales como de alta peligrosidad por violencia en Acapulco: Renacimiento, Zapata, Petaquillas, Progreso. Con un entorno de altos índices de violencia y delincuencia, mediante entrevistas se rescata el sentir de los entrevistados como excluidos del sistema educativo y de las oportunidades laborales.

Se plantea identificar los factores que propician la situación de jóvenes que no estudian ni trabajan en Acapulco, a partir de: 1) ubicar el contexto y circunstancias que les rodea en su municipio; y 2) describir las intervenciones estatales para disminuir la población de *ninis*, explo-

rando las estrategias gubernamentales que se han aplicado para la atención de esta población en Acapulco, así como reflexionar en torno a qué hacer para disminuir la propensión de las juventudes hacia la situación de ninis en Acapulco.

El debate público internacional en torno a los ninis es cada vez más recurrente, así como su integración en las agendas de gobierno. El origen del término nini es una traducción de la voz *Not in Employment Education or Training* (NEET), utilizado por primera vez en 1999, en un informe de la Social Exclusion Unit, en Gran Bretaña (Negrete y Leyva, 2013). La primera publicación en la que se hace referencia a los NEET fue en *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*, elaborado por la Unidad de Exclusión Social de Reino Unido en 1999. A partir de entonces, el término fue utilizado en distintos países adoptando definiciones diversas.

La primera equivalencia del término NEET a nini fue hecha en España luego de la crisis económica internacional de 2008. La definición utilizada por el Instituto Español de la Juventud es: “grupo de personas jóvenes que no estudian ni trabajan, ni lo intentan, que no refieren incapacidad por enfermedad y que no asumen cargas familiares” (Navarrete, 2011: 14). Así, el primer problema a enfrentar es la falta de una definición clara y acotada para el término nini.

Las variaciones más significativas sobre el término ninis se relacionan con el rango de edad para determinar la condición de juventud, el estado civil y las actividades que realizan; por ejemplo, en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea se refiere a la población de entre 15 y 24 años que no estudia, no trabaja y no se encuentra en capacitación; en Japón se les considera a los jóvenes de entre 15 y 34 años que no estudian, trabajan ni realizan labores en el hogar; en Corea se mantiene el rango de edad y se suma además de no estudiar ni trabajar que no tengan responsabilidades familiares, tengan hijos o sean casados (Aguayo, Mancha y Rangel, 2013).

La importancia del fenómeno nini en América Latina es tal que en 2006 el Banco Mundial publicó un estudio llamado *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*, en el que Rafael de Hoyos,

Halsey Rogers y Miguel Székely se dedican a explicar qué son los ninis, cuáles son sus características sociodemográficas y las implicaciones que estar en esa situación puede traer de manera individual y colectiva.

En México el concepto de nini se ha construido en gran medida con base en la información brindada por los medios de comunicación, quienes encasillaron a este grupo de jóvenes desde dos visiones estereotipadas: 1) como víctimas de la exclusión social dada por la ausencia de oportunidades educativas y laborales; o 2) estigmatizándolos como vago, perezoso, pasivo, mantenido y con una falta de actitud para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales (Cruz, 2011; Martínez, 2009; Montaña, 2011). En ninguno de los dos enfoques se han propuesto alternativas sociales y/o personales de soluciones claras y concretas (Martínez, Pacheco Trejo y Gutiérrez García, 2014).

Por su parte, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), se refiere a los ninis como el sector poblacional de entre 12 y 29 años que no estudian ni trabajan (Quintero, 2011: 13) y sostiene que este fenómeno no es nuevo ni exclusivo del país, sino más bien es un problema a nivel mundial. Los ninis como grupo poblacional poseen más problemas que sólo la educación y el empleo, pues en la mayoría de los casos provienen de situaciones con problemáticas familiares, violencia, uso de drogas, desarrollo en contextos de marginación y pobreza, que los coloca en una situación de vulnerabilidad social (García, 2012: 6). El denominado sentido de responsabilidad se ve impactado fuertemente por los contextos de origen que rodean a estos jóvenes. Tal “sentido de la responsabilidad” puede leerse desde Foucault como parte del gobierno de sí mismos. Al mismo tiempo, todos los aspectos que caracterizan a estos jóvenes son de importancia para la gubernamentalidad estatal. De esta manera, se advierte que la definición de los problemas sociales siempre implica una serie de supuestos sobre qué —o quién— constituye el verdadero problema y, por tanto, cuál puede ser su solución.

Los discursos construidos desde otros ámbitos distintos al Estado, tales como el académico-científico y de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) enun-

cian que la problemática de la juventud con el desempleo y la falta de oportunidades de educación es una realidad objetiva que debe ser abordada desde lo estatal en relación a las oportunidades de acceso a la educación para jóvenes en edades escolares y las dificultades puntuales que enfrentan los jóvenes en edad productiva a la hora de conseguir empleos.

En cuanto a la ubicación del problema de los ninis en la agenda gubernamental en México, es preciso hacer notar que los problemas sociales suponen todo un trabajo político de construcción y selección de un ámbito de la realidad como problema social; esto es, como algo que concierne a la totalidad de la población y que exige soluciones políticas urgentes (Martín-Criado, 2005: 87). Resulta imperante que en todas las acciones políticas que se lleven a cabo primero se planteen tanto los problemas sociales que se atenderán, como las categorías con las que estos se definirán. La atención de los problemas sociales en los que se ven inmersos los ninis, y el mismo problema que su situación representa, debe ser abordado por el Estado a través de tácticas de poder que permitan moldear el comportamiento de estos jóvenes en tanto ciudadanos pertenecientes a la sociedad, pero también tomando en cuenta la forma en que éstos se regulan a sí mismos en el ámbito personal y político.

En términos generales, el fenómeno de los ninis tiene sus causas en componentes que escapan al control individual (acceso limitado a la educación, obsolescencia de los modelos educativos, falta de oportunidades de empleo y desarrollo productivo, inestabilidad y precariedad laboral e insuficiente ingreso de los hogares), así como por entornos familiares poco propicios para el desarrollo de los jóvenes e incluso decisiones de carácter personal relacionadas (o no) con eventos del curso de vida (como la unión o el matrimonio y el embarazo tempranos), que determinan una elevada deserción escolar. Se trata, en consecuencia, de un fenómeno con múltiples causas y diversas manifestaciones (Tuirán y Ávila, 2012).

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Las dimensiones para el análisis son: 1) la doble exclusión de los jóvenes nini, haciendo referencia a la exclusión del sistema educativo y del ambiente laboral; 2) el contexto socioeconómico que rodea a las juventudes en esta situación, con interés especial en la marginación y la desigualdad; y 3) Las políticas de la ampliación de capacidades. La premisa que se sostiene es coherente con la teoría de la justicia de John Rawls, al argumentar que las injusticias sociales derivadas de la marginación, exclusión y desigualdad contribuyen a que las juventudes se encuentren vulnerables ante la situación de nini.

El rango de edad (jóvenes entre 15 y 29 años) se determinó, en primer lugar, porque en México se considera oficialmente a la población de ese intervalo dentro del sector juvenil y, en segundo lugar, atendiendo a la edad legal mínima para trabajar en el país que es de 15 años. Las evidencias empíricas se obtuvieron a través de la aplicación de entrevistas, principalmente a jóvenes de las colonias que integran los polígonos considerados por el gobierno federal como las de mayor necesidad de atención mediante el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pro-napred): Renacimiento, Zapata, Petaquillas y Progreso. Sin embargo, también se aplicaron entrevistas a jóvenes que viven en otras zonas de Acapulco, pues se considera que la delimitación de los polígonos ha sido arbitraria y una de las posibles causas por las que no ha sido posible disminuir el problema. Debido a la controversia respecto a si deben incluirse en el grupo de jóvenes en situación de nini a quienes se dedican a las actividades del hogar, se plantea en esta investigación tomar en primera instancia a todos los individuos que no estudian ni trabajan sin discriminar la razón de su inactividad.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se utiliza una técnica cualitativa de recolección de datos a partir de los documentos y convocatorias publicadas durante el periodo 2012-2015 que se relacionan de manera directa con el estudio del problema en cuestión. Se considera necesario indagar sobre las concepciones gubernamentales en torno al diagnóstico del desempleo juvenil, el lugar del Estado en su abordaje

y el particular tipo de intervención que se propone desde la noción de empleabilidad, en el marco de las políticas activas de empleo.

Otro medio de recolección de información fue la aplicación de diecisiete entrevistas focalizadas a jóvenes en situación de ninis. Se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada con encuentros cara a cara. Las áreas temáticas abordadas fueron:

- Contexto socioeconómico
- Motivos por los que se encuentran en situación de nini
- Aspiraciones y metas personales
- Relación que encuentran entre la desocupación de su generación y la violencia/delincuencia en el entorno
- Opinión sobre la difusión, gestión y operacionalización de programas públicos que puedan mejorar su situación
- Propuestas de programas o intervenciones públicas y sociales para disminuir la cantidad de jóvenes en situación de ninis.

Se adoptó una estrategia de aproximación múltiple al objeto de estudio, a través del uso conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas, en términos de Denzin denominada triangulación metodológica. Esta forma de aproximación al fenómeno de los jóvenes ninis en Acapulco se elaboró desde un punto de vista cuantitativo (a través de diversas fuentes sobre las estadísticas de los jóvenes que no estudian ni trabajan) y cualitativo (a través de las opiniones y representaciones sociales, desde los discursos de las personas involucradas en el proceso obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas).

Para interpretar los datos obtenidos de las entrevistas, se ha utilizado la estrategia de análisis cualitativo de contenido (Flick, 2007), que se considera la más pertinente dado que facilita el análisis mediante la construcción, denominación y definición de las categorías analíticas mediante la asignación y relación de códigos.

Como fuentes de información gubernamental se analizan los datos que arroja la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para todos los tri-

mestres de cada año en el periodo 2012-2015. Ésta se considera de especial relevancia conceptual, porque además de contener información requerida en la identificación de la población económicamente activa (PEA), para obtener datos, tanto de ocupación como de desocupación abierta, también contiene preguntas exploratorias que permiten identificar y segmentar a la población no económicamente activa (PNEA), donde se ubican los casos que corresponde al término de ninis. También se utilizan los datos del Sistema de Consulta para la Información Censal (SCINCE), para obtener información general de la población.

Otras fuentes de información relevante son los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Violencia (ENVIPE), de INEGI, en sus versiones anuales durante el periodo 2012-2015, y los de la Encuesta Municipal de Percepción ciudadana a Jóvenes en Riesgo que fue aplicada en polígonos de Acapulco. Parte de la estadística descriptiva para la elaboración del diagnóstico se tomó de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y la encuesta intercensal 2015 de INEGI. Otra fuente es la Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS), que brinda elementos para conocer las percepciones de la discriminación entre la población general y desde los grupos que viven situaciones que los hacen vulnerables a la discriminación, tal como lo es el bloque de la juventud.

Las dimensiones de análisis en el estudio se exponen en la Tabla 1.

TABLA 1.
SUBDIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS. JÓVENES DE 15 A 29 AÑOS

<i>Subdimensiones</i>	<i>Categorías</i>
Exclusión del sistema educativo. Jóvenes donde su nivel de escolaridad no corresponde al esquema del sistema educativo	-Sin acceso a la educación: que no lograron ingresar en alguno de los niveles educativos. - Desertor del sistema educativo: estando dentro del sistema educativo decidieron abandonar la escuela.

<i>Subdimensiones</i>	<i>Categorías</i>
Exclusión laboral. Jóvenes que viven en los polígonos de riesgo en Acapulco Guerrero	- Desempleo en jóvenes de 15 a 29 años en los polígonos, objeto del estudio - Empleo informal
Marginación. Fenómeno de múltiples dimensiones y estructuras. Se expresa en la distribución desigual del progreso; exclusión en los beneficios del desarrollo. Está asociada a la falta de acceso a bienes y servicios fundamentales para el bienestar por la carencia de oportunidades o por la ausencia de capacidades para acceder a ellas o generarlas.	- Características de la población - Concentración de la pobreza en el territorio
Desigualdad. Diferencias en capacidades, educación y productividad. Impacta en la manera en que cada joven puede “administrar” su vida. La administración de su propia juventud es un capital que no todos los jóvenes poseen por igual.	- Características de la población - Políticas de la ampliación de capacidades

Fuente: elaboración propia

LA DOBLE EXCLUSIÓN DE LOS NINI: FALTA DE EDUCACIÓN Y DESEMPLEO

En materia de educación, los jóvenes nini pueden ser excluidos debido a dos razones principales: la falta de acceso a la educación (quienes por distintas razones su nivel de escolaridad no corresponda al esquema del sistema educativo) y la deserción escolar que se refiere a los jóvenes que estando dentro del sistema educativo decidieron abandonar la escuela. Pederzini (2011) sostiene que una de las posibles explicaciones ante la presencia de jóvenes nini en el México es la incapacidad del sistema educativo de retener a la población tanto por el bajo nivel académico de los programas que se imparten como por la deficiente cobertura en algunas zonas apartadas del centro.

En cuanto al desempleo, éste comenzó a ser objeto de interés en tanto pusieron en riesgo el hogar, idealmente gobernado por el varón jefe de familia, cuyo salario debía reproducir la propia vida y la de sus dependientes. Sin embargo, actualmente el problema se relaciona directamente con el sector juvenil, pues este grupo suele convertirse en un campo de proyección de los temores de cambio social. Tal esquema cobra gran centralidad con una visión de “Estado que depende de la socialización de los individuos, [en la] que hay que darles una educación sistemática de acuerdo al Estado que se pretende construir” (Martín-Criado, 2005: 90). Desde este enfoque, el futuro del Estado depende de la socialización y del desarrollo de las potencialidades de las juventudes.

En México, las cifras señalan que en la última década sólo 26 por ciento de los mexicanos obtiene un empleo “formal”, es decir, que esté contratado con un régimen de seguridad social y prestaciones de ley. Al respecto, se señala como una de las explicaciones a la existencia de este contingente creciente de jóvenes que no estudian ni trabajan, las restricciones del mercado laboral mexicano, el cual no ha tenido la capacidad de absorber al gran número de jóvenes que, debido a la etapa de la transición demográfica en que se encuentra nuestro país, buscan incorporarse al mismo cada año (Pederzini, 2011).

En la dimensión “exclusión laboral” se hace referencia al mismo grupo de jóvenes de 15 a 29 años en los polígonos ya referidos, pero que se encuentran en situación de *a)* desempleo o *b)* trabajando en el mercado de manera informal. Asimismo, cuando se hace referencia a la marginación, se considera aquí como un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo (Conapo, 2013).

Es común asumir que para la población joven existen limitadas opciones de integración en la sociedad, relacionadas con su participación en la economía de mercado, esto es: 1) trabajando o estudiando; 2) prepararse para el empleo. Cuando no se encuentran en una de estas situa-

ciones se convierten en *nini*, es decir, jóvenes que están siendo excluidos de las actividades, obtención de recursos y capacidades para desarrollar su potencial. Se suele pensar que si los jóvenes no estudian ni trabajan, están en riesgo y se colocan en una situación de vulnerabilidad (Tuirán y Ávila, 2012). Esta doble exclusión compromete su presente y futuro de manera individual, pero también repercute socialmente al desperdiciar sus capacidades y potencialidades de desarrollo.

En términos de Castells (2001: 98) se entiende como exclusión “el proceso por el cual a ciertos individuos y/o grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que le permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”. La exclusión social, por tanto, puede verse como un proceso y no como una condición. Se manifiesta con una calidad de vida insuficiente, discriminación y hostilidad social; lleva a la estigmatización, una imagen negativa de los grupos de pertenencia, así como a la falta de acceso a la protección social y equipamiento público. Esta noción teórica no sólo se refiere al componente económico, sino que conlleva otras carencias o limitaciones como las relaciones de trabajo, parentesco y amistad. Castells afirma al respecto que “el proceso de exclusión social en la sociedad en red afecta tanto a personas como a territorios, de suerte que, en ciertas condiciones, países, regiones, ciudades y barrios enteros quedan excluidos, abarcando en esta exclusión a la mayoría o a toda la población” (2001: 98-99).

La desigualdad la constituyen las diferencias en capacidades, educación y productividad. Ésta impacta en la manera en que cada joven puede “administrar” su vida: un joven del primer quintil en la distribución del ingreso estudia hasta los 33 años, vive con sus padres hasta los 30 y decide ser padre a los 35; un joven del último quintil no puede decidir por sí mismo, porque está obligado a salir al mercado laboral a edad temprana, porque es padre o madre a los 16 años o porque su familia decide que la niña debe abandonar el colegio para cuidar a sus hermanos o hacer tareas del hogar, por lo tanto, la administración de su propia juventud es un capital que no todos los jóvenes poseen por igual.

Finalmente, se analiza como una tercera categoría a las políticas de ampliación de las capacidades; con éstas se hace referencia a los programas gubernamentales que han operado en el municipio de Acapulco, Guerrero, con la finalidad de disminuir la cantidad de jóvenes en situación de ninis a través de la generación de empleos, el impulso al emprendimiento y el otorgamiento de becas económicas para evitar la deserción escolar.

CONTEXTO EN EL QUE VIVEN LAS JUVENTUDES EN SITUACIÓN DE NINI EN ACAPULCO

En esta sección se analiza el contexto económico y social que se vive en la zona urbana de Acapulco en los polígonos de alto riesgo delimitados por el Programa Nacional para la Prevención Social de la Delincuencia y la Violencia, PNPSVYD: Petaquillas, Progreso, Renacimiento y Zapata; y cómo afecta a las juventudes y su relación con la población en situación de nini. La información se deriva de distintas fuentes: INEGI, CONEVAL, ENADIS,¹ entre otras. Se presentan datos descriptivos del entorno físico, así como información sociodemográfica de las condiciones de vida de estas juventudes.

Según datos de ENADIS, 2015, la percepción de que las y los jóvenes que no estudian ni trabajan porque no quieren hacerlo alcanza 36 por ciento de la población a nivel nacional; 18.1 por ciento considera que es porque no pueden hacerlo; 19.4 por ciento piensa que no lo hacen por ambas razones; 12.6 por ciento opina que es porque no pudieron estudiar o no les dan trabajo. Los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca conforman la región en la que se respondió con más frecuencia que los ninis están en esa situación por su propia voluntad.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadi).

De la población encuestada por ENADIS, 2015, se registra que 35 de cada 100 jóvenes declaran que la falta de oportunidades de empleo y de experiencia es el principal problema de la juventud en México, seguido de las adicciones y la inseguridad, violencia y delincuencia. En el segmento de jóvenes entre 15 y 17 años, sólo seis de cada diez estudian; uno de cada diez no estudia ni trabaja; 8.6 por ciento estudia y trabaja; y 8.3 por ciento sólo trabajaba en ese año. Se registra también 5.2 por ciento de esta población joven que se dedica a labores en casa (no remuneradas).

En la Tabla 2 se muestra el número de jóvenes estratificados por grupos de edad en el municipio de Acapulco. El 26.67 por ciento son jóvenes entre 15 y 29 años de edad, concentrándose la mayor parte en el rango de 15 a 19 años; este grupo corresponde a la edad en que según el sistema educativo mexicano deberían estar cursando el nivel bachillerato. En cuanto a la distribución por sexo, es congruente con la media nacional y estatal: 48.39 por ciento son hombres, mientras que 51.60 por ciento son mujeres.

TABLA 2.
POBLACIÓN DE JÓVENES EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO
(POR RANGO DE EDAD)

	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Población total	382,276 (48.39%)	407,695 (51.60%)	789,971 (100%)
Población de jóvenes	102,488 (12.97%)	108,257 (13.70)	210,745 (26.67%)
15-19 años	38,746	29,233	77,979 (37.00%)
20-24 años	34,651	36,874	71,525 (33.93%)
25-29 años	29,091	32,150	61,241 (29.05%)

Elaboración propia con datos del INEGI.

En los polígonos objeto del estudio (Tabla 3) se sigue la dinámica poblacional en la que el porcentaje de mujeres es ligeramente más alto que el de hombres, lo que de alguna forma guarda equilibrio en el análisis.

TABLA 3.
POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS DE EDAD POR POLÍGONO

<i>Polígono</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total Jóvenes</i>
Petaquillas	626 (52.96%)	556 (47.03%)	1,182
Progreso	807 (53.94%)	720 (48.12%)	1,496
Renacimiento	645 (51.43%)	622 (49.83%)	1,248
Zapata	664 (52.95%)	590 (47.04%)	1,254

Fuente: Elaboración propia con datos de Pronapred, 2015.

Puesto que esta investigación tiene como limitante geográfica a los polígonos de riesgo en el municipio de Acapulco, se considera prudente mostrar en la Tabla 4 el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan en el territorio específico, contrastándolo con los promedios nacional, estatal y municipal.

TABLA 4.
JÓVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN A NIVEL NACIONAL,
ESTATAL, MUNICIPAL Y POR POLÍGONO

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje de niños</i>
Nacional	10.8
Estatal	12.3

<i>Demarcación</i>	<i>Porcentaje de nini</i>
Municipal	13.6
Petaquillas	1.1
Progreso	5.5
Renacimiento	18.7
Zapata	13.1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Pronapred 2015.

Cuanto más se desagrega el nivel territorial, se incrementa el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, siendo mayor por 2.53 puntos porcentuales la media municipal que la nacional. En cuanto a los polígonos, las medias son muy diferentes entre sí; por ejemplo, mientras que en Renacimiento es casi el doble de la media nacional, en Progreso es la mitad. Los programas para disminuir el fenómeno nini en los polígonos de referencia son iguales, aun cuando se presentan en realidades diferentes, cuando podría diseñarse su aplicación de acuerdo a las condiciones de cada polígono.

En cuanto al acceso a la educación en los polígonos objeto de este estudio, en la Tabla 5 se reporta el número de planteles educativos por cada 10 mil habitantes que hay en las demarcaciones territoriales en los diferentes niveles educativos. Estos datos resultan útiles para argumentar que el acceso a los distintos niveles de educación tiene limitaciones. En cuanto mayor es el nivel educativo, el número de planteles educativos disminuye notoriamente. En tres de los cinco polígonos no hay planteles educativos de nivel bachillerato o superior por cada 10 mil habitantes.

TABLA 5.
NÚMERO DE PLANTELES EDUCATIVOS POR CADA 10,000 HABITANTES

<i>Demarcación</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Bachillerato</i>	<i>Nivel superior</i>
Nacional	95,242	100,850	38,987	20,325	7,197
Guerrero	4,343	4,888	1,941	671	210
Acapulco	414	509	204	88	77
Renacimiento	7.65	4.37	2.73	0.54	0
Progreso	1.89	1.89	0.63	0.63	0.63
Petaquillas	4.06	9.47	5.41	4.06	6.77
Zapata	2.96	8.05	2.54	2.96	2.54
Jardín	1.85	3.7	1.85	0.46	0.92

Fuente: Elaboración propia con datos de Pronapred, 2015.

El acceso a la educación no necesariamente se debe a escasez de planteles educativos, también hay otros elementos que han sido determinantes. La Tabla 6 da cuenta de otros motivos expresados por los estudiantes en las encuestas de Pronapred.

TABLA 6.
MOTIVO POR EL CUAL LOS JÓVENES MANIFESTARON
ABANDONAR SUS ESTUDIOS (PORCENTAJES)

<i>Demarcación</i>	<i>No les gusta estudiar</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Falta de recursos económicos</i>	<i>Falta de apoyo</i>	<i>Agresión en la escuela</i>
Nacional	15.69	4.13	19.07	8.15	0.74
Guerrero	14.35	2.38	20.85	11.14	0.55

<i>Demarcación</i>	<i>No les gusta estudiar</i>	<i>Rechazo</i>	<i>Falta de recursos económicos</i>	<i>Falta de apoyo</i>	<i>Agresión en la escuela</i>
Acapulco	11.67	3.24	23.27	11.3	0.41
Renacimiento	8.3	1.8	57.8	15.3	3
Progreso	11.3	0.6	62.4	11.5	1.8
Petaquillas	11.67	3.24	23.27	11.30	0.41
Zapata	12.9	1.4	45	30	10
Jardín	10	0.9	50	13.2	0

Fuente: Elaboración propia con datos de Pronapred, 2015.

En todas las demarcaciones geográficas (nacional, estatal, municipal y poligonal) la respuesta “por falta de recursos económicos” fue la que obtuvo un mayor porcentaje, agravándose la cifra en los polígonos Progreso y Renacimiento. La segunda respuesta en incidencia fue “porque no me gusta estudiar” a nivel nacional, Guerrero y Acapulco, mientras para los polígonos fue “falta de apoyo”.

Por otra parte, en relación con las fuentes de información, son relevantes los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Violencia (ENVIPE), de INEGI, en sus versiones anuales durante el periodo 2012-2015, y los de la Encuesta Municipal de Percepción ciudadana a Jóvenes en Riesgo que fue aplicada en polígonos de Acapulco. Parte de la estadística descriptiva para la elaboración del diagnóstico se tomó de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y la encuesta intercensal 2015 de INEGI. Otra fuente es la Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS), que brinda elementos para conocer las percepciones de la discriminación entre la población general y desde los grupos que viven situaciones que los hacen vulnerables a la discriminación, tal como lo es el bloque de la juventud.

Puesto que las encuestas utilizadas para el análisis no captan las razones de la inactividad, y permiten cuatro categorías excluyentes: 1) quienes sólo estudian; 2) quienes sólo trabajan, 3) quienes estudian y

trabajan y 4) quienes no estudian ni trabajan, los datos de la Tabla 7 son obtenidos a partir de las entrevistas a los jóvenes ninis que se aplicaron en los polígonos de referencia. Esta decisión obedece a que en las mediciones oficiales no se utiliza como tal el término nini.

TABLA 7.
RESULTADOS DE ENTREVISTAS EN LOS POLÍGONOS, OBJETO DE ESTUDIO

Indicadores	Si (%)	No (%)
Viven en condiciones de hacinamiento	24	76
Sus hogares han carecido de alimento o medicamentos por falta de recursos económicos	29	71
Relación entre ninis y adicciones	88	12
Relación de ninis con la delincuencia	94	6
Relación de ninis con la violencia	82	18
Conocimiento sobre la existencia de programas o políticas públicas para jóvenes en situación de nini	47	53
Participación en programas o políticas públicas para jóvenes en situación de nini	28	82

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas aplicadas a ninis de los polígonos objeto del estudio.

Se observa un alto porcentaje de jóvenes que no tienen condiciones idóneas en su vivienda, y que se ven limitados por falta de recursos económicos. Asimismo, es relevante el dato de jóvenes con adicciones. Si se combinan estos factores, la situación de exclusión y desigualdad les resta incentivos de desarrollo familiar, social y profesional.

PERFILES DE LOS JÓVENES ENTREVISTADOS

Se exponen aquí los resultados de las entrevistas aplicadas a los jóvenes en situación de ninis que viven en los polígonos de riesgo de Acapulco, Guerrero, con la siguiente estructura: 1) el contexto de las entrevistas en donde se desarrollan y la descripción de los perfiles de las personas entrevistadas; 2) la descripción analítica en la que se intentan articular la historia contada por los jóvenes con las categorías teóricas ya expuestas arriba; y 3) se muestran los resultados sobresalientes en los entrevistados que han sido beneficiados por alguno de los programas públicos.

Las entrevistas tuvieron lugar en momentos y espacios concretos. Fueron realizadas de manera presencial e individual en los meses de marzo y abril de 2017 en distintos puntos de Acapulco (domicilios, cafeterías, parques y otros espacios públicos). Con la finalidad de guardar la confidencialidad y el anonimato de la información, los nombres de todos los entrevistados han sido cambiados. Las entrevistas recogen las percepciones que las juventudes tienen sobre sus expectativas de vida, el funcionamiento de los programas públicos y las sugerencias que tienen para mejorar su situación de vida.

Las entrevistas realizadas en los parques tuvieron mayor fluidez, mientras que cuando se llevaron a cabo en los hogares, se notó mayor tensión, generada por la presencia de familiares cerca del entorno donde se realizaron. Algo que pareció interesante fue que en el caso de las entrevistas aplicadas en los hogares de los jóvenes fue que todas las construcciones eran de concreto, contaban con acceso a transporte público y servicios urbanos como electricidad y agua potable. Es decir, al menos a simple vista, no parecía que ninguno de ellos viviera en condiciones de marginación. Entre más apartados de otras personas que pudieran escuchar sus respuestas los jóvenes contestaban más abiertamente. Resulta preciso en este momento mencionar y agradecer la amabilidad de cada uno de los participantes, quienes se enfrentaron al temor de ser cuestionados alrededor de una hora, a veces más tiempo, sobre la situación que están viviendo.

La mayoría de los jóvenes, hombres y mujeres, con un nivel de estudios igual o superior a una carrera concluída (licenciatura o ingeniería) creían que el término *nini* era peyorativo, negativo y el asumirse como tal les causaba frustración y tristeza. Esto además de confirmarlo verbalmente con sus respuestas, se podía intuir al observar cómo fruncían el ceño y hacían gestos de negación con la cabeza cuando, después de preguntarles qué entendían por el término (casi todos hasta entonces respondían sin vacilar y sin gesticular “jóvenes que no estudian ni trabajan”), se les preguntó si ellos consideraban que se encontraban en esta situación. La respuesta verbal a la última pregunta era un “No” casi gritado, acompañado de otras explicaciones. Por ejemplo, Abraham (recientemente titulado en la carrera de Contaduría, carrera que cursó en una escuela privada en la modalidad semiescolarizada), de 26 años, después de su *No*, añadió:

No me considero nini... yo, ya terminé una carrera y actualmente estoy buscando una oportunidad laboral que no he encontrado porque las empresas no me han dado esa oportunidad, porque me dicen que no tengo experiencia. O bueno (Con una voz más baja y al parecer tratando de consolarse), actualmente lo puedo considerar que sí entonces, pero no porque yo quiera, yo estoy buscando una oportunidad para trabajar, pero no se me ha dado.

Otro ejemplo de esto es la respuesta de Anahí una politóloga de 26 años, quien, aunque aceptó encontrarse en situación de nini, aclaró que para ella *el término tenía una connotación mala, porque es una persona que no tiene algún futuro muy próspero en poco tiempo*. Esther, licenciada en Psicología, bajó la mirada y después de un silencio de unos diez segundos, apretando los puños dijo: *Es devastador el escuchar esta palabra, porque de nada ha servido en este momento lo que yo haya estudiado, lo que yo sé, mis conocimientos*. También dijo que los gastos en que habían incurrido sus padres para que ella pudiera estudiar en una universidad privada, asistir a congresos y seminarios, parecía ahora dinero perdido. Sus expectativas eran que

al terminar la escuela podría encontrar un empleo acorde a su perfil académico rápidamente.

En las siguientes preguntas, cuando se ocupaba el término “nini” estas tres personas se referían a “*los ninis*” como los otros, viéndolos desde fuera, diciendo “ellos” “esos jóvenes”, sin incluirse dentro de la categoría analítica.

Miriam y Eliseo, ambos odontólogos de 25 años, llegaron juntos a las entrevistas; son amigos desde que iniciaron la carrera universitaria y acordaron estar presentes en la entrevista del otro. Mientras Eliseo relataba su experiencia como nini, Miriam asentía con la cabeza cuando él dijo: *Conforme pasa el tiempo, me he sentido un poco desesperado, porque no hago nada en este momento. Desde hace ya como seis meses me he sentido, así como desesperado porque ya necesito cubrir gastos en la casa, necesito estar trabajando.* Desde ese momento se hacía evidente cuál iba a ser la respuesta de su amiga: de manera similar ella dijo que se sentía *frustrada* porque no estaba generando ingresos: *De nada me sirvió haberme graduado con el mejor promedio, igual, no tengo trabajo.*

Por otro lado, la mayoría de los jóvenes que tienen carrera trunca o culminaron estudios de preparatoria o niveles inferiores se mostraban avergonzados al preguntarles si se consideraban ninis. Mateo, de 15 años, con secundaria trunca, se llevó las manos hacia el rostro intentando cubrirlo mientras con voz baja respondió *sí* cuando se le preguntó si consideraba que estaba en situación de nini, expresión que mantuvo mientras contestaba que había abandonado la escuela *porque tuvimos problemas familiares, ya no seguí estudiando, me sacaron de la escuela.*

Fue posible observar que también se da una connotación negativa al término “nini”, relacionándolo con holgazanería y falta de entusiasmo. Al respecto, Juan, quien abandonó sus estudios universitarios para *seguir el sueño de la trova*, dijo al responder, que nini era una *connotación negativa*, lo identificó *como una etapa en la edad como cuando terminas la prepa y no tienes responsabilidades, lo único que quieres es divertirte y salir a disfrutar de la juventud, nada más por no querer responsabilidades.* Este mismo joven mencionó que no terminar la escuela se relacionaba con la ausencia del padre o la madre en la educación; incluso tuvo que pausar la entrevista antes de decir

con la voz cortada acerca de sus papás: *Desde que yo era pequeño estuvieron separados*, aunque rápidamente retoma el control de sus emociones para agregar: *No creo que yo haya dejado la escuela por eso* (que ahora se encuentre en situación de nini), y atribuye el haber dejado de estudiar a la libertad ilimitada que tenía para hacer “lo que quería”. Al terminar esta oración parecía que intentaba convencerse de que los padres compartían responsabilidad en la decisión que él tomó.

La entrevista realizada a Aarón llamó especialmente la atención en cuanto a las expresiones de emociones y sentimientos a través del tono de voz baja, la mirada perdida y los ojos llenos de lágrimas durante casi todo el tiempo. Este muchacho de 16 años forma parte de una familia disfuncional: la madre se fue de casa porque era maltratada; el padre no permitió que se llevara a los niños (él y su hermano menor). Aarón nunca ha asistido a la escuela, es analfabeta, comenzó con el consumo de drogas a muy temprana edad, sin embargo, en una de las pocas respuestas en las que su semblante cambió y en lugar de mirar hacia el suelo sonrió, fue cuando dijo: *Cuando cumplí los catorce años, lo empecé a dejar y ya ahora no fumo nada*, esto después de decir con la cabeza agachada que desde los ocho años había sido consumidor frecuente de “pivi” y marihuana; sin embargo su rostro se vuelve a entristecer cuando comienza a narrar la historia de “el güerito”, su hermano menor, quien tiene 12 años y consume estupefacientes.

En contraste con el relato anterior, aparece la historia de Abigail, a quien se entrevistó en una cafetería. Ella fue una de las pocas que no le dio a la categoría nini una connotación negativa, expresando: *Para mí, en lo personal no se me hace ofensivo, yo creo que es un término que se le dio a la persona por no estudiar ni trabajar, por lo que no se me hace en lo personal ni ofensivo, nunca me he ofendido*. Durante los 90 minutos que duró el encuentro con ella fueron pocas las veces en la que se mostró vulnerable; dijo, entre otras cosas, que creía que el que haya dejado de estudiar fue con un propósito mejor (cuidar de su abuelita enferma); al fin de cuentas *es sólo una pausa*, dijo sin mostrar, como otros entrevistados, signos de vergüenza o tristeza.

Otro joven que no atribuyó la carga negativa al término nini fue Pedro, quien expresó que para él esa palabra era *simplemente un adjetivo calificativo* al que no le ve *mayor relevancia*. Cuando habló sobre el motivo por el que se encontraba en esa situación, dijo que era porque no había encontrado un trabajo que satisficiera sus necesidades económicas y personales. *Creo que más bien soy un desempleado ¿no?, porque ya acabé la licenciatura, aunque si podría estar en un posgrado ¿verdad*. Llevó a la reflexión algunas cuestiones, por ejemplo: ¿qué grado de estudios debe tener un joven para estar en la categoría de nini? ¿Todo joven desempleado entra en la categoría nini? Dado el perfil de la mayoría de los entrevistados, en esta investigación la respuesta apunta hacia un sí.

En resumen, los jóvenes entrevistados ven como peyorativo el término ninis, se identifican con ese estatus y reconocen que no tienen trabajo y tampoco estudian. Cuentan con estudios incompletos de secundaria o preparatoria; los que estudiaron licenciatura concluyeron ésta, y son los más desanimados porque no tienen una actividad remunerada por no contar con un trabajo, aunque sea eventual, o un dinero para iniciar algún negocio que les permita tener capacidad adquisitiva. Este sentimiento es más profundo para quien proviene de una universidad privada, donde invirtieron sus padres en prácticas, cursos, seminarios y hasta hoy no ven que haya compensación de ese esfuerzo realizado. Desesperación, tristeza, frustración y desánimo fueron las emociones que predominaron en los entrevistados debido a la situación en la que se encontraban. Otros se mostraron cómodos o indiferentes. En sus relatos se pudo observar que éstos tenían seis meses o menos en situación de ninis. “No estoy acostumbrado ni me gusta estar sin hacer nada” dijeron todos los entrevistados con licenciatura terminada. Todos han preferido tener empleos eventuales, iniciar pequeños negocios informales o, en el caso de quienes tienen un mayor poder adquisitivo, tomar clases de idiomas o manualidades. Hay casos de familias disfuncionales donde prevalecen el divorcio, la violencia intrafamiliar y falta de comunicación entre padres, escenario que se observa en los entrevistados más jóvenes —de 15 y 16 años—; existe un caso en el que se considera analfabeta porque nunca fue a la escuela en tanto el padre no permitió que sus dos

hijos se fueran con la madre, al separarse ésta del hogar, dada la violencia física que sufrió del marido.

FACTORES QUE PROPICIAN EL CARÁCTER DE NINIS

En las entrevistas también se buscaron respuestas sobre los factores que han propiciado la situación de ninis en la población joven de Acapulco, percepciones sobre los motivos que los han llevado a no estudiar ni trabajar, así como recoger sus aspiraciones y la viabilidad de poder acceder a ellas. Se consideraron las dimensiones de doble exclusión: cómo viven los jóvenes el proceso de no estar estudiando ni trabajando, qué importancia tiene el sistema educativo y cuáles son las aspiraciones ocupacionales que tienen. Seis por ciento de los entrevistados registró estudios de posgrado; 47 por ciento estudios universitarios concluidos; 17.5 por ciento carrera incompleta; 11 por ciento preparatoria terminada; y el restante, secundaria o primaria trunca o no acceso a la escuela.

La subdimensión “exclusión del sistema educativo” está dividida en dos categorías: 1) sin acceso a la educación y 2) desertor del sistema educativo. Con respecto a la primera, sólo se encontró un caso, el de Aarón, quien, por no contar con ningún documento de identificación, a sus 16 años nunca ha asistido a la escuela. Tampoco ha sido instruido en el hogar, ni siquiera sabe escribir su nombre. En su relato, Aarón expresa que le parece muy importante ir a la escuela; que le gustaría estudiar hasta la secundaria, quiere aprender a leer y *hacer cuentas* para poder trabajar como mecánico, o aún mejor, como marino. Su exclusión del sistema educativo tiene que ver con su situación familiar.

Sobre la segunda categoría, “desertor del sistema educativo”, se desarrollan siete historias. La Tabla 8 concentra las argumentaciones de los jóvenes resaltando problemas familiares, pero también por iniciativa personal, es decir, se ve la necesidad de intercomunicación y orientación a los jóvenes, de apoyarles para considerar las opciones que se les presentan y pueden aprovechar.

TABLA 8.
MOTIVOS QUE LLEVARON A LA DESERCIÓN ESCOLAR

<i>Deserción escolar</i>	<i>Nombre</i>	<i>Causas de la deserción</i>	<i>Expectativas sobre la escuela</i>
Secundaria	Mateo	- Problemas familiares - Decisión propia por flojera	Retomar las clases lo antes posible
Preparatoria inconclusa	Isaac	- Por desacuerdo con la impartición de clases - Sensación de no estar aprendiendo	Ser autodidacta, no volver a la escuela tradicional
Preparatoria terminada	Moisés	- Los padres no le ofrecieron seguir estudiando - No buscó ingresar a ninguna universidad pública	Tal vez estudiar licenciatura en Derecho, pero no es urgente
	Jeremías	- Problemas burocráticos para obtener documentos de culminación de estudios de nivel medio superior - Falta de recursos económicos	Regresar lo antes posible a la escuela para estudiar la licenciatura en psicología
Licenciatura inconclusa	Juan	- Desidia y flojera	Regresar a la universidad en otra carrera
	Abigail	- Situación familiar - Falta de recursos económicos	Retomar los estudios
	Jacobo	- Falta de motivación - Muerte de su padre	Retomar los estudios en otra entidad para prepararse mejor

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas

Resumiendo, las siete personas mencionadas anteriormente aseveraron que la educación era muy importante, necesaria para cultivarse intelectualmente.

tualmente y para conseguir empleos bien remunerados. Con excepción de Isaac, el resto considera que a mayor nivel educativo más probabilidades de encontrar empleos de mejor calidad, por lo que expresan su intención de volver a estudiar lo más pronto posible.

Dando continuidad a los datos que ofrecieron las entrevistas, en la Tabla 9 se recoge su situación laboral, así como sus expectativas a corto, mediano y largo plazo.

TABLA 9.
SITUACIÓN ACTUAL Y EXPECTATIVAS RESPECTO AL EMPLEO

<i>Nivel académico</i>	<i>Situación laboral</i>	<i>Expectativas a corto plazo</i>	<i>Expectativas a mediano plazo</i>	<i>Expectativas a largo plazo</i>
Ninguna	Despido de un trabajo informal	Trabajar como ayudante de mecánico	Estudiar hasta preparatoria	Trabajar en la Marina Armada de México
Secundaria trunca	Empleos temporales, informales	Terminar la secundaria	Estudiar una carrera universitaria	Trabajar como médico
Preparatoria trunca	No busca un empleo actualmente	Aprender de manera autodidacta sobre programación	Ser socio de una microempresa familiar dedicada a la elaboración de videojuegos para la web	Ser socio de una empresa formal, tener videojuegos patentados
Preparatoria terminada	Buscando empleo en alguna actividad que no necesite especialización	Ingresar a la universidad	Hacer estudios de posgrado	Tener empleos adecuados a sus estudios universitarios

<i>Nivel académico</i>	<i>Situación laboral</i>	<i>Expectativas a corto plazo</i>	<i>Expectativas a mediano plazo</i>	<i>Expectativas a largo plazo</i>
Universitaria trunca	Buscando un empleo que les permita ahorrar para seguir estudiando	Reincorporarse a los estudios universitario	Hacer estudios de posgrado	Conseguir empleos bien remunerados
Universidad terminada	Buscando empleos que se adecuen al perfil de su carrera universitaria, con salario justo.	Encontrar un empleo que les brinde experiencia, aunque salarialmente no corresponda a su grado de estudios	Emplearse en algo directamente relacionado con su perfil académico, con condiciones laborales adecuadas (buen salario, derechos	Posibilidad de autoemplearse o emprender en negocios. Estudiar especialidades y/o posgrados.

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas

Las principales preocupaciones de estos jóvenes tienen que ver con la antigüedad que no están generando, la falta de experiencia profesional, no tener acceso a servicios sociales de vivienda ni salud, no poder aportar dinero a su hogar ni consolidar familias propias. Algunos de ellos como Samuel, Miriam y Esther dijeron que a su edad sus padres ya tenían sus familias formadas y habían comprado una casa o departamento; esto les ha generado frustración, pues dicen que tienen un nivel educativo más alto, se han preparado en idiomas y otras habilidades que no les han servido de mucho, pues por más que se preparen no hay empleos para ellos y la inseguridad no les permite emprender negocios.

Los empleos que hay en el entorno son escasos, pues hay muchas empresas que están cerrando debido a la inseguridad, la violencia y la baja afluencia turística. Sobre los empleos generados en las institucio-

nes gubernamentales, algunos jóvenes como Miriam, Samuel y Anahí coincidieron en que sólo se pueden obtener si se tienen conocidos influyentes. Así, es posible ratificar que entre mayor es el grado académico de los jóvenes, cuentan con mayor claridad sobre sus expectativas de vida tanto en el aspecto profesional como personal. Al mismo tiempo, el grado de frustración es mayor, pues estudiaron pensando que les resultaría más sencillo encontrar empleos bien remunerados, sin embargo, no han podido encontrar trabajo, las posibilidades de hacer estudios de posgrados son escasas y se ven limitados para emprender algún negocio propio.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Con los aportes desde la teoría sobre la situación económica de los jóvenes en situación de nini, éstos se podrían asociar a entornos de alta pobreza, exclusión, marginación y vulnerabilidad. Si bien tener los ingresos económicos más altos no determina que tengas el más alto nivel de estudios, tener bajos ingresos sí puede influir en que la preparación académica sea menor. Desde el punto de vista de las personas entrevistadas, el nivel económico no es un factor determinante para estar en situación de ninis, aunque sí interviene en la calidad de educación que se tenga, además de que la situación económica influye en el círculo social en que puedes desenvolverte para acceder a mejores empleos.

Hay cuatro entrevistados que viven con hacinamiento en sus hogares; el caso más delicado es el de Jeremías, seguido por Mateo, Jacobo y Eliseo. Sólo Eliseo tiene una licenciatura terminada; Jeremías dice que no le incomoda tener que compartir la recámara con otros miembros de la familia mientras que el resto quiere tener un empleo para poder, entre otras cosas, poder vivir más cómodamente. Mateo les ha pedido a sus padres que busquen un lugar en donde rentar, porque desde que llegaron a Acapulco han tenido que vivir con sus tíos, primos y abuela.

Respecto a carecer de cosas básicas como el alimento y tener acceso a servicios de salud, 30 por ciento de los entrevistados dijeron haber

estado en esa situación por lo menos una vez en la vida, sobre todo cuando eran niños. Abraham, por ejemplo, a pesar de haber trabajado desde muy pequeño vendiendo comestibles con familiares que tenían negocios, recuerda haber pasado hambre en varias ocasiones durante su niñez. Cuando fue adolescente esta situación terminó porque una de las cosas que pedía cuando comenzaba a trabajar en algún lugar era que le dieran la comida del día. A pesar de las carencias que sufrió, Abraham logró terminar la universidad en una institución privada, a la vez que trabajaba para mantener sus estudios.

Jacobo ha sufrido recientemente de falta de atención médica, pues no tiene ningún tipo de seguridad social desde hace casi dos años que dejó de estudiar. Le urge tener un trabajo en el que le brinden seguridad social porque además su mamá sufre de diabetes, una enfermedad crónica que necesita medicación y a la cual no tiene acceso. Aunque no asume como su responsabilidad la atención de su madre, si le gustaría poder apoyarla en ese sentido. Hace un año sufrió por la falta de alimentos, aunque acepta que fue por su rebeldía, porque en su casa nunca ha faltado que comer, en ocasiones no probaba alimento en todo el día porque no quería pedirle a su mamá o a su abuela.

Otros de los entrevistados, como Miriam y Juan, dijeron que nunca se quedaron sin comer, pero sí padecieron carencias económicas, sobre todo en el tiempo en que sus padres vivían el proceso de divorcio. La custodia de Juan la tuvo su padre, quien en esos momentos apenas iniciaba con un negocio: *Lo que vendía era comida, así que eso nunca faltó, pero no había para nada más, yo creo que por eso me puse rebelde*, comenta el joven al respecto.

Por su parte, Miriam comenta que sus padres se divorciaron cuando ella estaba estudiando el último año de preparatoria; hasta entonces ella siempre había estudiado en escuelas privadas, alcanzó a terminar en esa escuela consiguiendo una beca y fue su madre —quien por primera vez desde que se había casado buscó un trabajo formal— quien la apoyó en ese momento. Recuerda haber vivido momentos muy difíciles, sus planes de irse a estudiar la universidad fuera del estado se vieron frustrados, pero aun así terminó la carrera de Odontología en la universi-

dad pública. Su papá comenzó a apoyarla en la compra de materiales y equipo cuando entró a estudiar esa carrera, pero era su madre la que tenía una mayor carga económica.

Otros jóvenes como Esther y David comentaron que nunca habían vivido con problemas económicos; si bien sus familias no son de clase alta, sí tuvieron lo suficiente para que no carecieran de nada. David cursó todos sus estudios en escuelas particulares; incluso si no encuentra trabajo en los próximos seis meses, piensa pedirles a sus papás que lo sigan apoyando para estudiar una maestría o diplomado. Él ha trabajado por diversión, nunca por necesidad, en algunos veranos ayudaba en el negocio de sus abuelos. No está preocupado por el futuro y su urgencia por conseguir un empleo obedece más a la realización personal que a la necesidad de buscar sustento.

Por su parte, Esther comenta que ha tenido empleos de medio tiempo o fines de semana desde que estudiaba la licenciatura, el dinero que ganaba era poco pero sólo lo utilizaba para sus propios gustos. Nunca necesitó trabajar porque se vivieran carencias en su casa; estudió la universidad en una escuela privada y sus padres la apoyaban para asistir a seminarios, cursos y hasta un diplomado.

Resulta indiscutible que entre mayor sea el poder adquisitivo de las familias, los jóvenes pueden desarrollar más capacidades, tomar clases extracurriculares, estar mejor preparados para el mercado laboral, y las posibilidades de abandonar tempranamente los estudios se reducen en gran medida. Sin embargo, este grupo de jóvenes considera que conseguir empleo en Acapulco no depende sólo, ni mayoritariamente, de la preparación que tengan; lo que en realidad influye de manera significativa son las influencias con las que se cuenten.

RELACIÓN DE LOS NINIS CON LAS ADICCIONES, LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

La literatura concerniente a los jóvenes en situación de ninis en América Latina establece una relación entre este grupo y los problemas de

adicciones, violencia y delincuencia en distintas partes de la región. Por ejemplo, Rafael de Hoyos y Vicente Vargas (2016), en el artículo “Ninis en México. Entre la crisis y el crimen organizado”, analizaron un panel de datos anuales entre 1995 y 2013 para evaluar si existe una relación entre los ninis y la violencia comparando la información de antes y después del inicio de la “guerra contra el narcotráfico” declarada por el gobierno federal entre 2007 y 2013. Con esto pudieron establecer una relación entre el incremento de jóvenes varones en situación de ninis y el incremento de homicidios dolosos en la frontera norte de México.

Entre los hallazgos más relevantes de la investigación de De Hoyos y Vargas se encuentran tres factores de los cuales se deriva el vínculo entre los ninis y la violencia. En primer lugar, el crecimiento del crimen organizado, que ofrecía “puestos de trabajo” como sicarios, halcones y vendedores a los jóvenes; los más susceptibles a tomarlos eran, por supuesto, quienes estaban desocupados y con necesidades económicas. Por tanto, la crisis económica es el segundo factor detonante del incremento de esta situación. Finalmente, las estructuras de las industrias en la región norte del país estaban orientadas hacia la exportación de manera legal de la manufactura, y la criminal (el narcotráfico), ambas dependientes de trabajadores jóvenes y con baja escolaridad.

En el caso de Acapulco, el sector turístico, del que dependen muchas familias para el sustento, se vio fuertemente afectado debido a la alta violencia criminal que se desarrolló a partir de 2006, cuando los distintos grupos del crimen organizado comenzaron a disputarse la “plaza”. Además, con la “guerra” contra el narcotráfico impulsada por el entonces presidente de la República Felipe Calderón, los homicidios dolosos se incrementaron a tal punto que en varios años la ciudad ha estado catalogada como una de las más violentas a nivel mundial. En este contexto es que se preguntó a los jóvenes entrevistados si establecían una relación entre su situación y los problemas de adicciones, violencia y/o delincuencia. Cabe destacar que en estas preguntas todos los entrevistados se referían con especial énfasis a los ninis como “ellos”, apartándose totalmente de la situación, tanto los que sí como los que no

relacionaban la situación de no estar estudiando ni trabajando con estar en adicciones, ser parte de la violencia o delincuencia.

En cuanto a las adicciones, la mayoría dijeron que sí tenía que ver el encontrarse desocupados con el consumo de drogas, alcohol o tabaco. Hicieron referencia a personas en sus colonias que sólo se dedicaban a reunirse en canchas, parques o lotes baldíos para consumir estas sustancias. Anahí, por ejemplo, dice que algunos de sus ex compañeros de la universidad o preparatoria que se encuentran en situación de ninis y son de familias con un nivel económico medio o alto pasan el tiempo en fiestas, consumiendo grandes cantidades de alcohol con frecuencia. David narró algo similar; opina que en sus casas no les exigen aportar, sino que, al contrario, les dan dinero y libertad para permanecer en el ocio, lo más probable es que los jóvenes terminen sumidos en alguna adicción.

El 12 por ciento que dijo que no guarda relación ser nini y el consumo de sustancias psicotrópicas lo justificaron pensando en que para mantener las adicciones es necesario tener dinero, y que si no tienen trabajo, es difícil, a menos que roben. Moisés comentó que durante el tiempo que se ha quedado sin trabajo sus padres solamente le brindan los alimentos y cosas básicas; cuenta que a él no le dan dinero si no hace nada. Cuando estudiaba guardaba dinero de lo que le daban para ir a la escuela y con eso podía salir algunas veces con amigos o su novia; cree que así deberían hacer todos los padres para evitar que los hijos caigan en adicciones.

Aarón compartió en su relato que él en varios momentos de su vida ha consumido marihuana y también se ha drogado con “pivi” o “mona”;² hacía mandados a los vecinos para poder comprarlo o le robaba dinero a su papá y algunas veces sus amigos se lo regalaban. Dice que consumía drogas para no sentir hambre, para pasar el rato y estar con sus amigos. Comentó que actualmente no usa ningún tipo de droga, pues quiere estudiar y llegar a trabajar en las fuerzas armadas.

² Ambos nombres se refieren a sustancias inhalables con las que se drogan los jóvenes; pueden ser solventes industriales como el PVC o pegamentos; éstos son de bajo costo y fácil acceso para los jóvenes.

Por cuanto a la delincuencia, casi todos los entrevistados dijeron que el problema con este tema es que al encontrarse sin ocupación y sin recursos, es más fácil que el crimen reclute a los jóvenes que están desesperados por tener ingresos económicos. Los jóvenes entrevistados consideran que el ser nini no quiere decir que los jóvenes sean delinquentes, pero sí que se encuentran más susceptibles debido al ocio o la desesperación. Nadie identificó a la delincuencia como una causa o consecuencia *per se* de condición nini. Nuevamente destaca el relato de Aarón, quien contó que a dos de sus amigos, con los que consumía drogas, los mataron; ellos se dedicaban a robar, cobrar cuotas y distribuir drogas al menudeo. Encontraron ambos cuerpos con señales de tortura; los familiares de uno de ellos no lo reclamaron.

El problema de la violencia es algo que afecta a los jóvenes en su vida diaria. Miriam, Eliseo y Esther, quienes podrían poner sus consultorios de odontología y psicología, dicen que no lo hacen por temor a los actos violentos que hay en la ciudad. Temen ser víctimas de la violencia y la delincuencia. Graciela, por su parte, dice que en muchas ocasiones siente temor de salir de su casa, pues constantemente escucha o lee en las noticias que hay balaceras o riñas. Éste es, —aunque en menor medida— un factor que ha impedido que consiga trabajo. Abigail tuvo que rechazar en distintas ocasiones trabajos de niñera en los que tenía que regresar a su casa después de las 10:00 de la noche, porque resulta demasiado peligroso. También algunos jóvenes como Samuel y Abraham llegaron a relacionar a los jóvenes en situación de ninis con los actos violentos; si algunos de ellos llegan a sumarse a las filas de la delincuencia serán contratados como sicarios o cobra cuotas, con acceso a armas.

INTERVENCIONES PÚBLICAS PARA JÓVENES NINI EN EL MUNICIPIO DE ACAPULCO

Las propuestas de políticas públicas en la materia deberán dimensionar la gran importancia y dificultad de los desafíos, diseñar e instrumentar

acciones y promover su articulación mediante estrategias globales que contribuyan a erosionar la red de privaciones que atrapa a los jóvenes en la doble exclusión de no estudiar ni trabajar. Asimismo, dichas políticas públicas deberán ser sensibles a la enorme heterogeneidad de los jóvenes que no estudian ni trabajan (Arias, 2015). Acorde con estos criterios, se esperaría en el trabajo de campo encontrar mayor atención a las juventudes, sin embargo, se constatan fuertes limitaciones en diseño y operación de programas que no están expresamente orientados a atender el segmento de ninis en Acapulco.

En este apartado se presentan algunas de las políticas públicas que se han desarrollado en el municipio de Acapulco a partir de 2012 y que de manera directa o marginal han intentado contribuir en la disminución de jóvenes en situación de ninis a través de diversos estímulos. Ninguno de los programas fue diseñado explícitamente (a decir de los estatutos y reglas de operación) para jóvenes en situación de ninis. Un dato relevante del que se desprende que no hay el reconocimiento oficial de tal categoría, o lo que es lo mismo, de dicha situación de los jóvenes. Los cuatro programas que se describen se eligieron por dos razones: 1) El reconocimiento de ellos por parte de las juventudes entrevistadas para la investigación; y/o 2) La participación directa de la autora del presente estudio en la operación de tales programas. La única política pública que se describe y escapa a estos criterios es la denominada Todos por Acapulco, llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Ésta se seleccionó por ser la primera en llevarse a cabo en el municipio con el objetivo de apoyar al sector juvenil que estaba siendo afectado por la violencia criminal.

PROGRAMA TODOS POR ACAPULCO, SEDESOL

En mayo de 2012, la Sedesol instrumentó un plan integral de fortalecimiento del tejido social para fomentar la convivencia familiar y vecinal, así como desalentar la criminalidad. En el marco de la Estrategia de Reconstrucción del Tejido Social Todos por Acapulco, el en-

tonces titular de dicha secretaría, Heriberto Félix Guerra, indicó que tal estrategia retomaba las exitosas experiencias contra la delincuencia de ciudades como Tijuana, Baja California, y Ciudad Juárez, Chihuahua. Desde este programa se definió a las colonias Renacimiento, Petaquillas, Zapata y Progreso como polígonos de pobreza urbana en el Puerto de Acapulco. Se intentó replicar lo hecho en Ciudad Juárez, como la transformación de lotes baldíos en centros de convivencia mediante Centros de Desarrollo Comunitario, estancias infantiles, clínicas y canchas deportivas, a fin de dotar a las familias de mayores espacios para el sano esparcimiento. Las vertientes sobre las que se llevó a cabo fueron: focalización territorial, integralidad y participación ciudadana.

Esta estrategia, llevada a cabo durante el último año de gobierno del entonces presidente Felipe Calderón, estableció las bases con las que se desarrollarían los trabajos del Programa Nacional de Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia, gestado durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA (SUBSEMUN/FORTASEG)

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) se reestructuró en 2016 para convertirse en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg). Se trata de un subsidio otorgado a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el fortalecimiento de los temas de seguridad. Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de

llamadas de emergencia y, en general, apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública. La diferencia principal con el Subsemun es que el Fortaseg se basa en el desarrollo de las personas. Fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (SEDESOL)

El Programa de Empleo Temporal (PET) contribuye al bienestar de hombres y mujeres que enfrentan una reducción de sus ingresos y de la población afectada por emergencias mediante apoyos económicos temporales por su participación en proyectos de beneficio familiar o comunitario. Este programa tiene tres modalidades: apoyos a la participación social, apoyos directos y apoyos para la ejecución de proyecto. Otorgar apoyos económicos a las personas de 16 años o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio a causa de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario.

El programa opera a nivel nacional y focaliza la entrega de apoyos en municipios con alta pérdida del empleo (MAPE) y en los que por presentar índices de *muy alta*, *alta* o *media* marginación (MMAM) hay un elevado nivel de informalidad en sus actividades. Asimismo, el programa atenderá a los municipios que formen parte de las demarcaciones del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y municipios comprendidos en la cobertura de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). En Acapulco este programa fue para las familias damnificadas por la tormenta *Manuel* en 2013 con la finalidad de reactivar la economía de la región.

PROYECTOS PRODUCTIVOS ESCALA (INAES)

El Instituto Nacional de la Economía Social es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con autonomía técnica, operativa y de gestión cuyo objetivo es instrumentar políticas públicas de fomento al sector de la economía social a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos. El Inaes fue creado a partir de la aprobación de la Ley de Economía Social y Solidaria, en mayo del 2012, sustituyendo al Fondo Nacional de Apoyo para Empresas Sociales (Fonaes). Estos proyectos sólo tuvieron dos convocatorias, posteriormente se canceló la partida presupuestaria para ellos.

El proyecto Escala: Inclusión Productiva para Jóvenes se publicó en febrero de 2014. Fue diseñado para reconocer el talento y la creatividad juvenil, promover, impulsar y facilitar la inclusión productiva de jóvenes con ideas e inquietud de construir su propia empresa para generar su fuente de trabajo e ingreso, en el marco del sector social de la economía. Fue creado con la intención de que abriera espacios para que las y los jóvenes presenten sus ideas de inversión como anteproyectos productivos y se reconociera a los mejores proyectos a través del otorgamiento de estímulos en efectivo y menciones honoríficas.

Fue pensado en dos modalidades: 1) anteproyecto productivo: comprende la descripción detallada de una idea de inversión, que plantea de manera general los requerimientos y acciones que al ejecutarse podrían traducirse en una potencial fuente de trabajo e ingreso; y 2) un proyecto productivo, que es la transformación de un anteproyecto (idea de inversión) en actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir bienes u ofrecer servicios para satisfacer determinadas necesidades en el marco del sector social de la economía. En esta modalidad del Proyecto Escala, se otorgarán apoyos en efectivo para la ejecución de proyectos productivos nuevos, que previa evaluación determinen viabilidad técnica, comercial y financieramente.

Lo anterior es apenas una muestra de la mínima atención a los jóvenes, que por demás es aislada y elemental, de corta duración y que no logra impactar (materia de otro estudio). El propósito de mencionarlos fue únicamente mostrar la limitada atención a este sector poblacional con o sin estudios y sin lograr acceder a las filas laborales. Tan son de escasa atención, que más de la mitad de los entrevistados desconocen totalmente que existan este tipo de apoyos (53 por ciento) frente a 47 por ciento que sí conocen al menos alguno de estos programas. Esther es la joven que conoce más programas, debido a que trabajó en dependencias gubernamentales, incluso intentó acceder en dos ocasiones a los proyectos productivos de Inaes para emprender un negocio, pero en ninguno consiguió el apoyo. También solicitó recursos ante el gobierno municipal para participar en un congreso de psicología, pero también le fue negado. Por tanto, la mayoría de los entrevistados no han participado en ningún programa de gobierno. Los pocos que tuvieron acceso únicamente obtuvieron a becas estudiantiles; ese fue el caso de Miriam, a quien le dieron una beca por parte del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), la cual fue en una sola exhibición y sólo le ayudó para comprar unos materiales de la escuela. Jacobo obtuvo uno de sus trabajos a través del IMJUVE, aunque considera que no fue muy significativo ni de gran ayuda pues su contrato sólo duró una semana.

La opinión de los jóvenes es que estos programas no tienen difusión amplia y sólo quienes tienen algún contacto dentro de las instituciones pueden acceder a ellos. Según los entrevistados son muy pocos los apoyos que se entregan a las personas que realmente los necesitan, es decir, a la población objetivo.

CONSIDERACIONES FINALES

El eje central en este estudio fue plantear cuáles son los factores que propician la situación de ninis en Acapulco. El tema fue abordado desde la teoría al respecto y desde la perspectiva de un grupo de jóvenes que fueron entrevistados. En general los factores precursores y detonantes

que marca la teoría de esta situación que coloca a los jóvenes en situación de riesgo se confirmó, con algunos matices, mediante los relatos de los jóvenes.

Según la teoría, las personas de más bajos niveles económicos, con altos grados de hacinamiento en el hogar, que han incluso carecido de recursos para cubrir necesidades básicas como alimentación, salud y vestimenta, son más propensos a colocarse en situación de *ninis*. Mediante las entrevistas se pudo observar que Aarón, la persona con los recursos económicos más bajos, correspondía a aquel que no tenía ningún grado de estudios. Aunque hay otros como Abraham y Eliseo que también han padecido serias carencias materiales y a pesar de ello han culminado estudios universitarios. Ninguno de los jóvenes con un alto nivel adquisitivo había abandonado los estudios de manera temprana, al contrario, contaban con clases extracurriculares como idiomas y habían estado inscritos para practicar algún deporte o arte. Si bien algunos jóvenes abandonaron los estudios en el nivel de secundaria o preparatoria, no fue por falta de apoyo económico de sus padres o por estar excluidos del sistema educativo. Según sus propias declaraciones Isaac, Juan y Abigail desertaron de la escuela por decisión propia y por factores distintos a los económicos.

Sobre estudiar dentro del sistema educativo, casi todos están de acuerdo en que es un requisito indispensable para acceder a empleos bien remunerados, además de que el obtener un título universitario les da cierto *estatus social*. Aunque creen que en las escuelas, sobre todo en las públicas, el nivel académico es deficiente, sigue siendo la educación un factor necesario para obtener éxito en la vida profesional.

En cuanto al tema del empleo, las expectativas de los jóvenes varían dependiendo principalmente de dos factores. Como resulta natural, la edad es uno de ellos: los más jóvenes no tienen claro lo que esperan de la vida, algunos ni siquiera se habían planteado con anterioridad esa cuestión. Otra diferencia se ve marcada con respecto al nivel educativo: quienes no han culminado su proceso educativo tienen como expectativa más importante y casi única terminar una carrera universitaria. Los jóvenes con nivel de licenciatura o mayor tienen planes de obtener em-

pleos de calidad, montar empresas, tener familia, comprar propiedades y estudiar posgrados.

Con sólo un caso de excepción, el de Isaac, todos los jóvenes relacionan el grado de estudios con el salario al que tendrán acceso. Asumen que tendrán un mejor puesto de trabajo si tienen más estudios, pero al mismo tiempo, sobre todo aquellos que ya tienen el grado de licenciatura o posgrado, opinan que en muchos trabajos lo que piden es experiencia o, peor aún, es necesario tener algún contacto o ser parte de la corrupción para obtener los puestos.

La mayoría de los jóvenes no conocen las prestaciones sociales de ley que deben dar en los empleos, lo que influye en que no tengan claras las expectativas al respecto. Tampoco han tenido trabajos formales, lo que les dificulta visualizar el futuro que esperan. Lo más importante para la mayoría es tener ambientes de trabajo amigables y trabajar en lo que les guste hacer.

Al final de la investigación se han descubierto nuevas preguntas que sin duda servirán como punto de partida para futuros estudios. Por ejemplo, es necesario delimitar de manera aún más precisa cuáles son los jóvenes a los que se debe incluir en la categoría de ninis ¿Los jóvenes que han terminado sus estudios universitarios también se encuentran en situación de ninis? ¿Si tienen empleos informales o temporales se encuentran libres de la categoría? ¿En qué medida influyen los problemas de violencia en la proliferación de jóvenes que no estudian ni trabajan? ¿Se convertirá en tendencia no asistir a la escuela ni tener empleos formales para futuras generaciones? Sin duda alguna todavía quedan muchas aristas que estudiar sobre este grupo de jóvenes.

Entre las soluciones que ven los jóvenes al problema de no contar con estudios y no tener un empleo, mencionan que deberían generarse condiciones de empleo apoyando la creación de empresas, dar beneficios fiscales a aquellas que contraten a jóvenes, impulsar el emprendedurismo y someter todos los puestos de instituciones públicas a concurso, es decir, fortalecer el servicio profesional de carrera. Estas ideas coinciden sobre todo entre los jóvenes que han culminado sus estudios profesionales. Quienes tienen menores grados de estudio plan-

tean como solución entregar becas para evitar la deserción escolar, la creación de más escuelas públicas, sobre todo de universidades y que en éstas se brinde educación de calidad.

Sobre programas y políticas públicas que han sido aplicadas en el municipio de Acapulco, durante la investigación fue posible distinguir sólo un programa, que fue directamente enfocado a jóvenes en situación de nini, pero que ha sido aplicado con pocos recursos económicos y de manera temporal, por lo que no se refleja beneficio alguno ni mucho menos sistematización para ampliar el programa con más cobertura de atención.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguayo, Ernesto; Gloria Mancha y Erick Rangel (2013), “Descifrando a los nini. Un estudio para Nuevo León y México”. http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2014/09/DESCIFRANDO_A_LOS_NINI1.pdf
- Arias, Rafael (2015), “Ninis y Nonos: Jóvenes sin futuro”, Gobernantes.com. De Veracruz al mundo. <http://www.gobernantes.com/columna.php?id=18207&idc=279>
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información. Fin de milenio*, vol. 3, Madrid, Alianza Editorial.
- Cruz, Juan Manuel (2011), “Duarte plantea servicio militar para los ‘ninis’”, *El Universal*, 26 de marzo. <<https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/79936.html>>
- Flick, Uwe; (2007), *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, Ediciones Morata.
- Germani, Gino (1980), *El concepto de marginalidad*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- García Acua, Celín (2012), “Los jóvenes que ni estudian ni trabajan” (primera parte), *Pluralidad y Consenso*, núm. 20, pp. 73-87.
- Hoyos, Rafael de y Vicente Vargas (2016), “Ninis en México. Entre la crisis y el crimen organizado”, *Nexos*, 13 de junio.
- Martín-Criado, Enrique (2005), “La construcción de los problemas juveniles”, *Nómadas*, núm. 23, pp. 86-93. <<http://nomadas.ucentral.edu.co/noma->

- das/pdf/nomadas_23/23_9M_Laconstrucciondelosproblemasjuveniles.pdf>
- Martínez, N. (2009), “7 millones de ninis, bolsa de trabajo para el narco”, *El Universal*, 4 de diciembre. <<https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/644098.html>>
- Martínez Martínez, K. I.; A. Y. Pacheco Trejo y R.A. Gutiérrez García (2014), “Los jóvenes que no estudian ni trabajan en México”, *Enseñanza e Investigación en Psicología*, vol. 19, núm. 2. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29238007007>
- Montaño, T. (2011), “Ninis, por decisión personal”, *El Universal del Estado de México*, 20 de julio. <<http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota19778.html>>
- Navarrete, L. (dir.) (2011), *Desmontando a ni-ni. Un estereotipo juvenil en tiempos de crisis*, Madrid, Injuve.
- Negrete, Rodrigo y Gerardo Leyva (2013), “Los nini en México: una aproximación crítica a su medición”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 4, núm. 1, México, pp. 90-121.
- Pederzini, Carla (2011), “De nini, quehaceres y búsquedas: jóvenes, educación y trabajo en el censo de población 2010”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 1.
- Quintero Gómez, Natalia (2011), *Hay 7.8 millones de “nini”*, México, IMJUVE.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila (2012), “Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿Cuántos son?, ¿quiénes son?, ¿qué hacer?”, *Este país*, núm. 251. <http://archivo.estepais.com/site/2012/jovenes-que-no-estudian-ni-trabajan-%C2%BFcuantos-son-%C2%BFquienes-son-%C2%BFque-hacer/>

Otras fuentes de consulta

- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (2012). [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Prevenccion_Delito_Participacion_Ciudadana\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Prevenccion_Delito_Participacion_Ciudadana(1).pdf)
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (2012), “Perspectivas de la seguridad en México”. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/send/5-analisis-estadistico/165-perspectivas-de-la-seguridad-en-mexico-2013>

- Consejo Nacional de Población (2010), “La situación actual de los jóvenes en México”. http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/juventud/capitulos/Doc_completo.pdf
- Cnpdpc-Segob (2013), Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. <http://portal.secretariadodejecutivosnsp.gob.mx/?page=centro-nacional-de-prevencion-del-delito>
- ENADIS. <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ENADIS-JOVENES-Accss.pdf>
- INEGI (2017), Scince, Sistema para la Consulta de Información Censal. <https://gaia.inegi.org.mx/scince2/viewer.html>
- (2015), “Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud. Datos nacionales”. http://www.cinu.mx/minisitio/juventud_2013/Juventud_INEGI.pdf
- Pronapred (2015), “Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia, Polígono: Progreso”.
- (2015), “Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia, Polígono: Renacimiento”.
- (2015), “Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia, Polígono: Zapata”.
- (2015), “Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia, Polígono: Jardín”.
- (2015), “Actualización de diagnósticos participativos en materia de violencia y delincuencia, Polígono: Petaquillas”.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE
A LAS VIOLENCIAS. DOS EXPERIENCIAS

Capacidades estatales y políticas
para atender la violencia feminicida: una
revisión de los límites burocráticos
y administrativos en la implementación
de la Alerta de Violencia
de Género en Acapulco

Mariela Díaz Sandoval

INTRODUCCIÓN

La violencia es uno de los grandes problemas que aquejan a las ciudades en América Latina (Angotti, 2013; Davis, *Borderlands*, y Bailey, 2006; Ramírez, 2017; Saccomano, 2017). En el contexto mexicano, la fallida *guerra contra las drogas*,¹ impulsada por el gobierno del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, y continuada bajo la administración de Enrique Peña Nieto, ha exacerbado las diversas manifestaciones de la violencia (Institute for Economics and Peace, 2018; Merino, 2011). La disputa entre grupos del crimen organizado, a su vez, ha incidido en el aumento de actos de violencia extrema contra las mujeres (Carrión, 2018; Castañeda, 2016; Espino, 2018; Monárrez, 2013). Al respecto, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México se encuentra entre los países de la región con el mayor número de asesinatos violentos por razón de

¹ Se ha estimado que dicha estrategia punitiva dejó, aproximadamente, 272 mil 027 homicidios dolosos a lo largo de ambos sexenios (Lara Bermúdez, 2018), mientras que el número de desaparecidos puede ser mayor a los 300 mil, a pesar de que datos oficiales han contabilizado 40 mil desapariciones (Redacción Aristegui Noticias, 2018).

género (CEPAL, 2018). En esta ola de violencia, el estado de Guerrero destaca entre las entidades más afectadas por la criminalidad (Institute for Economics and Peace, 2015), ubicando a Acapulco de Juárez como una de las ciudades más peligrosas para ser mujer (OHCHR, 2018).

Para dar atención al incremento de los feminicidios, así como a las múltiples violencias contra las mujeres en México, en 2007 se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) (Congreso de la Unión, 2018), misma que incluyó, en sus artículos 22 y 23, la Alerta de Violencia de Género (AVG), es decir, un conjunto de instrumentos o acciones gubernamentales orientados a atender y eliminar la violencia extrema ejercida por individuos o por comunidades contra las mujeres. En 2015, la AVG fue declarada en varios municipios del Estado de México y de Morelos. A partir de ese momento, la AVG se anunció en otros municipios, abarcando a 13 entidades federativas del país. El 21 de junio de 2017, la declaratoria de AVG fue establecida en ocho municipios del estado de Guerrero: Acapulco, Ayutla, Chilpancingo, Coyuca de Catalán, Iguala, Zihuatanejo de Azueta, Ometepec y Tlapa de Comonfort (Gobierno de México, 2017). Sin embargo, el mecanismo, considerado una medida de emergencia que debe cumplir con resultados en el corto plazo, no ha logrado tener incidencia en la disminución de los feminicidios en la entidad; situación por la que, en marzo de 2019, la organización no gubernamental Obvio Guerrero A.C. hizo la solicitud de una segunda alerta (Alerta por Agravio Comparado), petición que se aceptó en abril de ese mismo año.

Por tanto, se parte de la categoría *capacidades estatales*, en particular de la *capacidad burocrático-administrativa*, con el propósito de identificar las limitaciones institucionales y administrativas en la implementación de la AVG en la ciudad de Acapulco, Guerrero. Desde las tradiciones neo-weberiana e institucionalista, se entiende por capacidades estatales al conjunto de habilidades que permiten a los gobiernos implementar políticas públicas de manera efectiva y eficiente (Migdal, 1988; Grindle, 1996; Cárdenas, 2010).

Se sostiene que, aunque el mecanismo ha contribuido a visibilizar la violencia feminicida en la ciudad de Acapulco, las autoridades en los tres órdenes de gobierno han fallado en cumplir con los procedimientos y objetivos señalados en la LGAMVLV. En particular, existen deficiencias en los ámbitos institucional (nula voluntad política del gobierno municipal y estatal; débil coordinación y comunicación entre los distintos niveles de aplicación de la AVG; falta de reglas para evaluar las acciones adoptadas por los gobiernos municipal y estatal; así como la ausencia de sanciones ante omisiones llevadas a cabo por funcionarios) y técnico burocrático (opacidad en el manejo de recursos de la AVG, ausencia de un banco de datos que permita tomar decisiones y carencia de funcionarios capacitados para dar seguimiento al mecanismo).

Esta investigación es de carácter descriptivo y documental, privilegiando informes oficiales, de organizaciones de la sociedad civil, artículos académicos especializados y hemerografía. Busca aportar evidencia en torno a la brecha de implementación en las políticas contra la violencia feminicida a nivel subnacional en México. Para lograr el objetivo propuesto, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se describe el desarrollo de las políticas contra la violencia extrema hacia las mujeres en México, y la relevancia de la categoría *capacidad burocrático-administrativa* como marco conceptual para identificar y caracterizar algunos problemas en la implementación de la AVG.

La segunda sección discute la violencia de género en las ciudades, destacando datos que permiten comprender la evolución del femicidio en Acapulco. En la tercera sección se identifican los problemas institucionales (existencia de un entramado legal e institucional que sea aplicable y efectivo) y burocrático-administrativos (la opacidad en la utilización de recursos presupuestales, la falta de sistematización confiable de los datos y profesionalización del personal administrativo) en la implementación de la AVG en Acapulco.

Se concluye afirmando que la AVG es un instrumento importante para atender la violencia extrema contra las mujeres a nivel subnacional, sin embargo, las inercias institucionales y políticas en el

ámbito burocrático-administrativo (débil coordinación institucional, opacidad y falta de profesionalización de los funcionarios públicos) son problemas que restringen su efectividad y eficiencia. Este artículo reconoce su limitación al colocar especial atención en las dimensiones institucional, burocrática y técnica. Sin embargo, reconoce como tarea pendiente el abordaje del rol de las organizaciones de la sociedad civil, a nivel local y nacional, en el proceso político (*politics*) en torno a la implementación de la AVG en Acapulco.

CAPACIDAD ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS
CONTRA LA VIOLENCIA FEMINICIDA:
UN MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS

El estudio de las violencias es una línea de investigación indisoluble del análisis de las transformaciones contemporáneas del Estado. Por tanto, no sólo importan los procesos que han provocado la pérdida del monopolio del control de la violencia por parte del Estado, sino las acciones o intervenciones que, desde las instituciones gubernamentales, se llevan a cabo para contener las violencias.²

Actualmente, el estudio de las fortalezas y debilidades institucionales es una pieza fundamental cuando se discute sobre la efectividad de las acciones gubernamentales diseñadas para atender la violencia crónica y estructural que padecen los países de la región. En México, a nivel subnacional, el despliegue de las múltiples actividades vinculadas al cri-

²De acuerdo con Davis (2006: 179), mientras que en la etapa final del siglo XIX y la inicial del siglo XX, los teóricos e investigadores pusieron énfasis en problemas como las guerras civiles, los conflictos entre naciones y la transformación del Estado, con la tercera ola democrática y la llegada del neoliberalismo, la preocupación se centró, principalmente, en la violencia cotidiana, la seguridad pública y en la debilidad del imperio de la ley. En el siglo XXI, por su parte, destacan problemáticas como el desorden y la desintegración social, generados por la normalización y rutinización de la violencia y sus expresiones en el entramado estatal y las normas sociales.

men organizado es elemento recurrente en los estudios recientes sobre la efectividad de las instituciones y decisiones gubernamentales (Aguirre y Herrera, 2013; Grandi, 2019; López, Holst y Ramírez, 2018; Samir y Rosen, 2019). Para el caso de Guerrero, el secuestro y desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa marcó un hito en la historia reciente de la entidad, pues no sólo mostró debilidad institucional y política en los tres órdenes de gobierno, sino que, de acuerdo con Lorenzen y Orozco (2016), dio cuenta de un largo proceso de descomposición social.

Como parte del deterioro social, la violencia contra las mujeres, particularmente las defunciones femeninas con presunción de homicidio, se han agudizado en los últimos años (Monroy, 2020) (véase Gráfico 1). Para atender esta violencia estructural, se han aprobado y puesto en marcha una serie de mecanismos institucionales orientados a atender a este sector de la población, sin resultados positivos (Htun y Jensenius, 2020; Inmujeres e Conavim, 2018).

Ahora bien, la violencia de género es un problema presente, con distintas intensidades y características, en todo el mundo (World Economic Forum, 2018). Sobre el desarrollo histórico de estrategias para su atención, específicamente en Iberoamérica, es posible ubicar, al menos, cuatro momentos históricos. El primero tuvo lugar en la recta final de la década de 1970, en el seno de los movimientos feministas. En este contexto se desarrolló una crítica a la incapacidad del Estado para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres. En las décadas de 1980 y 1990, las políticas públicas se concentraron en atender la violencia contra las mujeres en el seno del hogar, específicamente en la relación con su pareja. En el tercer momento se creó un conjunto de instrumentos legales encaminados a atender la violencia de género en diversos ámbitos.

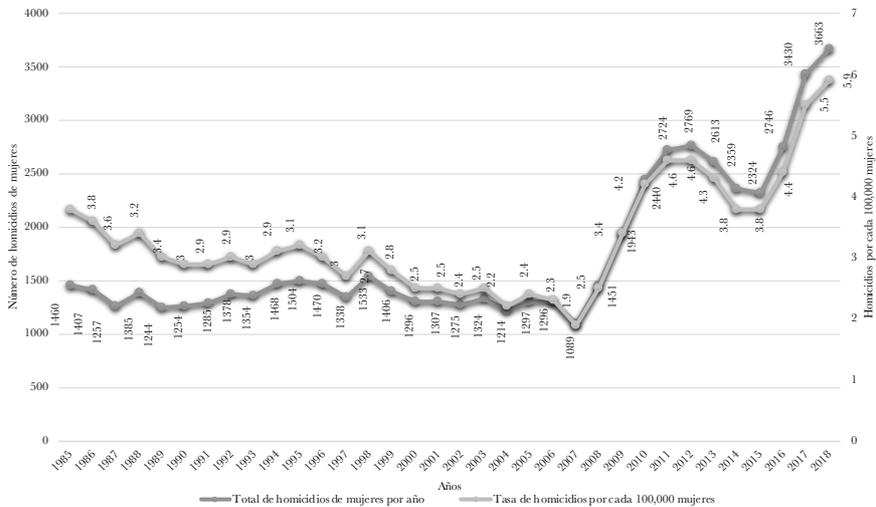
Para el caso mexicano, es con la alternancia electoral del año 2000 que inició la institucionalización de políticas para velar por los derechos de las mujeres. Si bien, en las últimas décadas, México adquirió un conjunto de compromisos internacionales que favorecieron este proceso de institucionalización, no debe soslayarse

el papel que el movimiento feminista tuvo en la configuración de este cambio institucional y político (Dios, 2018). Con la reforma al Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2001 se prohibieron todas las formas de discriminación, incluida la de género. De igual manera, en el Artículo 4 de la Carta Magna se estableció que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley (Oceguera y Ortiz, 2013). En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoció la existencia de inequidad y desigualdad entre hombres y mujeres en diversos ámbitos, situación que se traduce en actos de discriminación, exclusión, dependencia, subordinación y violencia.

En 2001 se aprobó la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, dando lugar al instituto que lleva el mismo nombre, instancia de carácter descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de coordinar las políticas públicas en materia de igualdad hacia mujeres y niñas (Carmona, 2015). A pesar de la construcción de este complejo entramado institucional, formas extremas de violencia como los feminicidios no han sido contenidos, teniendo, a partir de 2008, un incremento visible.

De acuerdo con datos recabados por ONU Mujeres e Inmujeres (2017), a partir de 2008 inició una tendencia a la alza en el número de defunciones femeninas con presunción de homicidio, al reportarse 1 mil 451 casos, frente a los 1 mil 089 registrados en 2007. El punto máximo se observa en 2012, año en que se contabilizaron 2 mil 769 casos. El incremento constante de la tasa de defunciones femeninas con presunción de homicidio fue de la mano con el aumento del número de delitos, particularmente de los homicidios (Corcoran, 2012; Pérez, 2015). Aunque en 2013 el número de estas defunciones tuvo una ligera disminución que continuó hasta el año 2015, las cifras nuevamente se disparan en 2017 (3 mil 430 casos) y 2018 (3 mil 663 homicidios femeninos) (véase Gráfico 1).

GRÁFICO 1.
HISTÓRICO DEL NÚMERO DE DEFUNCIONES FEMENINAS
CON PRESUNCIÓN DE HOMICIDIO MÉXICO (1985-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recabados por ONU Mujeres e Inmujeres (2017), e INEGI (2018).

Los feminicidios en ciudades como Juárez dieron cuenta de un espiral de violencia de género que continúa sin ser atendida de manera efectiva. Con el fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2009, donde se señaló al Estado mexicano como responsable de omisiones ante la desaparición y asesinato de mujeres en dicha ciudad, se evidenció la ausencia de políticas públicas con perspectiva de género para prevenir, atender y erradicar los feminicidios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009; Monárrez Fragoso, 2000).

Dos años antes de la sentencia de la CIDH, fue aprobada la LGAM-VLV, disposición que tiene como objetivo coordinar a la federación, a las entidades federativas y a los municipios para “prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” (Congreso de la Unión, 2018).

En esta legislación se incluyó la AVG, un mecanismo orientado a atender y evitar las distintas formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados. Para tal efecto, la LGAMVLV establece que la AVG será emitida cuando organizaciones de derechos humanos de carácter internacional o estatal, así como organizaciones de la sociedad civil y/u organismos internacionales la soliciten para dar atención a delitos contra las mujeres que perturben la paz social.

De acuerdo con la LGAMVLV, la violencia feminicida es definida como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a la impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres” (Congreso de la Unión, 2018). Ahora bien, en el Artículo 325 del Código Penal Federal se establecen una serie de agravantes que permiten tipificar como feminicidio los decesos de mujeres. Por tanto, se cataloga una defunción femenina como feminicidio cuando se presente alguna de las siguientes situaciones enunciadas en el Artículo 325 del Código Penal Federal:

- I. La víctima presente indicios de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infringido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;
- III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;
- IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;
- V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

- vii. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa (Código Penal Federal, 2019: 236-237).

A la fecha, la AVG se ha declarado en 17 estados, emitiéndose una segunda alerta (Alerta de Violencia de Género por Agravio Comparado) en el Estado de México para los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Toluca, Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli (Redacción Animal Político, 2019), así como en el estado de Guerrero (Xantomila, 2020). Dado que la AVG contempla el logro de resultados en el corto plazo, es necesario abordar la pertinencia y efectividad de sus acciones y estrategias.

Entre los problemas más importantes para explicar la falta de efectividad de la AVG destaca la impunidad, la cual profundiza la *brecha de implementación*, es decir, la distancia o variación entre la planeación y la ejecución de la política pública anunciada. La implementación es un proceso complejo, y su análisis debe contemplar las relaciones de poder entre los diversos actores, así como las ideas imperantes en el contexto donde los problemas tienen lugar (Parsons, 2007). Por otro lado, no deben soslayarse las deficiencias del propio marco normativo para atender la violencia contra las mujeres. Problemas en el momento originario o en el diseño institucional (políticas, leyes y reglamentos) pueden ser causantes, en parte, de una amplia brecha de implementación (Barnhizer, 2013). Por ejemplo, la creación de marcos normativos institucionales poco claros o, bien, la inexistencia de reglas de operación, presupuesto o burócratas especializados tendrán efectos en el funcionamiento de las políticas o programas, particularmente en la ejecución y en los resultados.

Para identificar algunos problemas en la implementación de la AVG, situación que se traduce en la falta de efectividad en sus resultados, la utilización de la categoría *capacidades estatales* es relevante. Esta agenda conceptual tiene una larga historia en la sociología y en la ciencia política. Si bien desde los trabajos de Max Weber (1962) se pone acento en un conjunto de dimensiones que debe cumplir el Estado racional-burocrático, la literatura

en torno a las capacidades estatales reemerge en los trabajos de Skocpol, Rueschemeyer y Evans (1985), así como en el libro *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Evans, 1995). En términos generales, la capacidad estatal se define como la habilidad de los Estados para cumplir con objetivos fundamentales para su funcionamiento. Para efectos de este artículo, entenderemos capacidades estatales como la habilidad de las instituciones estatales para implementar políticas públicas de forma efectiva y eficiente (Cárdenas, 2010; Grindle, 1996; Migdal, 1988; Skocpol y Finegold, 1982).

Desde la corriente institucionalista destaca la contribución de Michael Mann, quien concibió al Estado moderno como “polimorfo y fraccionado en su estructura”, lo que permite hablar de diferentes capacidades (Mann, 2011: 64). Siguiendo esta preocupación, Skocpol (1989) identifica, al menos, tres tipos de capacidades: la extractiva, la coercitiva y la burocrático-administrativa. Sin embargo, no existe consenso sobre qué ámbitos son los más relevantes para explicar la fortaleza de los Estados.³

Se reconoce que otros elementos son relevantes como el vínculo entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, como Bertranou sostiene, “determinadas formas de relación entre el Estado y la sociedad y ciertos rasgos de la organización burocrática podrían impedir que el Estado adopte políticas públicas más efectivas” (2015: 40). No obstante, este artículo se limita a desvelar los arreglos institucionales y técnicos-burocráticos en torno a la implementación de la AVG a nivel subnacional.

Se define a la capacidad burocrático-administrativa como la habilidad de los gobiernos para controlar y manejar sus recursos humanos, financieros, de información y físicos necesarios para el logro de objetivos organizacionales (Ávila y Pereira, 2018: 937). La capacidad burocrático-adminis-

³ Por ejemplo, Charles Tilly (1992) señala que la habilidad extractiva (recaudación impositiva) y la coercitiva (control del monopolio legítimo de la violencia) son fundamentales para explicar la fortaleza o debilidad estatal. Sin embargo, otro conjunto de trabajos apuesta por la relevancia de la dimensión burocrático-administrativa, misma que refiere a lo que Mann define como poder infraestructural, es decir, la capacidad de los estados para penetrar en la sociedad e implementar políticas públicas, buscando, con ello, un cambio político (Migdal, 1988; Cárdenas, 2010; Mann, 2015).

trativa es un ámbito preponderante para el análisis de la brecha de implementación de las políticas públicas, pues involucra la profesionalización y la existencia de marcos institucionales coherentes que enmarquen la acción política (Hendrix, 2010: 276).

Por tanto, para propósitos de este artículo, específicamente nos concentramos en la capacidad burocrático-administrativa por estar vinculada con la implementación de las políticas públicas, destacando dos dimensiones: la institucional y la técnica-burocrática. Por un lado, la dimensión institucional es entendida como las reglas de juego que incluyen al conjunto de leyes, reglamentos y procedimientos para guiar y coordinar las acciones de actores e instituciones involucradas. La dimensión técnico-burocrática, por su parte, está compuesta por varios elementos como son la existencia de recursos suficientes para llevar a cabo los objetivos delineados, la sistematización de información para tomar decisiones, así como la presencia de burócratas capacitados para llevar a cabo las funciones encomendadas (Ávila y Pereira, 2018; Migdal, 1988; Yip y Tran, 2008).

TABLA 1.
CAPACIDAD BUROCRÁTICO-ADMINISTRATIVA

<i>Capacidad estatal</i>	<i>Dimensión</i>
Capacidad burocrático-administrativa	Institucional: leyes, reglamentos, procedimientos orientados a guiar y coordinar las acciones de los actores e instituciones involucradas.
	Técnico-burocrática: recursos suficientes para llevar a cabo los objetivos delineados. Sistematización de información para tomar decisiones. Contar con especialistas capacitados para efectuar las funciones encomendadas.

Elaboración propia con base en Migdal, 1988; Yip y Tran, 2008; Bertranou, 2015; Ávila y Pereira, 2018.

Ahora bien, Bertranou (2015) sostiene que el vínculo entre capacidad y resultados ha sido descuidado en la literatura especializada. Es por

ello que este artículo utiliza la categoría capacidad burocrático-administrativa para el análisis de políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres, ya que permite aportar evidencia sobre las deficiencias o áreas de oportunidad en su implementación. Los saldos negativos de la AVG en todo el país y, específicamente, en el municipio de Acapulco de Juárez, azolado por la violencia vinculada al crimen organizado, obligan a analizar cómo los problemas burocráticos y administrativos limitan la efectividad de este mecanismo. Dicho esto, en la siguiente sección se aborda cómo Acapulco, ciudad con excesiva dependencia al turismo, se ha visto afectada por la violencia generada por la delincuencia organizada. En este contexto, el número de defunciones femeninas con presunción de homicidio han colocado a Acapulco como una de las ciudades en México más letales para ser mujer.

LA EVOLUCIÓN DE LAS DEFUNCIONES FEMENINAS CON PRESUNCIÓN DE HOMICIDIO EN ACAPULCO DE JUÁREZ

La violencia contra las mujeres en el espacio público urbano es uno de los mayores desafíos que tienen las democracias a nivel subnacional, pues limita el libre tránsito y el ejercicio de otras libertades políticas, sociales y económicas. De acuerdo con Chant y Datu (2015), la mirada romántica sobre las ciudades como espacios de generación de oportunidades, tanto para hombres como para mujeres, es rebasada por una realidad caracterizada por profundas inequidades. Aunque las mujeres en las ciudades disfrutaban de ventajas en comparación con aquellas que viven en las zonas rurales, este sector de la población continúa enfrentándose a grandes barreras que inhiben su empoderamiento. Sobre todo, la profundización de la precariedad económica en los países latinoamericanos, en conjunto con el aumento de la criminalidad, permite afirmar que la representación social de las ciudades es distinta para hombres y mujeres (Falú, 2009).

El espacio urbano debe ser concebido como generador de prácticas y relaciones sociales y, a su vez, como producto de dichas prácticas que, en el contexto de las ciudades latinoamericanas, están permeadas por

múltiples formas de violencia. La presencia del crimen organizado ha generado nuevas dinámicas en las ciudades, incidiendo en la configuración de una *nueva geografía social*, es decir, la transición hacia un espacio configurado por la globalización neoliberal donde grandes poderes económicos han logrado imponer reglas de juego a favor de la mercantilización (Álvarez, 2016; Ramírez, 2017).

Si bien los contextos rurales también son afectados por las fuerzas globalizantes (algunos ejemplos son el extractivismo y la deforestación de selvas y bosques para la producción de estupefacientes o alimentos demandados por los países más ricos, como ocurre con el aguacate), ciudades como Acapulco muestran en todo su esplendor las consecuencias perversas de la interconexión entre lo local y lo global. La configuración del espacio urbano en Acapulco ha respondido a las demandas de grupos económicos y políticos locales e internacionales, tanto legales como criminales. Lo anterior ha provocado una espiral de múltiples violencias, afectando las interacciones en los ámbitos público y privado.

Sobre la violencia contra las mujeres en el espacio urbano, Ciudad Juárez es una de las primeras experiencias en mostrar las consecuencias negativas en la relación entre lo local y lo global en la era neoliberal. El establecimiento de maquiladoras, propiedad de empresas multinacionales, propició la precarización de las condiciones laborales, sociales y económicas en dicha región. Además, la desestructuración social y la presencia del crimen organizado provocaron una gran ola de violencia contra las poblaciones pobres de la ciudad y, con mayor ahínco, contra las mujeres (Monárrez, 2000).

Antes de adentrarnos en los datos sobre el feminicidio en Acapulco, es necesario destacar algunas particularidades sociodemográficas y económicas del municipio. Se trata de uno de los 81 ayuntamientos que conforman el estado de Guerrero, y concentra 23.3 por ciento de la población total de la entidad que, se estima, ronda las 3 millones 533 mil 251 personas. Hasta 2015, en Acapulco se tenían registrados 810 mil 669 habitantes, siendo el municipio con mayor densidad poblacional de la entidad; seguido de la capital, Chilpancingo de los Bravo, que cuenta con 273 mil 106 habitantes. En Acapulco de Juárez viven 424 mil 857

mujeres que corresponden a 52.4 por ciento del total de habitantes del municipio; 47.6 por ciento (385 mil 812 habitantes) representa a la población masculina (INEGI, 2015).

En términos de desarrollo humano, Guerrero es una de las entidades del país con mayor rezago económico y social. Junto con Chiapas y Oaxaca, concentran 20 por ciento de mexicanos en condición de pobreza (Arista, 2019). En Guerrero, para 2018, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 66.5 por ciento de la población (2 millones 414 mil 200 de personas) se encuentra en situación de pobreza. El 23.2 por ciento agrupa a la población vulnerable por carencias sociales, mientras que 3 por ciento corresponde a individuos en condición de vulnerabilidad por ingresos. Sólo 7.3 por ciento de personas que habitan el estado se encuentran en la categoría de no pobre y no vulnerable (CONEVAL, 2018a). En Acapulco, 436 mil 947 de los habitantes viven en condición de pobreza. Junto con otros municipios como Ecatepec de Morelos en el Estado de México, forma parte de las ciudades del país donde habitan el mayor número de personas en pobreza extrema (93 mil 513 de su población se encuentran en dicha situación) (CONEVAL, 2018b).

A la situación de rezago económico y social, se agrega la dependencia del estado a las actividades terciarias, las cuales constituyen 76.0 por ciento de su producto interno bruto (INEGI, 2016). Se trata de una entidad con excesiva dependencia al turismo, así como a las actividades extractivas como la minería y la agroindustria (agricultura, ganadería y pesca).⁴

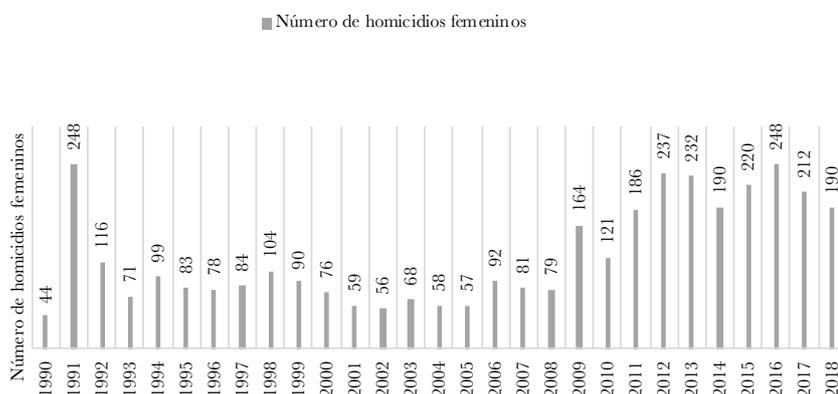
Para el caso de Acapulco, la dependencia al turismo coloca al municipio en una situación de vulnerabilidad ante contingencias ambientales o sanitarias, como ha ocurrido con la pandemia provocada por el Covid-19. Al respecto, a pesar de no existir condiciones sanitarias, pues Acapulco se convirtió en uno de los focos rojos de la pandemia a nivel

⁴ A inicios de 2020, la Secretaría de Fomento y Desarrollo Económico del estado afirmó sobre la necesidad de diversificar las actividades económicas, siendo la minería una de las principales actividades que desean impulsarse en la entidad (Ayala, 2020). Lo anterior es preocupante, debido a los efectos negativos provocados por el sector minero en México.

nacional, la presidenta municipal, Adela Román, urgió al inicio de las actividades económicas, a fin de evitar el agravamiento de la violencia (Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez, 2020).

Además de la violencia cotidiana generada por las actividades del crimen organizado, Acapulco es uno de los municipios con el mayor número de defunciones femeninas con presunción de homicidio. No obstante, Guerrero tiene una larga historia encabezando la lista de las entidades federativas con el mayor número de homicidios de mujeres, tal como ocurrió en 1987, 1998, 2006, 2007, 2013, 2014 y 2015 (ONU Mujeres e Inmujeres, 2017) (véase Gráfico 2).

GRÁFICO 2.
NÚMERO DE DEFUNCIONES FEMENINAS POR HOMICIDIO
EN GUERRERO (1990-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2018).

Como se observa en el Gráfico 2, siguiendo la tendencia nacional, a partir del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, la entidad experimentó un aumento en el número de defunciones femeninas por homicidio, situación que no ha cedido bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador. Al respecto, de enero a agosto de 2019, Acapulco se ubicó en el octavo lugar entre los 100 municipios con el mayor número

de feminicidios en México. En ese semestre se contabilizaron siete presuntos feminicidios en Acapulco (SESNSP, 2019), situación que debe tomarse con reserva, pues, en 2017, en el estado de Guerrero únicamente se tipificó como feminicidio 10 por ciento de las defunciones femeninas por homicidios registradas (Jasso y González, 2018).

Acapulco, como otras ciudades que comparten la concentración de homicidios de mujeres, contribuye, de forma importante, en el número de casos registrados a nivel nacional. Por ejemplo, de 2007 a 2010, los diez municipios con el mayor número de defunciones femeninas con presunción de homicidio pasaron de registrar una de cada seis defunciones a una de cada tres. Esta tendencia mostró un decremento de 2011 a 2014. Ahora bien, de 2007 a 2016, los diez municipios con el mayor número de homicidios de mujeres, donde destaca Acapulco, concentran la cuarta parte de defunciones de mujeres a nivel nacional. En 2011, la ciudad de Acapulco ocupó el cuarto lugar entre los municipios con el mayor número de homicidios de mujeres (83 con una tasa por cada 100 mil mujeres de 19.78), mientras que, en 2012, se ubicó en la primera posición (117 casos registrados que equivalen a una tasa de 27.56). De 2013 a 2016, esta tendencia continuó, pues Acapulco nuevamente ocupó la primera posición (salvo en 2014, cuando el municipio se colocó en tercer lugar, estando a la cabeza de la lista Ecatepec de Morelos) (Cuadro 1).

A nivel estatal, de 2016 a 2017, Guerrero destacó entre los municipios con AVG que tuvieron una reducción en el número de defunciones femeninas por homicidio (pasando de 248 casos en 2017 a 212 en 2017 y a 190 en 2018). Sin embargo, en 2019, Acapulco volvió a situarse como una de las ciudades más violentas de México, presentando una tasa de 52.7 defunciones femeninas por homicidio por cada 100 mil habitantes (Jasso y González, 2018; México Evalúa, 2019a).⁵

⁵ En primer lugar, se encuentra Tijuana, Baja California, con una tasa de 85.4, seguida por Salamanca, Guanajuato, con una tasa de 74.2 homicidios por cada 100 mil habitantes. En tercera posición se ubica Ciudad Juárez, Chihuahua, con una tasa de 66.5 homicidios, mientras que Acapulco destaca en la cuarta posición (México Evalúa, 2019b).

CUADRO 1.
LOS CINCO MUNICIPIOS CON EL MAYOR NÚMERO
DE HOMICIDIOS FEMENINOS (2011-2016)

2011			2012				
Num.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres	Núm.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres
1	Cd. Juárez, Chih.	219	31.49	1	Acapulco de Juárez, Gro.	117	27.56
2	Monterrey, N.L.	123	21.08	2	Juárez, Chih.	104	14.84
3	Chihuahua, Chih.	105	23.62	3	Torreón, Coa.	94	27.51
4	Acapulco de Juárez, Gro.	83	19.78	4	Monterrey, N.L.	64	10.92
5	Ecatepec de Morelos, Edomex.	63	7.21	5	Ecatepec de Morelos, Edomex.	60	6.82

2014			
No.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres
1	Ecatepec de Morelos, Edomex.	61	6.82
2	Juárez, Chih.	59	8.28
3	Acapulco de Juárez, Gro.	54	12.48
4	Tijuana, B.C.	45	5.31
5	Culiacán, Sin.	43	9.06

2013			
No.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres
1	Acapulco de Juárez, Gro.	97	22.62
2	Ecatepec de Morelos, Edomex.	59	6.66
3	Juárez, Chih.	58	8.21
4	Chihuahua, Chih.	54	11.13
5	Monterrey, N.L.	46	7.8

2015					2016				
No.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres		No.	Municipio	Defunciones femeninas con presunción de homicidio	Tasa p/c 100,000 mujeres	
1	Acapulco de Juárez, Gro.	97	22.62		1	Acapulco de Juárez, Gro.	107	24.22	
2	Ecatepec de Morelos, Edomex.	59	6.66		2	Tijuana, B.C.	95	10.84	
3	Tijuana, B.C.	58	8.21		3	Juárez, Chih.	75	10.36	
4	Juárez, Chih.	54	11.13		4	Cd. Victoria, Tam.	69	37.55	
5	Chihuahua, Chih.	46	7.8		5	Ecatepec de Morelos, Edomex.	59	6.5	

Fuente: Elaboración propia con base en datos sistematizados por ONU Mujeres e Inmujeres (2017).

La violencia crónica ha afectado con mayor énfasis a ciertas ciudades del país, destacando el caso de Acapulco. Entre las múltiples manifestaciones de tal violencia se encuentra la dirigida contra las mujeres (Castañeda Salgado, 2016). En este sentido, aunque la AVG, declarada en 2017 en varios municipios de Guerrero, cuenta con un breve lapso de tiempo, es posible encontrar problemas en su implementación que impiden el logro de los objetivos que se ha propuesto. Por tanto, la siguiente sección tiene como propósito identificar problemas institucionales y técnico-burocráticos que pueden afectar la implementación de la AVG a nivel subnacional.

LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO: LAS DIMENSIONES INSTITUCIONAL Y TÉCNICO-BUROCRÁTICA

La categoría capacidades estatales es relevante para el análisis de las políticas públicas, pues permite identificar condiciones que inciden en la transformación de determinadas situaciones. La capacidad administrativa y sus dimensiones institucional y técnico-burocrática, además de complejizar el análisis de la implementación de las acciones gubernamentales orientadas a atender las múltiples violencias contra las mujeres, permiten identificar algunos de los desafíos a los que se enfrentan este tipo de políticas.

Como se discutió previamente, Acapulco de Juárez es una de las ciudades con el mayor número de defunciones femeninas con presunción de homicidio. Precisamente, la declaratoria de AVG se planteó como un recurso para erradicar los asesinatos de mujeres en razón de género, y para atender las múltiples violencias a las que son objeto. Sin embargo, como sostienen Jasso y González (2018), la medición de los feminicidios enfrenta un conjunto de problemas entre los que destaca la incorrecta tipificación del delito. Otros inconvenientes involucran la falta de capacitación a funcionarios en las instancias de procuración de justicia para realizar investigaciones con perspectiva de género, la inexistencia de metodologías e indicadores a nivel subnacional en el manejo de los

datos, así como la opacidad en el manejo de los recursos públicos destinados a atender la violencia en sus diversas manifestaciones.

Ahora bien, la implementación de la AVG se regula por la LGAMVLV, por su reglamento y por otras disposiciones como son el Código Penal Federal y la Ley Número 533 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero. La AVG considera un conjunto de acciones gubernamentales “de emergencia diseñadas exprofeso para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado y/o resolver una situación de agravio comparado” (Pérez Correa *et al.* 2016: 5). La declaratoria de AVG, entre sus diversos objetivos, busca atender una situación de emergencia extrema en un territorio determinado, es decir, cuando la violencia de género ha remontado a niveles que reflejan una situación de anomia social.

Por tanto, las acciones que contempla la AVG deben orientarse por objetivos específicos y evaluables en el corto plazo (Congreso de la Unión, 2018). El análisis de la AVG desde las dimensiones institucional (la existencia de un marco normativo y de un entramado institucional) y técnico-burocrática (existencia y utilización adecuada de recurso financiero, apropiado manejo de la información y funcionarios capacitados y especialistas) aportan evidencia sobre problemas en la implementación de la AVG a nivel subnacional.

En lo que refiere a la *dimensión institucional*, la AVG implica la coordinación intergubernamental para lograr la erradicación de las formas de violencia y desigualdades que afectan a las mujeres. Al respecto, la legislación establece que la Secretaría de Gobernación, en el ámbito federal, y las entidades federativas y municipales, a nivel subnacional, son las instancias encargadas de conducir las acciones de emergencia que contempla la AVG. El Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es la instancia encargada de integrar y coordinar a la federación, a las entidades federativas y a los municipios para cumplir con diversos objetivos, entre ellos los concernientes a la AVG. Por tanto, se trata de un mecanismo cuya implementación y responsabilidad recae en los gobiernos federal, estatal y municipal (H. Congreso Local del Estado de Guerrero, 2011).

Para el caso de Guerrero, fue el 23 de junio de 2016 cuando la Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres A.C. solicitó la AVG, fundamentando su petición en distintos informes e investigaciones que coinciden en que en la entidad pervive una situación de violencia estructural contra las mujeres (AGCVIM, 2016). Para dar cauce a la solicitud, el Reglamento de la LGAMVLV, en su Artículo 36, contempla la conformación de un *Grupo de Trabajo*. Éste es el encargado de determinar su procedencia, y se debe conformar por un representante del Inmujeres (en quien recaerá la coordinación del grupo); un representante de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación contra las Mujeres (Conavim) —dependiente de la Secretaría de Gobernación—; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); dos representantes de instituciones académicas o de investigación especializadas en la violencia contra las mujeres, instancias que deben estar ubicadas en el territorio donde se contempla establecer la AVG; dos representantes de instituciones académicas o de investigación de carácter nacional, especializados en violencia contra las mujeres; y un representante del Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres⁶ de la entidad donde se considera declarar la AVG (Congreso de la Unión, 2014; Inmujeres, 2017). Una vez emitida la declaratoria, es necesario definir una serie de acciones que la entidad federativa tendrá que llevar a cabo para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia feminicida.

En específico, en julio de 2016, el Grupo de Trabajo visitó y realizó entrevistas en distintas instituciones en el municipio de Acapulco (el Hospital General, el Instituto Municipal de la Mujer, la Dirección de

⁶ Los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres son los instrumentos institucionales que tienen como objetivo dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género. Pueden ser establecidos a nivel nacional o estatal. Para el caso de México, el Reglamento de la LGAMVLV define a estos mecanismos como aquellas instancias de las entidades federativas constituidas para diseñar, promover y monitorear la aplicación de políticas a favor de los derechos de las mujeres. Dichas políticas tienen como finalidad prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Congreso de la Unión, 2014).

Seguridad Pública Municipal, la Procuraduría de la Defensa de la Mujer, la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, la Dirección General de Atención a la Mujer y la Unidad Especializada de la Policía para la atención de la Violencia Intrafamiliar y de Género). En el informe se destacó que este municipio concentra el mayor número de feminicidios, situación que justificó su inclusión en la declaratoria de AVG (Inmujeres, 2017).

Una vez elaborado el Informe, el grupo de trabajo decidió recomendar la declaratoria para atender la violencia feminicida. En este caso, la Secretaría de Gobernación, por medio de la Conavim, emitió la AVG en ocho municipios de Guerrero, notificando al gobernador, Héctor Astudillo, el 23 de agosto de 2016. De acuerdo con la propia legislación, en caso de que el gobernador rechazase el dictamen, la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de declarar la AVG. El 8 de septiembre de 2016, Héctor Astudillo dio respuesta a la notificación, señalando lo siguiente: “Quiero expresar a usted, mi compromiso de llevar a cabo las acciones necesarias para impulsar nuevas políticas públicas que garanticen el desarrollo integral de las mujeres guerrerenses” (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016a).

Sin embargo, a nivel municipal, el alcalde de Acapulco, Evodio Velázquez Aguirre, no mostró compromiso para atender el problema. Basta recordar que en julio de 2017, fue uno de los ausentes en la 20 Sesión del Sistema Estatal para Prevenir la Violencia Contra las Mujeres, a pesar de que Acapulco es una de las ciudades con el mayor número de homicidios con presunción de feminicidios (Redacción Quadratín, 2017). El otrora presidente municipal, Velázquez Aguirre, fue indolente ante la situación de las mujeres en el municipio. De hecho, como una afrenta simbólica, en noviembre de 2017, meses después de la ser declarada la AVG en Guerrero, en un acto público interpretó la melodía “Mátalas”, que a la letra dice lo siguiente: “Amigo voy a darte un buen consejo, si quieres disfrutar de sus placeres, consigue una pistola si es que quieres, o cómprate una daga si prefieres, y vuélvete asesino de mujeres” (Álvarez, 2017). Sobre el aumento de los feminicidios en el municipio, Evodio Velázquez eludió su responsabilidad al argumentar que en Acapulco los

números son altos “ya que es municipio más grande poblacionalmente hablando, estadísticamente es el municipio más poblado del estado de Guerrero” (*sic*) (Herrera, 2017).

Al igual que la tendencia a nivel estatal, el municipio de Acapulco ha sido gobernado por el PRI y el PRD, fuerzas que se han alternado el Ejecutivo del ayuntamiento. Precisamente, Evodio Velázquez, de la corriente interna conocida como “los Chuchos”, dirigida por Jesús Zambrano y Jesús Ortega, fue presidente municipal por el denominado partido del “Sol Azteca”, ahora relegado a fuerza electoral minoritaria a nivel nacional y estatal.⁷ Sobre el manejo cuestionable de los feminicidios en el municipio, organizaciones no gubernamentales como la Red de Incidencia para el Seguimiento y Evaluación de la Alerta de Género en Acapulco fueron críticas ante el desempeño del edil, afirmando que en su gobierno no existió interés para atender el problema (El Sur de Acapulco, 2017).

Gracias al arrastre de la victoria de Andrés Manuel López Obrador en la elección presidencial de 2018, Adela Román, de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), asumió el gobierno de la ciudad de Acapulco. La actual presidenta municipal y exministra señaló que, ante la situación de la violencia contra las mujeres en el ayuntamiento, el gobierno de Velázquez Aguirre no diseñó estrategias para su atención, lo cual da cuenta de la falta de institucionalización del instrumento para afrontar los feminicidios (Torres, 2019). Aunque al inicio de su administración se mostró comprometida con el problema de la violencia de género en Acapulco, después del revuelo generado por las cuestionables declaraciones de López Obrador,⁸ Adela Román afirmó que con los

⁷ De acuerdo con información periodística, a Evodio Velázquez se le ha acusado de tener vínculos con grupos de la delincuencia organizada, en particular con Joaquín Alonso Piedra, El Abulón, operador financiero de Clara Elena Laborín, esposa de Héctor Beltrán Leyva (Mauleón, 2016; Infobae, 2019).

⁸ A propósito de la marcha para exigir justicia por los feminicidios de Fátima Cecilia e Ingrid Escamilla, el 17 de febrero de 2020 López Obrador afirmó lo siguiente: “Yo sostengo que se cayó en una decadencia, fue un proceso de degradación progresivo que tuvo que ver con el modelo neoliberal” (El Financiero, 2020).

feminicidios se buscaba desestabilizar al gobierno federal, declaraciones que dieron muestra, nuevamente, de la indolencia y falta de responsabilidad del gobierno municipal (El Sur de Acapulco, 2020).

Un obstáculo importante es la falta de voluntad política del gobierno municipal para hacer frente a los feminicidios. A su vez, habría que agregar problemas a nivel institucional. Aunque se cuenta con un entramado legal e institucional para atender de forma inmediata la violencia feminicida, su instrumentación presenta problemas a nivel estatal y municipal. En lo que refiere a la dimensión institucional, destacan problemas de origen. Al respecto, de acuerdo con el *Informe de evaluación del funcionamiento del mecanismo* elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional de Víctimas en 2018, se identificaron algunas fallas como son la falta de reglas para evaluar las acciones adoptadas por los gobiernos estatales después de la elaboración del informe por parte del Grupo de Trabajo (Inmujeres y Conavim, 2018).

Otro problema es la débil coordinación entre las distintas entidades participantes de la implementación de la AVG, a pesar de que la LGAMVIV la establece como una condición fundamental. Los sistemas estatales juegan un rol crucial, pues quienes los conformen son los encargados de seguir y evaluar la AVG. En Guerrero, el Sistema Estatal vincula al gobierno estatal, municipales y organizaciones de la sociedad civil, siendo presidido por la Secretaría General de Gobierno del estado. Dentro de este sistema también participan los poderes Legislativo y Judicial, instancias que deberían coadyuvar al abordaje integral de soluciones a la violencia feminicida.

En los hechos, uno de los problemas sigue siendo la falta de comunicación entre instancias participantes, lo cual se refleja en el deficiente manejo de la información relativa al registro de los homicidios de mujeres, situación vinculada estrechamente con las subdimensión técnico-burocrática. Lo anterior no se ha solventado, a pesar de que se incorporó en el conjunto de observaciones elaboradas por el grupo de trabajo que recomendó declarar la AVG en la entidad (Conavim e Inmujeres, 2017).

En términos generales, la LGAMVLV señala una serie de obligaciones que deben cumplir las entidades estatales y municipales involucradas en la implementación de la AVG. Se encuentra aquellas orientadas a la reparación del daño (otorgar servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos a las víctimas directas e indirectas); a investigar y sancionar las violaciones a los derechos de las mujeres; a investigar y sancionar a las autoridades cuya omisión y negligencia facilitaron la violación de los derechos humanos de las víctimas; el Estado debe aceptar su responsabilidad y compromiso para dar solución a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres; diseñar e implementar políticas que eviten la vulneración de los derechos de las mujeres); a la prevención, específicamente en la procuración de seguridad y justicia; a la difusión (informar sobre las acciones que se llevarán a cabo para atender los requerimientos de la AVG en una demarcación geográfica determinada); y al seguimiento (elaboración de reportes e indicadores para dar seguimiento), garantías de implementación de la AVG (recursos presupuestales de los gobiernos federal y estatales para enfrentar la violencia feminicida) (Congreso de la Unión, 2018; Pérez Correa *et al.*, 2016).

Los municipios también deben llevar a cabo estrategias para atender la contingencia derivada de la AVG. La LGAMVLV, en su Artículo 50, demarca un conjunto de acciones que son responsabilidad del municipio. Aunque estas entidades se enfrentan a presiones presupuestales, les corresponde implementar una serie de acciones como son: instrumentar y articular la política municipal para erradicar la violencia contra las mujeres; coadyuvar en la consolidación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; promover cursos de capacitación a funcionarios que atienden a las víctimas; apoyar y crear programas de reeducación orientados a los agresores; apoyar la creación, operación y fortalecimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; atender la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres; y llevar a cabo campañas para la difusión de información en torno a la violencia contra las mujeres (Congreso de la Unión, 2018).

Se debe tener en consideración que el marco legal genera condiciones para el cumplimiento o la desatención de los ámbitos técnicos y administrativos en la implementación de la AVG. En este tenor, queda pendiente clarificar las responsabilidades y la jerarquía de las entidades participantes, ello con el objetivo de garantizar una efectiva toma de decisiones para atender la violencia feminicida. En adición, como destacan Pérez Correa *et al.* (2016: 11), es necesario dar seguimiento a los avances de las estrategias que contempla la AVG. Lo anterior precisa la sistematización de la información relativa a los feminicidios con la finalidad de evaluar los resultados de la AVG, entendida como una medida de urgencia para atender la violencia extrema contra las mujeres.

En cuanto al manejo de datos, es importante que se cuente con una metodología para la construcción de indicadores, la cual debe ser pública y replicable. Ahora bien, en términos de la coordinación institucional, es necesario que se establezcan canales de comunicación entre las distintas entidades involucradas, a fin de facilitar el flujo de información, todo ello con el objetivo de dar seguimiento y evaluar las acciones gubernamentales que involucra la implementación de la AVG. Es importante atender estas condiciones para contribuir en la efectividad de las estrategias en los tres órdenes de gobierno (Pérez Correa *et al.*, 2016).

Las dimensiones institucionales y técnico-burocrática se encuentran estrechamente vinculadas. En este sentido, la presencia de un marco institucional que establezca las acciones para implementar la AVG no es suficiente para lograr resultados positivos. Se puede sostener que, además de la voluntad política de los gobernadores y presidentes municipales, es necesario hacer efectivas las sanciones ante las omisiones de burócratas en los tres órdenes de gobierno. En otras palabras, aunque el entramado institucional establece obligaciones a las distintas instancias responsables de la implementación de la AVG, es necesario poner atención en elementos fundamentales como la tipificación de feminicidios como homicidios, la revictimización de las partes afectadas, la inexistencia de un registro confiable para poder evaluar los resultados del instrumento, así como la falta de sanciones efectivas, que son algunos de los principales problemas para lograr un avance en la materia.

A nivel estatal, el gobierno de Héctor Astudillo se comprometió con la puesta en marcha de una serie de estrategias que involucran a diversas instituciones como son la Secretaría de la Mujer, la Fiscalía General del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno del Estado, el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Juventud, así como a los municipios involucrados en la declaratoria (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016b).

En lo que refiere a la *dimensión técnico-burocrática*, la LGAMVLV contempla la asignación de “recursos presupuestarios necesarios” a fin de garantizar la atención y erradicación de la violencia de género. El caso de Guerrero, es llamativo, pues se ha encontrado que, a pesar de los altos índices en el número de homicidios con tentativa de feminicidio, es una de las entidades donde menos recursos se han destinado para atender el problema (Conavim, 2017). Es por ello que la dimensión técnico-burocrática contribuye a dar cuenta de los problemas a los que se enfrenta la AVG, mismos que minan sus resultados. Esta dimensión aporta evidencia sobre los recursos utilizados en una política pública determinada, sobre las evaluaciones de los instrumentos que contempla la AVG y sobre la sistematización de los datos referentes a los homicidios de mujeres con tentativa de homicidio.

Para los municipios donde se declaró la AVG, se establecieron un conjunto de obligaciones donde destacan estrategias de reforzamiento de la seguridad, la prevención, la justicia y la reparación (Conavim, 2017). Sin embargo, uno de los grandes problemas es la opacidad en el manejo del presupuesto relativo a la AVG en la entidad. Para atender la AVG, en 2018, el gobierno federal asignó al gobierno del estado 6 millones 430 mil 980 pesos para el Proyecto Integral para la Atención a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Guerrero Xijtemiki, Xichiua (Suéñalo, hazlo). Los recursos se asignaron a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero, siendo responsables del proyecto la Secretaría de la Mujer, el Tribunal Superior de Justicia, Secretaría de Asuntos Indígenas, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de la Juventud y la Niñez y la Fiscalía General del Estado.

La mayor parte de los recursos (3 millones 379 mil 180 pesos) se destinaron al programa Fortalecimiento de las Fiscalías especializadas en Delitos Sexuales y Violencia Familiar, Femicidios y de Desaparición Forzada y Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya responsabilidad reside en la Fiscalía General del Estado, mientras que 904 mil 800 pesos del monto total asignado se comprometió para el Fortalecimiento de Centros y Módulos de Atención para las Mujeres en el Estado de Guerrero: Articulación Interinstitucional para el Acceso a la Justicia, a cargo de la Unidad Especializada para la Investigación de los Delitos Cometidos en Agravio de Personas con Preferencia Sexuales Distintas por Identidad o Expresión de Género (*Diario Oficial de la Federación*, 2018).

En cuanto al primer programa, se estableció como obligación la inclusión de la perspectiva de género, además de equipar los ministerios públicos con mobiliario, con sistemas de comunicación y tecnología, a fin de mejorar la eficacia de las investigaciones ministeriales y periciales. Este programa contempló abarcar una población de 1 millón 834 mil 922 mujeres (adultas, jóvenes y niñas) y 1 millón 699 mil 59 hombres (adultos, jóvenes y niños) en los siete municipios con declaratoria de AVG. Además, involucró una serie de estrategias entre las que destacan programas de educación dirigidos a hombres, capacitación de funcionarios públicos, atención a zonas indígenas, entre otras (*Diario Oficial de la Federación*, 2018).

Los funcionarios en los que recaería la responsabilidad de implementar el programa deberían contar con títulos de licenciatura en sociología, pedagogía, psicología, economía y derecho, o, bien, posgrados en la materia, así como una especialización en temas de género, violencia y derechos sociales y reproductivos (*Diario Oficial de la Federación*, 2018). Sin embargo, la información sobre la utilización puntual de los recursos dirigidos a la AVG no se encuentra disponible.

Al respecto, la opacidad en el manejo del presupuesto para atender la AVG es una constante, no sólo en Guerrero, sino en la mayor parte de los municipios que han recibido partidas federales para su implementación. En adición, como se indicó en la sección relativa a la dimensión institucional, aunque se establece que la AVG es un instrumento cuyos

resultados deben evaluarse en el corto plazo, no existe seguimiento que contemple sanciones para las entidades y funcionarios que incurran en omisiones o en actos impunidad (Herrera, 2019).

Aunque en documentos oficiales se da cuenta de los recursos destinados a la entidad, así como los programas que se planteó llevar a cabo (Gobierno del Estado de Guerrero, 2016a), no existe claridad en torno al monto, uso y resultados a nivel municipal en 2017 y 2018. Lo anterior no es exclusivo de Acapulco, ya que se trata de un déficit que afecta a casi la mitad de los municipios del país en donde se ha declarado la AVG. En este sentido, se trata de un problema estructural que afecta su implementación en México, primer país en donde se declaró dicho mecanismo.

En Acapulco, los funcionarios del gobierno municipal han respondido, vía solicitud de acceso a la información, que no cuentan con la información, dado que no se etiquetó una partida para atender la AVG. Lo anterior es grave, en tanto que uno de los compromisos del gobierno del estado, así como del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, fue crear un banco de datos que permitan controlar y evaluar la atención de la violencia feminicida. Tener un banco de datos permitiría contar con mayor certeza sobre los avances logrados con los programas desprendidos del mecanismo (Barragán, 2019).

La LGAMVLV indica que el establecimiento de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim) es obligación de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno Federal. Sin embargo, hasta 2019, no ha sido posible unificar la información en torno a los homicidios con presunción de feminicidios; de hecho, la propia Conavim ha aceptado que no existe armonización entre los distintos instrumentos de recopilación de datos (Pinto, 2019). A lo anterior se suma que, bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se ha anunciado un recorte de, aproximadamente, 50 por ciento del presupuesto del Banavim, pasando de 16 millones de pesos a 6 millones 900 mil pesos para el ejercicio del 2020 (Roldán, 2019). No obstante, en 2020 se anunció que la Conavim estaría diseñando un banco de datos para que los municipios aporten

información sobre sus resultados en las dos etapas de incidencia del mecanismo: la prevención y la sanción (Baranda, 2020).

A nivel estatal, no se ha consolidado el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, pues persisten problemas en la tipificación del delito. De hecho, para 2018, la Federación no otorgó un presupuesto de 300 mil pesos que el gobierno del estado solicitó para la actualización del Banco Estatal, debido a que la documentación requerida no fue presentada oportunamente (Segob y Banavim, 2019). Esto a pesar de que Acapulco lidera la lista de los municipios con el mayor número de casos registrados. Por ejemplo, de enero a marzo de 2019, se contabilizaron 21 asesinatos violentos de mujeres en el estado, 13 de los cuales tuvieron lugar en Acapulco (Moreno, 2019).

En cuando a las acciones llevadas a cabo por el municipio, el Instituto de la Mujer Acapulco, bajo la administración de Evodio Velázquez Aguirre, inició una campaña que consistió en la entrega de volantes informativos conocidos como “violentómetros”, la remodelación y atención de infraestructura vial y de alumbrado público, además de operativos de vigilancia (Gobierno del Estado de Guerrero, 2019).

La capacitación y profesionalización son rasgos imprescindibles para incidir en el funcionamiento de la implementación de las políticas públicas. En 2017, el gobierno estatal creó la Unidad Policial de Género, para atender la violencia en las siete regiones de la entidad. A su vez, capacitó a 100 policías en el marco del Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género contra las Mujeres y el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad de Grupos en Situación de Vulnerabilidad (Gobierno del Estado de Guerrero, 2019), no obstante, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2019* del INEGI, Acapulco (junto con Ecatepec de Morelos y Naucalpan en el Estado de México, Coatzacoalcos en Veracruz, Villahermosa en Tabasco y Uruapan en Michoacán) destaca entre las ciudades con mayor percepción de inseguridad (88.9 por ciento de sus habitantes considera que el municipio no es seguro) (INEGI, 2019).

Las deficiencias inician a nivel nacional con los insuficientes recursos humanos necesarios para la gestión y coordinación de la AVG. Para

Guerrero, lo anterior se traduce en una débil capacidad para vigilar los procedimientos, pero también para adquirir un rol más proactivo en la atención de la violencia feminicida. Por ejemplo, en 2018, la Fiscalía General del Estado de Guerrero propuso diez proyectos ante la Secretaría de Gobernación para atender la violencia contra las mujeres en la entidad; sin embargo, ninguno de estos obtuvo un dictamen favorable (Segob y Banavim, 2019).

Finalmente, no debe ignorarse que el fracaso de la AVG, a pesar de ser un mecanismo necesario para atender la violencia feminicida, puede responder, en parte, a inercias imperantes en el funcionamiento del aparato burocrático del Estado, donde la utilización discrecional de los recursos públicos, la opacidad en el manejo de los datos, así como la falta de profesionalización de los funcionarios públicos se presentan como algunos de los principales obstáculos a vencer.

CONCLUSIONES

El análisis de políticas públicas orientadas a la atención de la violencia feminicida es una tarea fundamental a nivel subnacional. La ciudad de Acapulco ocupa uno de los primeros lugares en el número de defunciones femeninas con presunción de homicidio, cifra que se disparó a raíz del conflicto entre bandas del crimen organizado, en el marco de la guerra contra el narcotráfico. La atención de la violencia que emerge de esta dinámica es uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan los gobiernos estatal y municipal. Precisamente, el concepto capacidad burocrático-administrativa permite identificar los alcances y limitaciones de instrumentos como la AVG encaminados a eliminar la violencia feminicida.

La AVG es un recurso de emergencia para atender la violencia estructural contra las mujeres, situación que permite evaluar sus resultados en el corto plazo. A dos años de la AVG en Acapulco, se solicitó la declaratoria, ahora por agravio comparado, situación que refleja el fracaso de los gobiernos nacional, estatal y municipal para atender la violencia contra las mujeres en la entidad.

Sin duda, los gobiernos municipales se enfrentan a diversos desafíos para atender demandas básicas, situación que hace más complejo el diseño de estrategias que a nivel subnacional deben implementarse para atender los feminicidios. Sin embargo, aunque la LGAMVIV establece que la declaratoria de AVG supone el otorgamiento de recursos públicos en los niveles estatal y municipal, para el caso de Acapulco, la información sobre la utilización del presupuesto para atender la violencia feminicida no se encuentra disponible. Esta situación refleja el nulo compromiso que tienen las autoridades del ayuntamiento para atender el elevado número de homicidios de mujeres en la ciudad. El inadecuado manejo de los datos hace difícil sostener que, a nivel municipal, se está contribuyendo en la generación de información confiable para dar seguimiento a la evolución de las defunciones femeninas.

A nivel estatal, aunque existe información en torno a los rubros en que se utilizaría el presupuesto destinado a la AVG, no se ha dado seguimiento a las estrategias puestas en marcha, ni a los objetivos comprometidos. Es posible afirmar que el fracaso de la AVG responde a inercias institucionales en el ámbito burocrático, las cuales reproducen problemas como la opacidad, la nula sistematización confiable de los datos y la falta de funcionarios públicos con perspectiva de género.

Sin embargo, esta investigación dejó fuera el importante papel de organizaciones feministas en la entidad, sin cuya acción política hubiese sido imposible empujar la AVG en Acapulco. Se trata de una tarea pendiente que también es relevante en el estudio de las capacidades estatales, particularmente en la capacidad de las propias instituciones para atender las demandas ciudadanas.

FUENTES CONSULTADAS

AGCVIM (2016), “Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Guerrero”. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323096/Solicitud_AVG_Guerrero_.pdf

- Aguirre, J. y H.A. Herrera (2013), “Institutional weakness and organized crime in Mexico: The case of Michoacán”, *Trends in Organized Crime*, núm. 16, pp. 221-238.
- Álvarez, C. (2017), “Alcalde de Acapulco canta ‘Mátalas’; y en Guerrero van 136 feminicidios este año”, *Zeta Tijuana*, 23 de noviembre . Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2017/11/matalas-alcalde-acapulco-feminicidios/>
- Álvarez Enríquez, L. (2016), “Introducción: ciudad y ciudadanía”, en *Ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades*, México, CEIICH-UNAM/UAM, Juan Pablos Editor.
- Angotti, T. (2013), “Urban Latin America: Violence, Enclaves, and Struggles for Land”, *Latin American Perspectives*, vol. 40, núm. 2, pp. 5-20. <https://doi.org/10.1177/0094582X12466832>
- Arista, L. (2019), “Chiapas, Guerrero y Oaxaca, los estados con más pobreza en México”, *Expansión política*, 6 de agosto. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/08/06/chiapas-guerrero-y-oaxaca-los-estados-con-mas-pobreza-en-mexico>
- Ávila, A. de, y K.A. Pereira (2018), “State capacities for infrastructure policies in contemporary Brazil”, *Revista de Administração Pública*, vol. 52, núm. 5, pp. 935-955.
- Ayala, C. (2020), “Guerrero apuesta por diversificar su economía”, *El Economista*, 9 de enero. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/estados/Guerrero-apuesta-por-diversificar-su-economia-20200108-0141.html>
- Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez (2020), “Urge abrir actividades económicas para evitar que se dispare la inseguridad: Adela Román”.
- Baranda, A. (2020), “Conavim alista plataforma para que municipios con AVG informen resultados”, *El Sur de Acapulco*, 7 de marzo. Recuperado de: <https://suracapulco.mx/impreso/6/conavim-alista-plataforma-para-que-municipios-con-avg-informen-resultados/>
- Barnhizer, D. (2013), *The Implementation Gap: What Causes Laws to Succeed or Fail?* Recuperado de: https://works.bepress.com/david_barnhizer/79/
- Barragán, D. (2019), Cursos de belleza, de panqués o de modelaje: dinero de la Alerta de Género paga muchas tonterías”, *Sin Embargo*, 14 de octubre. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/14-10-2019/3660258>
- Bertranou, J. (2015), “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 4, pp. 37-59.
- Cárdenas, M. (2010), “State Capacity in Latin America”, *Economía*, vol. 10, núm. 2, pp. 1-45. Recuperado de: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf

- Carmona, S. (2015), “La institucionalización del género en México”, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 5, núm. 9, pp. 220-239. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v5n9/1665-899X-rcsl-5-09-00220.pdf>
- Carrión, L. (2018), *La fosa de agua: Desapariciones y feminicidios en el río de los Remedios*, México, Debate.
- Castañeda Salgado, M.P. (2016), “Feminicide in Mexico: An approach through academic, activist and artistic work”, *Current Sociology*, vol. 64, núm. 7, pp. 1054-1070.
- CEPAL (2018), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>
- Chant, S. y K. Datu (2015), “Women in Cities: Prosperity or Poverty? A Need for Multi-dimensional and Multi-spatial Analysis”, *EADI Global Development Series. The City in Urban Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 39-63.
- Código Penal Federal (2019).
- Completa, E. R. (2016), “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”, *Análisis Político*, vol. 29, núm. 87, pp. 60-76. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>
- Conavim (2017), *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Estado de Guerrero*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323110/Declaratoria_AVGM_Guerrero.pdf
- e Inmujeres (2017), *Informe del Grupo de Trabajo para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres en ocho municipios del estado de Guerrero*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127431/Informe_AVGM_Guerrero.pdf
- CONEVAL (2018a), Guerrero. Recuperado de: Medición de la pobreza website: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx
- CONEVAL (2018b), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/IEPDS_2018.pdf
- Congreso de la Unión (2014), *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.
- Congreso de la Unión(2018), *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*.
- Corcoran, P. (2012), “La violencia en México 2012. Un Informe de Mitad de Camino”, *InSight Crime. Investigación y análisis de crimen organizado*, 26 de julio. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-violencia-en-mexico-2012-un-informe-de-mitad-de-camino/>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México*. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Davis, D. E. (2006), “Violence and Social Disorder in the New Latin America”, *Latin America Research Review*, vol. 41, núm. 1, pp. 178-197.
- Diario Oficial de la Federación* (2018), “Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Gobernación y el Estado de Guerrero, que tiene por objeto el otorgamiento de subsidios para el Proyecto Integral para la Atención a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres”. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547849&fecha=10/01/2019
- Dios, V. de (2018), “Feminismo institucional y movimientos feministas. Complementos o polos opuestos”, *Hechos y Derechos*, núm. 44. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/issue/view/579>
- El Financiero (2020), “Esto dijo AMLO sobre el feminicidio de Fátima, la niña de 7 años”, 17 de febrero. Recuperado de: <https://www.facebook.com/watch/?v=183617746281686>
- El Sur de Acapulco (2017), “Señala la Red de seguimiento a la Alerta de Género desinterés del alcalde de Acapulco”, *El Sur de Acapulco*, 18 de diciembre. Recuperado de: <https://suracapulco.mx/senala-la-red-de-seguimiento-a-la-alerta-de-genero-desinteres-del-alcalde-de-acapulco/>
- (2020), “Según Adela, busca la derecha desestabilizar al gobierno de AMLO con los feminicidios”, *El Sur de Acapulco*, 24 de febrero. Recuperado de: <https://suracapulco.mx/segun-adela-busca-la-derecha-desestabilizar-al-gobierno-de-amlo-con-los-feminicidios/>
- Espino Bucio, M. (2018), “Registran incremento del 72% en feminicidios en el país”, *El Universal*, 21 de enero. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/registran-incremento-del-72-en-feminicidios-en-el-pais>
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Falú, A. (2009), “Violencias y discriminaciones en las ciudades”, en A. Falú (ed.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, pp. 15-33. Recuperado de: http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/libro_mujeres_en_la_ciudad.pdf
- Gobierno de México (2017), Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

- Gobierno del Estado de Guerrero (2016a), “Oficio de aceptación de conclusiones y propuestas”. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323101/Aceptacion_del_informe.pdf
- Gobierno del Estado de Guerrero (2016b), “Oficio de aceptación de conclusiones y propuestas”, Guerrero.
- Gobierno del Estado de Guerrero (2019), *Informe Anual. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Guerrero*. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/11/asun_3958059_20191105_1572970111.pdf
- Grandi, F. (2019), *The Armed Conflict Survey 2019. The Worldwide Review of Political, Military and Humanitarian Trends in Current Conflicts*, Londres, Routledge.
- Grindle, M. S. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- H. Congreso Local del Estado de Guerrero (2011), Ley Número 533 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Hendrix, C.S. (2010), “Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, núm. 3, pp. 273-285. <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>
- Herrera, R. (2019), “Acusa INAI opacidad en alerta de género”, *Reforma*, 19 de diciembre.
- Herrera, S. (2017), “Altas cifras de feminicidios, porque Acapulco es el más poblado: alcalde”, *La Plaza Diario*, 14 de diciembre. Recuperado de: <https://www.laplazadiario.com.mx/politica/altas-cifras-de-feminicidios-porque-acapulco-es-el-mas-poblado-alcalde/>
- Htun, M., y F.R. Jensenius (2020), “Aspirational Laws as Weak Institutions: Legislation to Combat Violence against Women in México”, en D.M. Brinks, S. Levitsky y M.V. Murillo (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- INEGI (2015), Panorama Socioeconómico de Guerrero 2015. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082208.pdf
- (2016), Actividades Económicas. Recuperado el 14 de junio de 2020, de Información por Entidad website: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/economia/default.aspx?tema=me&e=12>
- (2018), Conjunto de datos: Defunciones por homicidios (1990-2018). Recuperado de: Mortalidad website: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

- (2019), Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_10.pdf
- Infobae (2019), “Quiénes están detrás del Cártel Independiente de Acapulco, que le declaró la guerra al ‘Mencho’ y al CJNG en Guerrero”, *Infobae*, 4 de abril. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/04/04/quienes-estan-detras-del-cartel-independiente-de-acapulco-que-le-declaro-la-guerra-al-mencho-y-al-cjng-en-guerrero/>
- Inmujeres (2017), *Informe del Grupo de Trabajo para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra mujeres en ocho municipios del Estado de Guerrero*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127431/Informe_AVGM_Guerrero.pdf
- Inmujeres y Conavim (2018), *México. Mecanismos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*, México.
- Institute for Economics & Peace (2015), *Índice de Paz México 2015*, Ciudad de México.
- (2018), *Global Peace Index 2018, Measuring Peace in a Complex World*. Sidney.
- Jasso, C., y K. González. (2018), “Brechas en la medición de feminicidios en México”, *El blog de Causa Común. Animal Político*, septiembre. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/brechas-en-la-medicion-de-feminicidios-en-mexico/>
- Lara Bermúdez, I. (2018), “Hubo más ejecuciones con Enrique Peña Nieto que con Felipe Calderón”, *Proceso*, 5 de diciembre. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/562597/hubo-mas-ejecuciones-con-enrique-pena-nieto-que-con-felipe-calderon>
- López, A., M. Holst y M. Ramírez (2018), “Violencia en Guerrero: síntoma de la debilidad institucional”. Recuperado el 11 de junio de 2020, de México Evalúa Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C. website: <https://www.mexicoevalua.org/violencia-en-guerrero-sintoma-la-debilidad-institucional-2/>
- Lorenzen, M. y Z. Orozco (2016), “Ayotzinapa: nuestro retrato frente al espejo”, *Acta Sociológica*, núm. 71, pp. 167-193.
- Mann, M. (2011), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, p. 759.
- (2015), “Poder infraestructural revisitado”, en *Capacidades estatales. Diez Textos fundamentales*. Recuperado de: Corporación Andina de Fomento, website: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Li->

- bro_1_CAF_Capacidades_version WEB-RGB %28protect%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Mauleón, H. de (2016), “El lavador de ‘La Señora’”, *El Universal*, 21 de septiembre. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/09/21/el-lavador-de-la-senora>
- Merino, J. (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Nexos*, junio. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=14319>
- México Evalúa (2019a), *La tendencia de homicidios sí cambió, pero aún no va a la baja*. Recuperado de: https://www.mexicoevalua.org/2019/10/21/la-tendencia-homicidios-cambio-aun-va-a-la-baja/?fbclid=IwAR0wELFF0Eb7o7RlKs5ACikZ58X38HfpMVfCtn0JpA0TDc_2HRS6DmaKxts
- (2019b), *La tendencia de homicidios sí cambió, pero aún no va a la baja*, México.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Monarréz Frago, J.E. (2013), “Ciudad Juárez, tiradero nacional de muertos: entre el discurso del guerrero y el caballero”, *Debate Feminista*, vol. 47, pp. 205-234.
- (2000), “La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999”, *Frontera Norte*, vol. 12, núm. 23. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-7372200000100004
- Monroy, J. (2020), “Feminicidios en México se mantienen al alza; crecieron 1.6% en primer trimestre del 2020”, *El Economista*, 21 de abril. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Feminicidios-en-Mexico-se-mantienen-al-alza-crecieron-1.6-en-primer-trimestre-del-2020-20200421-0112.html>
- Moreno A., C. (2019), “Registra Guerrero 21 mujeres asesinadas en el 2019; 13 homicidios fueron en Acapulco”, *El Sol de Acapulco*, 8 de marzo. Recuperado de: <https://www.elsoldeacapulco.com.mx/policiaca/registra-guerrero-21-mujeres-asesinadas-en-el-2019-13-homicidios-fueron-en-acapulco-policiaca-violencia-inseguridad-delincuencia-noticia-hoy-3151710.html>
- Oceguera Ávalos, A. y Ortiz Barba, I. (2013), “Violencia hacia la mujer en México: políticas públicas para su prevención, sanción y erradicación”, *Acta Republicana. política y Sociedad*, vol. 12, núm. 12, pp. 45-55. Recuperado de: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep12/5.pdf>
- OHCHR (2018), Solicitud de información de la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas, consecuencias en materia de femini-

- cidio. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Femicide/Mexico.pdf>
- ONU Mujeres e Inmujeres (2017), *La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias 1985-2016*. Recuperado de: https://www2.unwomen.org/-/media/field_office_mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafeminicidamx_07dic_web.pdf?la=es&vs=5302
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Recuperado de: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/1097951/mod_resource/content/1/Parsons_Wayne_-_Políticas_Publicas.pdf
- Pérez, C. (2015), *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*. Recuperado de: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Pérez Correa, C. et al. (2016), *Alerta de Violencia de Género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental (documento de discusión)*. Recuperado de: <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2017/03/Alertas-de-género.-Consideraciones-mínimas-para-la-acción-gubernamental.pdf>
- Pérez Correa, C. et al. (2016), *Alerta de violencia de género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental (documento de discusión)*, México, CIDE.
- Pinto, C. (2019), “La Conavim propone unificar datos para atender la violencia contra las mujeres. *Estación Pacífico*, 28 de octubre. Recuperado de: <https://estacionpacifico.com/2019/10/28/la-conavim-propone-unificar-datos-para-atender-la-violencia-contra-las-mujeres/>
- Ramírez Kuri, P. (2017), “La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal, en P. Ramírez Kuri (ed.), *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, México, IIS, Facultad de Arquitectura-UNAM, pp. 11-55).
- Redacción Animal Político (2019), “Declaran segunda Alerta de Violencia de Género en Edomex, por la desaparición de mujeres y niñas” *Animal Político*, 2 de octubre. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/declaracion-segunda-alerta-genero-edomex/>
- Redacción Aristegui Noticias (2018), “2017, el año más violento de la historia del país; se registraron 31 mil 174 homicidios: INEGI”, *Aristegui Noticias*, 30 de julio. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/3007/mexico/2017-el-ano-mas-violento-de-la-historia-del-pais-se-registraron-31-mil-174-homicidios-inegi/>
- Redacción Quadratín (2017), “Desaira Evodio sesión para prevenir violencia contra mujeres, *Quadratín*, 31 de julio. Recuperado de: <https://guerrero.quadratín.com.mx/desaira-evodio-sesion-para-prevenir-violencia-contra-mujeres/>

- Roldán, N. (2019), “Gobierno de AMLO pide recortar recursos a 26 programas dirigidos a las mujeres”, *Animal Político*, 11 de noviembre. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/recorte-programas-genero-mujeres-2020/>
- Saccomano, C. (2017), “El feminicidio en América Latina: ¿vacío legal o déficit del Estado de derecho?/Feminicide in Latin America: legal vacuum or deficit in the rule of law?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, vol. 117, núm. 3, pp. 51-78. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.51>
- Samir, H. y J.D. Rosen (2019), *Corruption, Institutions, and Fragile States*, Suiza, Palgrave.
- Segob y Banavim (2019), Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos para la obtención y aplicación de recursos destinados a las acciones de coadyuvancia para las declaratorias de alerta de violencia de género contra las mujeres en estados y municipios, para el ejercicio fis. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5544992
- SESNSP (2019), *Información sobre violencia contra las mujeres*. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_violencia_contra_mujeres_DIC2018.pdf
- Skocpol, T. (1989), “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual, *Zona Abierta*, núm. 50, pp. 71-129. Recuperado de: [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/509418/mod_resource/content/1/El_Estado_regresa_al_primer_plano_\(Skocpol\).pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/509418/mod_resource/content/1/El_Estado_regresa_al_primer_plano_(Skocpol).pdf)
- y K. Finegold (1982), “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”, *Political Science Quarterly*, vol. 97, núm. 2, pp. 255-278. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2149478>
- Skocpol, T., D. Rueschemeyer y P.B. Evans (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1992), *Coerción, capital y los estados europeos*, Madrid, Alianza.
- Torres, A.L. (2019), “No ha recibido la renuncia del director de la Policía Vial, afirma Adela Román”, *Anews*, 5 de junio. Recuperado de: <https://anews.mx/2019/06/05/no-ha-recibido-renuncia-director-policia-vial-afirma-adela-roman/>
- Weber, M. (1962), *Economía y sociedad*, 1ª. ed. Recuperado de: <https://mx.casadellibro.com/libro-economia-y-sociedad-3-ed/9786071618672/2395903>
- World Economic Forum (2018), *The Global Gender Gap Report*. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf
- Xantomila, J. (2020), “Declaran segunda Alerta de Violencia de Género en Guerrero”, *La Jornada*, 11 de junio. Recuperado de: <https://www.jornada.>

com.mx/ultimas/politica/2020/06/11/declaran-segunda-alerta-de-violencia-de-genero-en-guerrero-4132.html

Yip, N. y H. Tran (2008), Urban housing reform and state capacity in Vietnam, *The Pacific Review*, vol. 21, núm. 2, pp. 189-210. Recuperado de: <http://web.a.ebscohost.com.access.flacso.edu.mx/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=7efdca85-3f90-458a-9a8b-189b009969e1%40sessionmgr4007>

Desempeño de los Observatorios de Seguridad y Gobernanza en México. La experiencia en el municipio de Acapulco*

Silvestre Licea Dorantes

ANTECEDENTES

La inseguridad como detonante

El tema de la seguridad ciudadana ha devenido en un asunto de crucial importancia en las agendas de gobierno, tanto nacionales como estatales y municipales. El deterioro del tejido social se ve reflejado en las cifras de delitos en México. Del año 2010 al mes de diciembre de 2018 la incidencia delictiva arrojó lo siguiente: el número de homicidios dolosos fue de 188 mil 049; las cifras en cuanto al delito de secuestro sumaron 1 mil 827; las víctimas de extorsión fueron 54 mil 567; el número total de robo de vehículo con violencia ha sido de 505 mil 211, mientras que el número total de robo de vehículo sin violencia es de 1 millón 176 mil 705 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019). En 2019, a nivel nacional hasta agosto, los rubros de homicidio doloso, culposo, secuestro y extorsión se

* Estudio desarrollado en el marco del Proyecto 1200 Conacyt “Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero”, coordinado por el doctor Gabino Solano Ramírez en la Universidad Autónoma de Guerrero.

expresaron en 19 mil 648; 10 mil 055; 937 y 5 mil 671, respectivamente; resultando en un total nacional de 36 mil 311 víctimas (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

En este contexto, la seguridad de la ciudadanía padece un alto grado de vulnerabilidad, que se atestigua en un deterioro de la convivencia entre los individuos, a la vez que se pone en entredicho el papel de los gobiernos como proveedores de bienes públicos fundamentales, como la propia seguridad y convivencia social.¹

Una de las respuestas que el gobierno proporcionó como estrategia de prevención del delito fue la promoción de la instalación en todo el país de Observatorios de Seguridad y Gobernanza Urbana a nivel municipal,² cuyo fin era la prevención social de la violencia y el delito, bajo el esquema de la medición y monitoreo de problemas sociales, urbanos y de seguridad, por medio de indicadores; estos últimos reflejan la condición de seguridad y convivencia ciudadana que prevalece en la sociedad. A partir de lo anterior, se contemplaba que los Observatorios entregaran a los gobiernos información específica y estudios puntuales para que ulteriormente se diseñaran políticas públicas que inhibieran las conductas socialmente perjudiciales, las cuales trastocan los lazos de confianza y cooperación entre los ciudadanos.

En esta estrategia se pensó en involucrar la participación ciudadana en la medida que incluyera a las organizaciones civiles, para que, con su conocimiento y *expertise*, pudieran colaborar en el diagnóstico de la situación y coadyuvaran en la elaboración de acciones de gobierno, así como en la evaluación de éstas.

La propuesta de la creación de Observatorios proviene de ONU-Hábitat, cuya idea originaria fue pensada para que suministraran datos e

¹ La extensión de la violencia también alcanza a los actores políticos. Candidatos, alcaldes o ex alcaldes, legisladores, líderes de partido, funcionarios de gobierno han sido objeto de asesinatos, secuestros, amenazas y desapariciones (Solano y Jiménez, 2016).

² Dentro de esta estrategia también se instalaron Observatorios Ciudadanos de Seguridad, a nivel estatal (como en el caso de Guerrero) y Observatorios Urbanos Locales.

información que derivaran en la construcción de indicadores para “... formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales” (ONU-Hábitat, 2019). Aunque Martínez e Ihl (2008) apuntan que el concepto de Observatorio (urbano, en este caso), tal como se entiende actualmente, se puede rastrear hasta 1962, en la propuesta de Robert C. Wood (Williams, 1972: 6).

En este sentido, los Observatorios son una herramienta para mejorar la convivencia. Esta idea conlleva la premisa de que la medición de los problemas relacionados con la temática que manejan los Observatorios es el primer paso para establecer aportaciones que mengüen los problemas en las demarcaciones territoriales donde éstos están establecidos. Derivado de lo anterior, cabe apuntar que la exactitud de las mediciones de los problemas, la calidad del dato obtenido y el procesamiento de éste son parte toral de los resultados que entrega el Observatorio (Guerrero, 2007). Lo anterior es importante si tomamos en cuenta que el producto del Observatorio es la transformación de esta información en políticas públicas que modifiquen el *statu quo* en temas de cohesión social, seguridad, fortalecimiento ciudadano, modelos urbanos y espacios públicos, por mencionar algunos.

LOS OBSERVATORIOS COMO INSTRUMENTOS TÉCNICOS

Aunque en México se han instalado Observatorios, tanto de Seguridad como Urbanos, no existe una recopilación de los resultados obtenidos, ni de las experiencias acumuladas. Se ha descuidado el seguimiento del desempeño y los resultados entregados. Por tanto, no ha existido una sistematización de las experiencias de los Observatorios.

Un intento por poner en el panorama el funcionamiento de los Observatorios en Latinoamérica es el estudio de Srur (2014) *¿Qué observan los que observan el delito?*, en el que plantea las mejoras posibles en éstos. Para ello utiliza la revisión documental. Sus resultados arrojan la clasificación de los Observatorios, pero deja pendientes aspectos relevantes, como su operación interna.

Un estudio permitiría conocer los alcances y dificultades para lograr los objetivos del Observatorio, a partir de la información proporcionada por los miembros que lo integran. Además, permitiría registrar la experiencia cotidiana de los responsables del Observatorio y arrojaría luz sobre todo el proceso implicado y los resultados esperados: desde la identificación del problema, pasando por la revisión de las teorías causales seleccionadas, el modelo de formulación adoptado, el proceso de implementación y el impacto alcanzado. También permitiría tener no sólo un panorama de lo que se ha logrado, sino que también ayudaría a una mejor comprensión del problema público y permitiría una mejora en el diseño y la implementación y, en general, arrojaría enfoques para la comprensión de la complejidad del fenómeno social abordado (Denard *et al.*, 2008).

Este trabajo pretende ser un instrumento que recupere la discusión sobre la operación de los Observatorios, sus aportaciones, problemas, alcances y perspectivas, tomado como referente territorial el municipio de Acapulco. En ese sentido, se aplicó una entrevista al responsable del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco, con la finalidad de recabar información sobre el desempeño del Observatorio, el cual hizo énfasis en la capacidad del Observatorio de generar políticas para la prevención del delito, el diseño organizacional, la estructura técnica, el perfil del personal a cargo, el grado de participación de centros de conocimiento (universidades, centros de investigación, organizaciones civiles), el apoyo político, la disposición de recursos, el liderazgo y su articulación con los gobiernos, esto último aludiendo al término de gobernanza.

LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS OBSERVATORIOS DESDE LOS DOCUMENTOS OFICIALES MEXICANOS

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 apunta en el Objetivo rector 7: “garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana”;

y en particular, en la Estrategia “a”, referida a Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana, se señala que es necesario:

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública (p.147).

Mientras que en la estrategia “e”: Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas, se establece la necesidad de

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad (p.148).

En ambos apartados, es posible observar la necesidad de dar seguimiento ordenando y sistemático a las situaciones a las que se enfrenta la policía y el aporte de la ciudadanía en el acompañamiento de estas acciones.

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2001-2006 aborda el rubro Prevenir el delito para garantizar la Seguridad Ciudadana, el cual especifica que el deterioro económico de la población detona los riesgos para la seguridad:

Las crisis económicas de finales del siglo xx, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo y pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros *que sin lugar a duda* [las cursivas son del equipo investigador] alentaron la generación de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia (s/n).

El análisis de las causas que propiciaron el comportamiento delictivo permiten establecer mecanismos de prevención para desactivar posibles escenarios y causas propiciatorias de conductas delictivas por lo que es importante promover una política criminal integral, fomentar la participación ciudadana y el respeto a los ordenamientos jurídicos, así como fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno (s/n).

A la luz de la situación actual, es posible observar que el diagnóstico elaborado se concentra principalmente en una relación monocausal y una propuesta de mejora basada en el equipamiento de la policía, la coordinación, la inteligencia y la participación ciudadana. Pero, ¿qué se entiende aquí por participación ciudadana?

El mismo documento (PNSP, 2001-2006), en el apartado Promover la participación ciudadana en la prevención del delitos y faltas administrativas, menciona:

La prevención del fenómeno delictivo, por su naturaleza social y causas estructurales, no es una tarea exclusiva del Gobierno, sino que precisa de la participación de las instituciones públicas, privadas y de manera destacada de la ciudadanía, mejorando y cuidando que no se deterioren las condiciones del entorno social, denunciando los ilícitos, exigiendo la aplicación de la ley, evaluando el trabajo policial como objetivo para restaurar la credibilidad y confianza en las instituciones de seguridad pública. Mediante el fortalecimiento del mecanismo de participación, organización y colaboración social, se debe impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos, fomentando la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y corrupción y una actitud de

colaboración, vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiacas (s/n).

En un nivel más concreto, la participación entre policía y ciudadanía toma forma en el apartado 5.2 del mismo documento, donde apunta a “impulsar el fortalecimiento de los Consejos Estatales y Municipales del Sistema de Seguridad pública, con la inclusión de ciudadanos prestigiados, asociaciones y diversas cámaras empresariales de las principales poblaciones del país” (s/n).

Y, en consecuencia, se crearon Consejos Municipales de Seguridad, como el de Atizapán de Zaragoza y el Consejo Municipal de Seguridad Pública, de Chalco, ambos en el Estado de México. Aunque las experiencias referidas muestran al Consejo del sistema de seguridad pública como un centro de coordinación entre niveles de gobierno para el combate a la delincuencia, donde la figura ciudadana no tiene relevancia.

Aquí la participación ciudadana es la figura testimonial y las acciones de protección a los ciudadanos se diseñan y ejecutan por los cuerpos de seguridad.

Por su parte, el PND 2007-2012, en el Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, apartado 1.11, hace énfasis en la prevención de delito para evitar exponer a los mexicanos a condiciones que los lleven a delinquir o caer en las drogas, utilizando programas para tal propósito y siendo coordinado por los tres niveles de gobierno. El Objetivo 16 de este mismo documento apunta a combatir el entorno que propicia que los ciudadanos formen parte de una pandilla o consuman drogas. Aquí el diagnóstico es más amplio que el PND del gobierno anterior, e incluye causalidades relacionadas con la familia, entorno criminal, falta de oportunidades de desarrollo y la desarticulación con las estrategias de seguridad. Promueve, además, la sinergia entre programas sociales, de salud y educación, desde los tres niveles de gobierno. La Estrategia 16.1 de este documento hace énfasis en el tejido social para hacer frente al narcotráfico y menudeo; la Estrategia 6.2, por su parte, propone recuperar los espacios públicos; mientras que la Estrategia 16.3 se concentra en la prevención de la violencia en las escuelas.

Lo anterior contrasta con el PNSP del periodo anterior. En éste se recurre a un diagnóstico más acabado y se reconocen situaciones sociales que empujan a los ciudadanos a delinquir. Urge a coordinar programas para ofrecer respuestas y se hace parte del éxito a la cooperación de los tres niveles de gobierno.

En el PNSP 2008-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 23 de marzo de 2009, se hace un diagnóstico sobre la situación que enfrenta México en materia de criminalidad. El estudio se basa en la Planeación Estratégica, que deriva en la concurrencia de programas, compromiso de las instituciones y participación ciudadana, siguiendo los lineamientos del PND 2007-2012 y las metas de la Visión México 2030.

En el PNSP 2008-2012, la única referencia que se hace de un observatorio se ubica en el Objetivo 6, punto cuatro, que se refiere a “Seguimiento, medición y evaluación de resultados” y donde se señala particularmente que “Lo anterior se fortalecerá con la participación social a través de observatorios ciudadanos y otros mecanismos e instancias de seguimiento y evaluación de los avances de este programa” (s/n).

No obstante, en el documento se interpreta, entre líneas, que se hace patente el requerimiento de más información sobre los fenómenos delincuenciales, conocer los puntos geográficos de ocurrencia de tales fenómenos, evidencia que permita una métrica, inclusión de ciudadanos organizados que manejen temáticas que aquejan el tejido social y creación de políticas públicas al respecto.

En este marco se hace pública la convocatoria del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), en el DOF, el 21 de abril de 2008, que en los Considerandos marca:

Que los Observatorios de Violencia Social y de Género son instancias encargadas de diseñar, construir y mantener sistemas integrados de información sobre violencia social y de género en el ámbito local, así como también son responsables de desarrollar y difundir instrumentos y procesos efectivos para los planes de acción y políticas públicas encaminadas a

prevenir, atender y erradicar la violencia, así como su monitoreo y evaluación (p. 19).

CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE LOS OBSERVATORIOS

ONU-Hábitat convocó también a la instalación de Observatorios de Violencia Social y de Género en México (ovsyg), paralelamente a la creación de los Observatorios de Violencia Social y de Género impulsados por el Indesol.

Las características de estos Observatorios, según Padilla (2008: 22-24), son las siguientes:

Observatorios Hábitat

- Formación de un Comité Técnico Interinstitucional (gobierno federal, estatal, municipal y de la sociedad civil organizada) Red de informantes que son aquellas instituciones públicas y privadas que atienden este problema
- Capacitación sobre el mejoramiento y sistematización de los registros administrativos en las instituciones que reciben casos de violencia que forman parte de la Red de Informantes
- Sistemas de información e indicadores incluyendo análisis georeferenciado
- Aplicación de un sistema de registro único (por ejemplo: Mexicali y Yucatán)
- Generación de diagnósticos de la situación de las instituciones que atienden el problema de violencia social y de género
- Realización de investigaciones sobre el problema de violencia a partir de la información proveniente de la Red y de información
- Implementación de un Sitio Web

- Establecer una Red de Informantes
- Conformar un Comité Técnico
- Definir un sistema de información con indicadores específicos sobre violencia contra las mujeres y trata para la prostitución, esto último en los dos ovsyg de Tlaxcala
- Retomar las iniciativas ciudadanas en torno a la violencia contra la mujer y la trata para la prostitución que permitan coadyuvar a la construcción o fortalecimiento de políticas públicas.
- Realizar un diagnóstico sobre violencia contra las mujeres. En el caso de los dos ovsyg de Tlaxcala el diagnóstico pretende abordar también el problema de la trata de mujeres para la prostitución a través de investigación documental, generación de información propia y retomando estudios hechos desde la ciudadanía.
- Análisis cualitativo de los programas y políticas públicas en siete ovsyg
- Diseñar y construir una página Web, herramienta de acceso y difusión de la información generada.

En ambos casos, se pueden apreciar las características que definen un Observatorio: recopilación de información, indicadores y análisis georreferenciado, análisis de la información, generación de políticas públicas. Aunque no se tienen resultados de éstos, es claro que se introduce la figura del Observatorio para identificar, ubicar y proponer soluciones de problemas públicos temáticos, con un mayor o menor grado de la participación ciudadana y con un incremento o decremento de acercamiento a las instituciones gubernamentales.

En 2011, por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) presenta la *Guía Metodológica. Constitución y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos Locales*, que sistematiza el papel de la Agencia de Desarrollo Urbano y el Observatorio Urbano Local (OUL). En un plano ideal, el OUL debe ser el brazo técnico de las agen-

cias gubernamentales encargadas del desarrollo urbano; de lo contrario operará como una organización civil, con las consecuentes limitaciones de no influir directamente en las decisiones gubernamentales.

La referencia de los OUL se remonta a 1996, cuando el gobierno de México firmó el documento “Agenda Hábitat”. Un año después, ONU-Hábitat emitió la convocatoria para conformar el Observatorio Urbano Global, para crear una red de información sobre las ciudades, sus requerimientos y sus problemas más agudos que atender (Álvarez *et al.*, 2007). México se adhirió a la Declaración del Milenio, ampliando los compromisos adquiridos, específicamente para atender la Meta 11, que se refiere a “mejorar sustancialmente las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios hacia el año 2020” (ONU-Hábitat, 2003: 4).

Aunque ha habido recopilación de experiencias sobre el funcionamiento y obstáculos de los observatorios urbanos (Álvarez *et al.*, 2007), ningún estudio se ha referido a la experiencia del Observatorio de Seguridad en el municipio de Acapulco.

Los Observatorios de Seguridad y Gobernanza Urbana aparecen en la escena gubernamental en la publicación en el DOF del 15 de febrero de 2012. Éstos se encuentran en una estrategia amplia que elaboró el Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde se aprobaron los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que son financiados por el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun). Esto permite financiar “La prevención del delito con participación ciudadana”. El catálogo de proyectos es amplio y permite tener una perspectiva de la política de la prevención del delito, en la que la ciudadanía tomó un papel destacado:

- A. Diagnóstico local sobre los contextos y procesos sociales de la violencia y la delincuencia.
- B. Plan de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- C. Observatorios de Seguridad y Gobernanza Urbana para fomentar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas de prevención social.

- D. Consejos o Comités de Participación Ciudadana en materia de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y la delincuencia.
- E. Capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana.
- F. Prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.
- G. Estrategia de prevención de violencias entre las juventudes.
- H. Bases Metodológicas para la Proximidad Social.
- I. Prevención de los delitos en materia de secuestro.
- J. Jóvenes en riesgo que participan en pandillas para convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de la paz.
- K. Redes de mujeres para la prevención social de la violencia, la construcción de paz y la seguridad.
- L. Prevención social de las violencias en planteles escolares.
- M. Formación de orientadores para la prevención de la violencia en el ámbito familiar.
- N. Unidades especializadas de la policía para la atención de la violencia familiar y violencia de género.
- O. Prevención social en un contexto de flujos migratorios.
- P. Investigación focalizada en la niñez, la violencia y la delincuencia social.
- Q. Promotores comunitarios que contribuyan a la cohesión comunitaria y la participación ciudadana.
- R. Recorridos exploratorios con enfoque de Ciudades sin Violencia hacia las mujeres. (DOF, 2012).³

³Ya en los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Trigésima Primera Sesión, publicado en el DOF el 11 de noviembre de 2011, en el Tema: Prevención Social del Delito, en el número de Acuerdo 28, se menciona que con fecha de término de 2012 “Emplear los recursos para la creación y/o apoyo en las labores de los Observatorios Ciudadanos y los Consejos de Participación Ciudadana”, esto último es destacable en el entendimiento del posterior abandono del programa de los Observatorios.

El Observatorio atraviesa por una serie de Fases (descritas en el DOF, 2012) que consolidan paulatinamente su carácter organizacional y las tareas para lo que fue diseñado.

Las Fases comprenden:

FASE I

- Diagnóstico de actores clave para conformar el Observatorio.
- Lista de personal acreditado para la conformación del equipo multidisciplinario.
- Resultado del análisis del marco jurídico local vigente, a fin de revisar permisos, concesiones, etcétera.
- Resultado del análisis de los planes y programas gubernamentales locales en la materia.

FASE II

- Fotografías del espacio equipado con el Observatorio alojado.
- Red de informantes locales.
- Manuales de la capacitación en los sistemas y programas informáticos para georreferenciar eventos, la creación de bases de datos, levantamiento y análisis de encuestas especializadas.
- Fichas metodológicas de los indicadores (según el escenario a implementar).
- Guías operativas para el manejo de los programas.
- Diseño de las encuestas a aplicar.

FASE III

- Reporte del sistema.
- Minutas de los comités.
- Reporte de la autoevaluación.
- Mecanismo de transparencia.

FASE IV

- Instrumentos utilizados: Documentos técnicos, metodológicos de interpretación y resultados sobre el proceso de recopilación, sistematización y análisis de los indicadores, que conforman el sistema local y encuestas especializadas.
- Resultado del análisis de las encuestas.
- Información georreferenciada de los indicadores medidos (según el escenario).
- Reporte del análisis del cálculo de los indicadores (según el escenario) en el software para georreferenciar.
- Dominio y página de internet donde se publican los resultados del Observatorio.
- Fotografías, listas de asistencia, memoria del evento, revista, panfleto y/o investigación, de la estrategia transparente de comunicación de la información implementada.
- Propuesta de acciones a realizar por parte del ayuntamiento (DOF, 2012).

Estas Fases permiten tener un control sobre los procesos, avances y monitoreo de las acciones del Observatorio; aunque se han establecido más como fiscalización que como instrumentos de medición de desempeño, sí pueden ser utilizados como métricas en la evaluación de procesos.

Dado que las metas para la instalación del Observatorio estaban programadas desde 2012, es consecuente esperar que ya estén instalados o que hayan cumplido la mayoría de las fases que se establecieron o que estén en vías de cumplirlas.

De ahí que en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, el impulso y creación de los Observatorios toman un lugar discreto, se espera que brinden resultados y coadyuven a las tareas a las que fueron encomendados.

Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el monto asignado en 2012 al Observatorio de Acapulco en la Fase de creación del Observatorio fue de 1 millón 500 mil pesos. En

2013 el monto fue de 2 millones 500 mil pesos, destinado a la etapa de Fortalecimiento (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, comunicación personal, 7 de julio 2016).

En este contexto, es válido y pertinente preguntarnos sobre los resultados de los Observatorios en la contribución a la prevención del delito.

UNA MIRADA DESDE OTRA GÉNESIS DE LOS OBSERVATORIOS

La sentencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) deja clara la importancia de observar y monitorear los actos que involucren violencia o las causas que la fomenten: “La inseguridad ciudadana constituye hoy en día una de las amenazas centrales para la convivencia civilizada y pacífica, y asimismo representa un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho” (OEA, 2013: 11).

La magnitud del fenómeno de la violencia hizo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) contemplara la situación como un problema epidemiológico. Pero ante esta situación, se hizo presente la realidad de carencia de información fiable, que permitiera identificar conceptual y cuantitativamente el fenómeno. Como lo menciona Espinosa y Gutiérrez (2008: 5), “en América Latina se reconoce que la ausencia de información confiable y oportuna es una limitante para avanzar en la identificación de la magnitud y características de las diferentes formas en que expresa la violencia, así como el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para su prevención y control”.

Las características de un sistema que recopile la información, según Espinosa y Gutiérrez (2008), deben conformarse por los siguientes atributos: simplicidad, flexibilidad, aceptabilidad, sensibilidad, valor predictivo positivo, representatividad, oportunidad, utilidad y sostenibilidad.

El sistema anterior está orientado para construir un marco de vigilancia epidemiológica, que se concentra en identificar, medir y prevenir las situaciones que ponen en riesgo la salud de los habitantes. Aunque la necesidad se presenta como un imperativo, las ventajas de la intervención pueden diluirse en la práctica.

Al respecto, Srur (2014: 9) sostiene que “las expectativas sobre los beneficios que los Observatorios (...) avanzan más rápido que la evidencia sobre su utilidad y eficacia. Por un lado, si bien se cuenta con trabajos descriptivos y también —aunque en menor medida— analíticos, se carece de estudios sistemáticos y actualizados sobre esos observatorios que permitan no sólo identificar dónde y cómo está la región (tipologías, alcances, trayectoria, productos, vínculo con políticas), sino también cuantificar ciertas tendencias y restricciones.

Por otro lado, la ausencia de esta información de base y de ciertos patrones analíticos comunes para medir la efectividad de los observatorios ha impedido también el desarrollo de estudios sistemáticos sobre sus resultados e impactos. La factibilidad de evaluaciones robustas tiene un vínculo directo con la disponibilidad de datos y el consenso sobre ciertos estándares comunes para medir y comparar”.

En un recuento de experiencias, Srur (2014) considera que los Observatorios son promisorios, pero no exentos de adversidades, y muestra que éstos son resultado de una serie de experiencias, errores y aciertos acumulados por instituciones, países y gobiernos, que culminan en lo que conocemos actualmente.

Esto toma relevancia cuando ponemos en perspectiva la experiencia de México con países como Colombia, donde se han tenido resultados alentadores al respecto. Una de las experiencias más importantes en Colombia ha sido la participación de la sociedad civil organizada. Sin idealizar este término, la sociedad civil en Colombia promovió sus intereses (empresariales) en caminos no separados del interés público.

Paralelamente, se tomó una acción decisiva del gobierno contra la corrupción en los altos niveles, que ha trasminado hasta los niveles más bajos de la sociedad, y que ha tenido un impacto sobre el compromiso respecto a lo público.

¿Hasta qué punto “las buenas prácticas” tuvieron la oportunidad de reproducirse exitosamente en México? Esta pregunta es una provocación académica y científica a la luz de la situación que ha prevalecido en el estado de Guerrero, particularmente en Acapulco.

A nivel nacional, el aliento que brindó el Programa Todos somos Juárez habrá que valorarse a largo plazo y contextualizarse en un territorio como Acapulco, donde los marcos culturales, la visión de los jóvenes, el subdesarrollo empresarial, la historia de guerrilla y afrentas sociales difieren de la ciudad norteña.

La importancia de la experiencia del Observatorio en Acapulco no sólo descansa en la información que brinda para mejorar el programa, también su potencial de mostrar una radiografía del gobierno estatal, municipal y federal, en lo que corresponde a su parte de enlace o supervisor de los programas que fomenta; además, puede mejorar su operación con la aportación de la sociedad civil local, centros de conocimiento, universidades y empresarios en la construcción conjunta de propuestas de prevención del delito.

EL OBSERVATORIO DE SEGURIDAD Y GOBERNANZA DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO

El funcionamiento del observatorio se basó, por una parte, en la recopilación, ordenamiento y sistematización de 103 indicadores, divididos en temáticas específicas: Indicadores de *generación*, *manifestación* y *atención*. Cada uno de ellos manifiesta condiciones específicas del territorio en que está asentado el Observatorio. Los indicadores de *generación* hacen referencia a las situaciones familiares y del entorno que facilitan el surgimiento de conductas que dañan lo público,⁴ como problemáticas familiares, condiciones escolares, actuación de la policía, expansión de las adicciones, por mencionar algunos.⁵

Los indicadores de *manifestación* hacen énfasis (como su nombre lo dice) en las expresiones de violencia en el territorio determinado. Así,

⁴ Aquí, lo público debe ser entendido como un referente al bien común.

⁵ Los indicadores del observatorio siempre están sometidos a revisión en la medida que la sociedad cultiva nuevas dinámicas de convivencia o relación con el gobierno, de ahí la importancia de considerar el papel de la ciudadanía, la confianza y la democracia en México (Mora y Jiménez, 2016).

el número de homicidios, suicidios, violencia familiar, robo, violencia sexual, maltrato infantil, secuestro, feminicidios son algunos de los indicadores que son constantemente medidos por el Observatorio.

Los indicadores de *atención* se refieren a las capacidades institucionales y de la sociedad civil para dar respuesta a la problemática detectada, como espacios públicos, refugios, Centros de Atención a Drogadicción, por ejemplo.

La otra parte, de la cual el Observatorio sería responsable, es la sistematización de la información de los indicadores, la creación de mapas georreferenciados, elaboración de investigaciones, coordinar y atender la Red de Informantes (que suministran información sobre indicadores clave), resultados de información y análisis de encuestas, elaboración de políticas públicas para prevenir y enfrentar el delito.

El Observatorio como organización se estructuró de forma vertical, ya que se conformó con un Consejo Directivo, que agrupaba las autoridades que dictaban las necesidades de información y por lo tanto, hacia dónde debían encaminarse las investigaciones del Observatorio y la recogida de información.

Una coordinación general que serviría como bisagra entre las decisiones de las autoridades y las estrategias diseñadas para cumplir con la demanda de información.

También se diseñó una coordinación operativa del observatorio, que funcionaría como la parte ejecutiva de tareas del Observatorio, incluyendo reuniones de trabajo, comunicación y transparencia, redacción de informes, valorar la información recibida.

La parte operativa del Observatorio se componía de 1) un Comité de Análisis y Sistema de Información, integrado por las áreas de Información y Análisis y el Sistema de Información Geográfica; y 2) el Comité de Investigación y Formulación de Políticas Públicas, integrado por las áreas de Familias y Hogares; violencias Escolares; Desarrollo Comunitario y Violencia contra las Mujeres.

El Observatorio, actualmente, está bajo el mando de la titular del Consejo Municipal de Seguridad Pública. El diseño de la organización contrasta con la organización del Observatorio en Acapulco al día de

hoy: consta sólo de Operador del Sistema de Georreferenciación del Observatorio, quien mantiene actualizado el sistema en la medida que hay datos disponibles. Se considera que la operación del Observatorio se encuentra en pausa, lo que significa que

No está funcionando del todo. Eh, momentáneamente pues todo funciona de acuerdo con recursos. Ahorita no tengo, desde hace dos años no tenemos ningún recurso para el Observatorio. Desde que se creó y se remodeló, (...) de unos indicadores. Si gustas se los puedo mostrar, eso fue en el 2014 más o menos, 2015. Ya son dos años que no hay ningún recurso para el Observatorio. Y te puedo decir que, pues ahorita las funciones están en espera para seguir por lo menos con los indicadores que se obtienen por medio de métodos de información de páginas de internet como INEGI, fuentes de información. Ah, como es el Censo estamos esperando el 2020 para poder actualizar nuestros indicadores (Juan José Ramos Hernández, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

La cooperación y relación que ha mantenido el Observatorio con otras organizaciones enfocadas en la misma temática se concentra en la Universidad Autónoma de Guerrero, en particular, el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, a través de proyectos de prevención o estudios sobre diagnósticos situacionales, adicciones, por ejemplo (Juan José Ramos Hernández, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Hubo un momento en que la policía nutría de información al Observatorio, con el fin de contar con un mejor mapa delictivo, pero dejó de hacerlo (Juan José Ramos Hernández, comunicación personal, 16 de octubre de 2019).

Este panorama del Observatorio de Acapulco es semejante al que enfrentan otros, tanto a nivel nacional como internacional (Ramírez y Dzib, 2014; Srur, 2014). Un panorama general de las dificultades que encaran los observatorios se puede observar en Srur (2014), entre ellos destacan los desafíos que conllevan las limitaciones presupuestales, institucionales, colaborativas, de comunicación y de políticas públicas.

COMENTARIOS FINALES

El Observatorio se presenta como múltiples expresiones: es, a la vez, herramienta técnica, expresión de ciudadanía, centro logístico, unidad especializada de información, ejercicio de gobernanza, centro de análisis y elaboración de políticas públicas.

Una de las cualidades más destacadas de los Observatorios de Seguridad es su capacidad de generar y proveer información y propuestas con carácter científico, fiables para la toma de decisiones (Sánchez-Rentería *et al.* 2016; Alda y Beliz, 2007). Pero los Observatorios enfrentan desafíos burocráticos cuando son parte de una estructura administrativa, de la cual, finalmente, termina siendo un apéndice.

La idea dominante de que el crimen es un asunto eminentemente policial no permite apreciar el papel de la gobernanza que ofrece el Observatorio a través de la participación de empresarios, iglesias, universidades que pueden ofrecer perspectivas, interpretaciones y explicaciones alternativas que generen formas innovadoras de combatir el delito.

Un tema recurrente en el Observatorio es el financiamiento, lo que es posible apreciar en el de Acapulco. La etapa final del Observatorio preparaba a éste para disponer de ingresos propios que le permitieran operar. Cabe mencionar que algunos indicadores son el resultado de encuestas que deben aplicarse periódicamente para mantener actualizado el sistema de información. Por otra parte, el pago de salarios, instalaciones, energía eléctrica y mantenimiento del equipo de computación hacen necesaria una fuente de ingresos estable, permanente y suficiente para que funcione correctamente el Observatorio. Tanto gobiernos municipales como estatales no han visto como prioridad un sistema de información y una base de datos que provea referentes históricos para dimensionar un fenómeno delincuenciales en el largo plazo.

No ayuda, tampoco, que los gobiernos carezcan de tradición por la información científica. Cada delito es, en sí mismo, una compleja relación de fenómenos familiares, individuales, escolares, ambientales, sociales, políticos, vecinales, económicos, psicológicos, legales, de género, de gobierno, de políticas públicas, que convoca a suministrar

información especializada y científicamente respaldada para atenderlo. La capacidad del Observatorio de Acapulco está disminuida por la desaparición de sus áreas de investigación y análisis. Este punto es de importancia en la medida que las acciones de prevención del delito y combate al crimen demandan una coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Una dificultad palpable en el funcionamiento del observatorio es aquella referida a la gobernanza. La participación ciudadana como expresión de ciudadanía no ha estado presente en la historia política de Guerrero. La imagen del gobierno como responsable único, con competencias suficientes para resolver los problemas públicos de todo tipo, sigue imperando en la idea de legitimidad de los políticos. Esto resta poder al Observatorio, al privarlo de legitimidad ciudadana y de redes de cooperación. La experiencia del Observatorio de Acapulco muestra que la alimentación de información sobre los diagnósticos de adicciones logró crear mapas temáticos con ubicaciones precisas de colonias, que permitían la elaboración de políticas públicas focalizadas. Este tipo de trabajos no sólo contribuían en el aspecto cartográfico y de métrica, sino que también exploraban la parte cualitativa, que hacía énfasis en las experiencias personales de las personas involucradas en dinámicas delincuenciales.

Finalmente, los Observatorios, en general, están enfrentado rezagos importantes en su concepción, diseño y productos que ofrece. Tanto el delito como la prevención de éste ocurre en dinámicas sociales demasiado complejas, donde se incluyen cada vez más variables, ya sean individuales, grupales, organizacionales o sociales que demandan un procesamiento sistemático y congruente de grandes volúmenes de información, lo que conduce a incorporar tecnologías de manejo de datos que se conoce como Big Data. El advenimiento del Big Data requiere de especialistas en análisis de datos y de un nuevo esquema que entienda la cada vez más compleja interacción de información. La transformación de los observatorios a laboratorios de análisis de datos se presume inevitable. Esto incorpora un nuevo desafío en lo que compete a la organización, liderazgo y profesionalización de los Observatorios;

es en este sentido que el Observatorio en Acapulco necesita un nuevo paradigma en su liderazgo y conducción, que permita ofrecer ventajas a los hacedores de políticas públicas, tomar decisiones con información confiable y completa para prevenir y contener el delito.

FUENTES CONSULTADAS

- Agenda Hábitat-ONU (1996), Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Hábitat II. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/2T1rrcu> [Recuperado: 1 de marzo 2018]
- Alda, E. y Gustavo B. (2007), *¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Nueva York, BID.
- Álvarez-Lobato, José Antonio, Tania Chávez-Soto y Carlos Garrocho-Rangel (2007), El Observatorio metropolitano de Toluca: lecciones, propuestas y desafíos. <i xmlns="http://www.w3.org/1999/xhtml">(25), undefined-undefined. [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019]. ISSN: 1405-8421. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=111/11102507
- Convenio de colaboración México-ONU-Hábitat (2015), 30 de noviembre. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69667/ONU-Habitat-Segob.pdf> [Consulta: 17 de junio 2019].
- Dennard, L. *et al.* (2008), *Complexity and Policy Analysis: Tools and Concepts for Designing Robust Policies in a Complex World*, Estados Unidos, ISCE Publishing.
- Diario Oficial de la Federación* (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, 30 de mayo, México, DOF.
- (2003), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006”, 14 de enero, México, DOF.
- (2007), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, 31 de mayo, México, DOF.
- (2008), “Indesol. Convocatoria del Observatorio de Violencia Social y de Género”, 21 de abril, México, DOF.
- (2009), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012”, 23 de marzo, México, DOF.

- (2012), “Reglas para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales”, 15 de febrero, México, DOF.
- (2014), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, 30 de abril, México, DOF.
- Espinosa, R. y M.I. Gutiérrez (2008), *Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia*, Colombia, OPS/Inter-American Coalition for the Prevention of Violence/Banco Mundial.
- Guerrero, R. (2007), “Sistemas de Información en los programas de prevención de la violencia”, en Erik Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Washington, Banco Mundial.
- Martínez, Ó. y Thomas Ihl (2008), “Observatorios Urbanos e Indicadores de género y violencia social”, *Revista Digital Universitaria*, 10 de julio, núm. 7, vol. 9. México, UNAM.
- Mora, Juan y Margarita Jiménez (2016), “Democracia, confianza y ciudadanía en México”, en García Aguilar *et al.*, *Democracias posibles: crisis y resignificación. Sur de México y Centroamérica*, México, Unicach, pp. 221-241.
- ONU-Hábitat (2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nairobi. ONU Disponible en: file:///C:/Users/silve_ddhp1zw/Downloads/1931_alt.pdf [Consulta: 22 de marzo 2018]
- (2019), Observatorio Urbano Global (GUO). Disponible en: <http://es.unhabitat.org/conocimiento-urbano/guo/> [Consulta: 18 de agosto de 2019].
- Organización de Estados Americanos (2013), *Manual para la Creación de Observatorios Nacionales sobre Criminalidad y Violencia*, Washington. Gobierno de España/Gobierno de Canadá/Alerta América.
- Padilla, C. (2008), *Los Observatorios de Violencia Social y de Género en las entidades federativas*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/eventos/otros/2008/IXeieg/doctos/1oct/sesion%205%20b/c_padilla.ppt [Consulta: 23 de agosto 2019]
- Ramírez, A. y P. Dzib (2014), “Observatorio de seguridad y gobernanza urbana: fortalezas y retos”, en Moisés Frutos, *Violencia social y suicidio en el sureste de México*, México, Universidad Autónoma del Carmen/Secretaría de Salud del estado de Campeche.
- Ramos, J.J., comunicación personal, 16 de octubre de 2019.

- Sánchez-Rentería, *et al.*, (2016), “Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana: herramientas para la toma de decisiones y gobernabilidad”, *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 33, núm. 2, pp. 362-367. <https://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2016.332.2203>
- Secretaría de Desarrollo Social (2012), *Guía metodológica para la constitución y operación de las agencias de desarrollo urbano y los observatorios urbanos locales*. Disponible en: http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_ADU-OUL2012_20%20septiembre%202012.pdf. [Consulta: 13 de febrero 2019]
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2016), comunicación personal, 7 de julio.
- (2019), Datos abiertos de incidencia delictiva. Disponible en web: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published> [Consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Solano, Gabino y Margarita Jiménez (2016), “Panorama de la violencia contra actores políticos en Guerrero, 2008-2015.”, *Apuntes electorales*, núm. 55, Instituto Electoral del Estado de México, pp. 79-109.
- Srur, J. (ed.) (2014), *¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*, s/1, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Visión 2030. El México que queremos*. Disponible en: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/VisionMexico2030.pdf> [Consulta: 18 de julio 2018].
- Williams, L. (1972), “The urban observatory approach: A decade of conceptualization and experimentation”, *Urban Affairs Quarterly*, vol. 8, núm. 1, septiembre, pp. 5-20.

TERCERA PARTE
POLÍTICA Y VIOLENCIA EN GUERRERO

Guerrero. Conflicto social y violencia política recurrente, 1960-2015

Salvador Rogelio Ortega Martínez

*Nadie consagrado a pensar sobre la política
puede permanecer ignorante del enorme papel que la violencia
ha desempeñado siempre en los asuntos humanos*

ARENDT, 2005

INTRODUCCIÓN

En este artículo se expone el conflicto social y la violencia política extrema y recurrente acaecida en 55 años de la historia contemporánea del estado de Guerrero. Su temporalidad es diacrónica, data de 1960 a 2015. Se presentan, de forma narrativa y explicativa, eventos relevantes de las luchas cívicas, populares y universitarias; las movilizaciones sociales, protestas e inconformidades ciudadanas; variados repertorios de acciones colectivas de autodefensa, guerrilla y luchas armadas como expresión de la “violencia de abajo”, contestataria a la “violencia de arriba”, a la acción represiva del Estado en contra de movilizaciones pacíficas, luchas legales y electorales, con salidas de violencia extrema ejecutadas desde los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, en complicidad con caciques locales. Se culmina con la violencia social y política que brota a partir el drama de Iguala y la tragedia de Ayotzinapa, acaecida la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, con la muerte de seis personas, más de 30 heridos y 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa desaparecidos por la Policía municipal y el grupo delincencial autode-

nominado Guerreros Unidos, vinculados al presidente municipal, José Luis Abarca, y a su esposa, María de la Luz Pineda.

A través de esta narrativa descriptiva se propone demostrar que a mayor represión y “violencia de arriba”, mayor radicalidad y “violencia de abajo”, constatando la persistencia y recurrencia de las violencias en contra de los movimientos sociales para el restablecimiento de la gobernabilidad con salidas autoritarias. Este argumento se apoya en el planteamiento de Carlos Montemayor, quien plantea que “las medidas gubernamentales a menudo confunden la limitación propiamente regional de los núcleos armados con la inexistencia de los procesos de polarización social de la zona. (...) Esto conduce a graves errores, particularmente para otra relevante dimensión de estos conflictos: la recurrencia de las guerrillas rurales” (Montemayor, 2012), al respecto de los ciclos recurrentes de la violencia contestataria “de abajo”, a la “violencia de arriba”.

También es deudor de la tesis de Carlos Illades, quien destaca cómo:

en la segunda mitad del siglo pasado encontramos múltiples movimientos que reivindicaron libertades civiles básicas (expresión, asociación, reunión) y, simultáneamente, derechos sociales elementales (salarios dignos, empleo, propiedad de la tierra, educación, salud). Frente a esto la respuesta ordinaria del Estado fue la represión, forzando a algunos movimientos a inclinarse hacia la violencia armada, una de las formas de la “destrucción coordinada” —dirigida contra objetos y personas [...]. No obstante, resurgieron y presentaron demandas democráticas para encontrar de nueva cuenta las puertas cerradas por el autoritarismo estatal (Illades, 2014).

El artículo está dividido en una línea de tiempo de 55 años fragmentados en cinco apartados con sus respectivas temáticas. El Primero abarca un periodo de 12 años y se compone de seis sub apartados; inicia en 1960 con el movimiento estudiantil y popular de 1960 y culmina en 1972 con el arranque de la democratización de la Universidad Autónoma de Guerrero, (UAGro). El Segundo contiene una temporalidad de 12 años, de 1972 a 1984, y contempla cuatro sub apartados; comienza en 1972 con

la democratización de la UAGro y culmina con el fin del proyecto *Universidad-Pueblo* en 1984. El Tercero implica también 12 años de conflicto y violencia política, de 1984 a 1996, con un solo apartado que va del fin del proyecto democratizador de la UAGro a la instauración democrática. El Cuarto engloba de 1996 a 2010, con cuatro apartados, que van de la instauración democrática, la alternancia de izquierda en el Ejecutivo estatal, a los crímenes políticos. El Quinto engloba de 2010 a 2015, con cinco sub apartados, y discierne sobre la violencia magnificada, la agresividad política y la violencia deliberada; da cuenta, finalmente, de los acontecimientos de violencia extrema de arriba que ocasionan la violencia radical y simbólica de abajo, con antecedentes, contexto y consecuencias del drama de Iguala y la tragedia de Ayotzinapa, acaecida la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, exponiendo la violencia simbólica de abajo, como respuesta a la “violencia de arriba” en franca unidad con el crimen organizado, y el contraste entre la gobernabilidad democrática con la gobernabilidad autoritaria, hasta julio de 2015.

PRIMER PERIODO, 1960-1972. MOVIMIENTOS SOCIALES,
“VIOLENCIA DE ARRIBA” Y “VIOLENCIA DE ABAJO”

*Dofman define la violencia política como vertical y social,
mientras que la privada sería horizontal e individual.
En la violencia vertical, podemos distinguir entre la de “arriba”
—es decir, de la parte del poder— y la de “abajo”,
es decir, de la parte del pueblo.*

KOHUT, 2002

*Movimiento estudiantil y luchas cívicas,
reprimidas con “violencia de arriba”*

Este periodo se construye tomando como eje de inicio el movimiento estudiantil y popular de 1960. El conflicto se originó en Chilpancingo, Guerrero, el 21 de octubre de ese año, cuando los estudiantes de la

Universidad de Guerrero, encabezados por Jesús Araujo Hernández, líder de la Federación Estudiantil Universitaria Guerrerense (FEUG), instalaron la bandera de huelga en el frontispicio del Edificio Docente, exigiendo tres demandas fundamentales: 1) Autonomía, 2) Reforma y 3) Consolidación Universitaria.

El entonces gobernador, general Raúl Caballero Aburto, decretó, el año anterior (1959), la transformación del tradicional Colegio del Estado, en Universidad de Guerrero, sin autonomía, sin oferta de nuevas carreras profesionales, sin nuevos planes y programas de estudio renovados; con la misma infraestructura y profesorado. Otro equívoco del gobierno fue la designación del profesor Alfonso Ramírez Altamirano, quien, al carecer de título universitario, fue rechazado por estudiantes y prestigiados maestros como Aarón M. Flores, Pablo Sandoval Cruz, Salvador Castro Villalpando y Octavio Klimek Gamas, quienes, además, se unieron a la huelga universitaria. Conviene mencionar que algunos analistas aseveran que el conflicto fue alentado y patrocinado desde el poder central, en especial por el político guerrerense Donato Miranda Fonseca, titular de la Oficina de la Presidencia de la República en el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964). Se infiere que Miranda Fonseca era enemigo político del gobernador Caballero Aburto y que impulsaba todo tipo de acciones desestabilizadoras, para ocasionar una crisis de gobernabilidad en la entidad. Podemos considerar esta variable como significativa, pero independiente de la esencia del fenómeno. Creemos que la variable dependiente es la inconformidad justificada y el reclamo modernizador del proyecto universitario.

En paralelo al movimiento estudiantil, el profesor Genaro Vázquez Rojas, líder de la Asociación Cívica Guerrerense, (ACG), realizaba un plantón en el zócalo de Chilpancingo. Abanderaba reivindicaciones de los campesinos de las Costas (Grande y Chica) de Guerrero, inconformes con las políticas del gobernador Caballero Aburto. *Los Cívicos* fueron desalojados violentamente del zócalo y trasladaron su plantón a la Alameda Granados Maldonado, frente al Edificio Docente, donde días antes se había establecido la huelga de los universitarios (Estrada Castañón, 2001)

La agitación estudiantil y cívica se generalizó por todo el estado. El malestar social contra el gobernador fue en aumento y la represión gubernamental, también. Chilpancingo se convirtió en el teatro donde se escenificaron las más grandes movilizaciones populares, mítines y expresiones diversas antigubernistas de la ciudadanía, generándose una crisis de gobernabilidad. Se unieron al movimiento los estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, dirigidos por su líder Lucio Cabañas Barrientos, así como pequeños y medianos comerciantes, profesionales y burócratas. Las movilizaciones y protestas se radicalizaron a la vez que el gobierno endurecía su política represiva. El 31 de octubre se realizó una gran manifestación en Chilpancingo y dos días después se constituyó la Coalición de Organizaciones Populares (COP). Las demandas germinales del movimiento fueron rebasadas por el nuevo pliego petitorio de cinco puntos exigidos por la COP: 1) Desaparición de poderes en el estado de Guerrero. 2) Aplicación de la Ley de Responsabilidades al general Raúl Caballero Aburto. 3) Derogación de los decretos nocivos a la población. 4) Que en el estado de Guerrero se terminara de una vez por todas con los latifundios. 5) Que, en el caso de la Universidad, se le diera una orientación para que se pusiera al servicio del pueblo y fuera la que promoviera el desarrollo social, industrial y político del estado (Ayala Guevara, 2005). El 20 de noviembre se realizó en Chilpancingo una manifestación de aproximadamente 20 mil personas para exigir la caída del gobernador. El 30 de diciembre de 1960, por órdenes del mandatario estatal, intervino el ejército al mando del general Julio Morales Guerrero para disolver la manifestación y resolver el conflicto a través de la represión, restableciendo la gobernabilidad con una salida autoritaria. El saldo de la andanada militar arrojó la cifra de 19 muertos, decenas de heridos y aproximadamente 400 detenidos. El movimiento en lugar de inhibirse se exacerbó (Sandoval, 1999). El luto e indignación de los estudiantes y cívicos rebeldes fue acompañado con la huelga general de cierre de comercios en Chilpancingo y la amenaza de extenderse a toda la entidad; la crisis de gobernabilidad se profundizó. El gobernador Caballero Aburto quedó aislado socialmente. La profesora Macrina Rabadán Santana, guerrerense, diputada federal por el

Partido Popular, solicitó al Congreso de la Unión decretar la desaparición de poderes. El 4 de enero de 1961, por orden del presidente López Mateos y con fundamento en la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, por sexta ocasión el Senado de la República decretaba la desaparición de poderes en Guerrero (Rodríguez, 1992). Al día siguiente, Arturo Martínez Adame fue designado gobernador interino. Con la desaparición de poderes se satisfizo la demanda social, se dio solución al conflicto, se restableció la gobernabilidad, pero no hubo deslinde de responsabilidades ni se enjuició a los responsables de la represión.

Lucha cívico-electoral y más “violencia de arriba”

Genaro Vázquez, con su ACG, desplegó su labor de proselitismo a favor del cambio político en el estado, en franco activismo de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). En las elecciones de agosto de 1962, Los Cívicos postulan la candidatura a la gubernatura del luchador agrarista José María Suárez Téllez; a la vez, registran planillas para competir en varios municipios y distritos electorales (Sotelo , 1991).

La participación de la ACG en los comicios de 1962 culminó con la matanza de Cívicos congregados en el zócalo de Iguala el 30 de diciembre de 1962. El saldo de esta nueva represión fue de siete muertos, 23 heridos y 280 detenidos, entre ellos José María Suárez Téllez, candidato a la gubernatura; Andrés López Velasco, candidato a la presidencia municipal de Iguala, y Carlos Ortuño Mejía, candidato a diputado. Genaro salió huyendo de Guerrero y dos años después, el 11 de noviembre de 1964, fue detenido en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), trasladado a Guerrero, torturado y recluido en la cárcel de Iguala para purgar una condena de 20 años. El 22 de abril de 1968, Genaro Vázquez fue liberado de la prisión por un comando armado, dando inicio a la guerra de guerrillas a través de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR).

Lucha universitaria legal y más “violencia de arriba”

En el ámbito universitario, el 4 de septiembre de 1963 el Congreso local aprobó la nueva Ley Orgánica de la Universidad de Guerrero, en la que se le otorga su autonomía y se reconoce a sus órganos de gobierno paritarios. La demanda estudiantil fue plenamente satisfecha.

En 1965, Imperio Rebolledo Ayerdi, presidente de la FEUG, y Pablo Sandoval Ramírez, destacado militante de la Juventud Comunista de México (JCM) del Partido Comunista Mexicano (PCM), estallaron la huelga estudiantil universitaria con el propósito de impedir la reelección del rector, Virgilio Gómez Moharro. La huelga fue reprimida con un saldo de más de una docena de estudiantes expulsados de la UAGro.

En 1966, nuevamente los estudiantes universitarios, encabezados por Carmelo Cortés Castro, miembro de la JCM, se pusieron en huelga y tomaron las instalaciones universitarias como muestra de rechazo a la política represiva del rector Gómez Moharro. La respuesta beligerante de las autoridades universitarias coludidas con el gobierno de Abarca Alarcón ocasionaron la derrota de los estudiantes, su encarcelamiento y expulsión.

Desde 1966 hasta 1972, la UAGro estuvo bajo el control vertical y autoritario del gobierno, sus rectores y el PRI). La FEUG se convirtió en órgano corporativo, de control estudiantil y trampolín político de sus líderes.

Lucio Cabañas, de la lucha legal a la lucha armada.

La “violencia de abajo”

El 18 de mayo de 1967 Lucio, junto con el profesor Serafín Núñez Ramos, compañero de militancia comunista y miembros activos del Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), encabezaron un mitin en la plaza pública de Atoyac de Álvarez. Los manifestantes solicitaban a las autoridades gubernamentales del sector educativo su atención para la solución de un conflicto sin mayor relevancia. Pedían

el cambio de la profesora Julia Piza Paco, directora de la escuela primaria estatal “Juan Álvarez”, acusada de cobrar cuotas a los padres de familia y exigir que los niños asistieran con uniforme y zapatos. El mitin fue disuelto violentamente con la intervención de *judiciales* y el ejército encabezado por el capitán Enrique Castro Arellano. Rafael Aréstegui refiere que el saldo de la represión fue de nueve muertos y 27 heridos (Aréstegui, 1984). Los profesores Lucio y Serafín, cada quien por su lado y protegidos por su gente, salieron ilesos de la represión. Lucio, se remontó a la Sierra e inició la formación de la Brigada Campesina de Ajusticiamiento y el Partido de los Pobres, pasando paulatinamente de la autodefensa a la guerra de guerrillas (Ortega Martínez, 1993).

Campesinos copreros y matanza en Acapulco, más “violencia de arriba”

El 20 de agosto de 1967, un millar de campesinos copreros marcharon de la gasolinera de Mozimba, en Acapulco, a la sede de las oficinas de la Unión Regional de Productores de Copra del Estado de Guerrero (URPEG), ubicadas entre la Avenida Ejido y la Calle 6, para expresar públicamente su inconformidad por lo que consideraban dos acciones injustas y lesivas a los intereses económicos y de su gremio: 1) El gravamen de 13 centavos aplicado a cada kilo de copra y 2) La imposición del liderazgo de Jesús Flores Guerrero, por parte de la Central Nacional Campesina (CNC), como presidente de su organización. Al llegar los manifestantes al edificio de la URPEG, desde el interior de éste y de las azoteas de otros inmuebles aledaños, pistoleros contratados por el gobierno con el apoyo de los cuerpos policiales comenzaron a disparar a los manifestantes. El resultado: 40 copreros muertos, 100 heridos y 200 detenidos. A pesar de que la responsabilidad directa de esta matanza recayó en el gobernador Raymundo Abarca Alarcón, jamás hubo deslinde de responsabilidades, ni justicia alguna.

Genaro Vázquez y la “violencia de abajo”

El 22 de abril de 1968 un comando armado liberó al profesor Genaro Vázquez de su confinamiento en la cárcel de Iguala. El operativo fue coordinado desde la prisión por el propio Vázquez Rojas, quien se fracturó un molar con unas pinzas ocasionándose una severa inflamación, infección e intenso dolor. Las autoridades permitieron que saliera caminando de la prisión para atenderse en un consultorio ubicado a escasos doscientos metros, custodiado por un destacamento de policías. El comando dirigido por el profesor Roque Salgado interceptó a los gendarmes y los conminó a dejar en libertad al prisionero. Al negarse dio inicio el combate. Un policía falleció al instante y otro quedó lesionado. Roque también resultó gravemente herido. El comando junto con su líder Genaro Vázquez lograron salir de la ciudad. En su retirada, fueron alcanzados por el ejército y en los combates fallecieron los profesores Roque Salgado y Filiberto Solís; José Bracho y Zeferino Contreras resultaron heridos. Bracho logró salir de la emboscada; Zeferino se quedó combatiendo en el lugar y fue detenido por el ejército, con una rodilla destrozada por una bala de máuser. Así dio inicio la guerrilla de Genaro Vázquez denominada Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR).

De 1968 a 1971 realizaron varias acciones de propaganda armada, asaltos y secuestros. El 19 de noviembre de 1971 el rector de la UAGro, doctor Jaime Castrejón Diez, fue secuestrado por la ACNR. Los guerrilleros presentaron públicamente sus exigencias al gobierno de la República y a los familiares del secuestrado. La familia tuvo que pagar 2.5 millones de pesos y la publicación de los manifiestos de la guerrilla en la radio, televisión y medios impresos de circulación estatal y nacional. Al gobierno se le exigió la liberación de nueve presos políticos reclusos en cárceles de Guerrero y de la Ciudad de México. Éstos fueron excarcelados y trasladados a Cuba en calidad de refugiados políticos.

Luego de cumplir cabalmente las demandas de la guerrilla y al ser liberado el rector Castrejón, se abrió un interregno en la UAGro que

culminó en marzo de 1972 con la elección del doctor Rosalío Wences Reza como nuevo rector.

SEGUNDO PERIODO, 1972-1984. DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA UAGRO AL FIN DEL PROYECTO *UNIVERSIDAD-PUEBLO*

La democratización de la UAGro y la violencia conservadora

El doctor Rosalío Wences encabezó el proceso de cambio democrático en la UAGro denominado *Universidad-Pueblo*. Los expulsados de los movimientos estudiantiles de 1965 y 1966 regresaron a la institución como profesores o a culminar sus estudios. Jóvenes militantes de izquierda de otras entidades se incorporaron como docentes y estudiantes, se abrieron las puertas de la universidad incrementando ampliamente su matrícula, se ofertaron nuevas carreras profesionales y se reformaron los planes y programas de estudio con orientación crítica y marxista en las preparatorias y en las escuelas superiores. En el ámbito de la elección de autoridades y representación estudiantil se impulsó el modelo electoral de “un universitario, un voto”, tanto para elegir al rector y directores como para designar a los consejeros universitarios y técnicos de las escuelas de la UAGro. La FEUG, otrora controlada por el rector en turno y dirigida por estudiantes proclives al PRI, fue democratizada y sustraída del control priista y rectoral. Los profesores y estudiantes del *tricolor*, opositores al proyecto democratizador, fueron adjetivados con el epíteto de *porros*, que con apoyos gubernamentales: recursos financieros, armas y protección policial, tomaron edificios, golpearon e hirieron a estudiantes y profesores democráticos, recurriendo a la “violencia de arriba” ante su derrota en el debate y en el rechazo mayoritario de la comunidad universitaria. La emergente coalición de izquierda se consolidó en la UAGro y expulsó a los *porros* más representativos.

La “violencia de arriba” contra la UAGro y los movimientos sociales

Al ser asesinado Genaro Vázquez, el 2 de febrero de 1972, principal protagonista de la guerrilla mexicana, su remplazo simbólico inmediato lo asumió Lucio Cabañas, levantado en armas desde el 19 de mayo de 1967, dicho supra. El estado de Guerrero siguió figurando en la escena nacional como el epicentro de la guerrilla rural. Por otra parte, la UAGro y su proyecto *Universidad-Pueblo* se convirtió en caja de resonancia del conflicto social, en la ínsula del debate libre y crítico, el recinto de la protesta contra las injusticias y la solidaridad con los movimientos populares.

Dos tipos de oposición al régimen se desarrollaron en Guerrero, de manera paralela y con cierta reciprocidad: 1) La guerrilla de Lucio y 2) El movimiento universitario. La guerrilla de Lucio dio protección simbólica al movimiento universitario y jugó un rol disuasivo para que la derecha radical y los *porros* contuvieran su ofensiva de violencia extrema. También se hizo obvio el respaldo que Lucio recibió del movimiento universitario.

Desde el régimen se diseñó una estrategia de *guerra sucia* para combatir con el ejército a la guerrilla rural de Lucio y a la guerrilla urbana con la *Brigada Blanca*, destacamento paramilitar clandestino dirigido por Fernando Gutiérrez Barrios y Miguel Nassar Haro. Los militantes y disidentes políticos opositores al régimen, sospechosos de militar o apoyar a la guerrilla, fueron perseguidos, detenidos sin órdenes de aprehensión, secuestrados, torturados en prisiones clandestinas, encarcelados y desaparecidos. Los saldos de la *Guerra Sucia*, “violencia de arriba”, registran a más de 600 desaparecidos en Guerrero, decenas de encarcelados, perseguidos y exiliados políticos de oposición al régimen y, entre ellos, más de 20 universitarios y universitarias secuestradas y desaparecidas.

Liberalización política, primeros triunfos de la izquierda en las luchas electorales y más “violencia de arriba”

La reforma política de 1977, anunciada en Guerrero por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, abrió las puertas de la legalidad a la iz-

quiera para participar en procesos electorales. El PCM aprovechó ese resquicio de liberalización política del régimen y obtuvo su registro condicionado. En Guerrero, Abel Salazar Bazán ganó la elección en el municipio de Alcozauca, el 7 de diciembre de 1980, con una amplia votación: del total de 996 votos emitidos, Abel Salazar Bazán obtuvo 864; y Reynaldo Herrera, candidato del PRI, 132. Se trata de un hecho muy significativo por ser el primer municipio, en México, conquistado electoralmente por el PCM, logrando también entrar al Congreso local con Lorenzo Castro Aparicio.

A pesar de tratarse de una lucha legal, los comunistas eran perseguidos y hostigados en sus actividades públicas por autoridades civiles del PRI, policías y el ejército. Al no existir un organismo autónomo que organizara y calificara los comicios, la lucha electoral de los comunistas y sus votos eran sometidos a resultados inciertos y fraudulentos, como podemos observar en las cifras oficiales de las elecciones a gobernador, en las que la izquierda en Guerrero registró candidatos a la gubernatura antes de la instauración democrática (1996). Así podemos observar que en 1981 Othón Salazar Ramírez obtuvo: 13 mil 191 votos; mientras que su adversario del PRI: Alejandro Cervantes: 325 mil 089. Y al doctor Pablo Sandoval Cruz, en las elecciones de 1987, le reconocieron: 24 mil 411 votos; en tanto el candidato del PRI, José Francisco Ruiz Massieu: 534 mil 867.

La radicalización del proyecto Universidad-Pueblo y la intervención del Estado.

La mayor ofensiva, a nivel estatal, en contra del proyecto *Universidad-Pueblo* fue en 1979, cuando el gobernador Rubén Figueroa Figueroa cortó el subsidio estatal a la UAGro (en un 10 por ciento), con el argumento de que era un “nido de guerrilleros”, “universidad de palapa” a la que se le debería “levantar la canasta”. “De un egresado de medicina [de la UAGRO], no me dejo poner ni talco”, decía en su leguaje *dicharachero* y sarcástico el gobernador Figueroa. El doctor Rosalío Wences, que gobernaba la UAGro en su segundo rectorado (1978-1981), convocó al pueblo de Guerrero y a las universidades públicas del país a respaldar el proyecto de la *Universi-*

dad-Pueblo. Nuevamente Chilpancingo fue escenario de grandes manifestaciones, similares a las del movimiento del 60. Especial apoyo recibió el doctor Wences Reza de las universidades de Puebla, Sinaloa, Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La agresión *figueroísta* se detuvo con la movilización popular y la solidaridad nacional.

Cuando la “violencia de arriba” se hizo presente en el movimiento universitario, en el periodo de recrudescimiento de la *Guerra Sucia*, ya no se reprimió de forma masiva, se hizo selectivamente, pero quizá de manera más cruel. Ciertamente hubo estudiantes y algunos profesores que se incorporaron a la guerrilla de Lucio; otros, formaron sus propias organizaciones armadas desplegando acciones de violencia radical: los Comandos Armados de Guerrero, de Octaviano Santiago Dionicio, secuestraron al ingeniero Jaime Farill Novelo, director de la Preparatoria 2 de la UAGro; las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), de Carmelo Cortés, realizaron asaltos bancarios y secuestros, como el del comerciante Vicente Rueda y el de la empresaria Margarita Saad; las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), de Juan García Costilla, efectuó el asalto a la Base Naval de Icacos, en Acapulco, y sustrajo un lote de fusiles, además de secuestrar a Jorge Muñoz Pineda (FAL, 1974), hijo del mayorista platero de Taxco Alfonso Muñoz; la Vanguardia Armada Revolucionaria del Pueblo (VARP), de Miguel Flores Leonardo, secuestró a Rogelio Camacho Organes, hijo del empresario transportista y diputado priista Rafael Camacho.

La represión al modelo de universidad popular se generalizó hasta llegar a un punto máximo en 1984. Es significativo el saldo de estudiantes y profesores detenidos, torturados, encarcelados, desaparecidos y perseguidos, especialmente en el periodo de 1973 a 1978.

El punto más álgido de la confrontación Universidad-Estado fue en el rectorado de Enrique González Ruiz (1981-1984). La radicalización del proyecto *Universidad-Pueblo* alentado desde rectoría ocasionó la injerencia del titular de la Secretaría de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles. Se intervino a la UAGro cortando su subsidio federal (en un 90 por ciento). De 1993 a 1994, la UAGro sobrevivió sólo con el 10 por ciento de subsidio que recibía del gobierno de Alejandro Cervantes

Delgado. El cambio de rector permitió resolver la crisis, se adelantó la toma de protesta del doctor Rosalío Wences, asumiendo el cargo por tercera ocasión. La UAGro cambió paulatinamente de rumbo. El proyecto *Universidad-Pueblo* fue cercenado y la Universidad dejó de ser caja de resonancia del conflicto social y político.

TERCER PERIODO, 1984-1996. DE LA CRISIS DE FIN DE RÉGIMEN Y VIOLENCIA PERSISTENTE DE ARRIBA, A LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

La ruptura de Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros, con el PRI, en 1987, generó un gran movimiento nacional que fracturó los cimientos del régimen político ocasionando un punto de inflexión denominado en ciencia política *Crisis de fin de régimen*. Guerrero se convirtió en una de las entidades donde el impacto del neocardenismo alentó las expectativas de derrotar al PRI en las urnas. El 6 de julio de 1988 devino en punto de inflexión para agudizar la crisis de fin de régimen. Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia de la república por el Frente Democrático Nacional (FDN), en los datos oficiales, obtuvo en el estado de Guerrero 182 mil 766 votos (35.38 por ciento), y el candidato del PRI, Carlos Salinas, 309 mil 202 votos (60.63 por ciento). Se alegó fraude electoral y en las mentalidades de muchos guerrerenses se generó y se albergó la expectativa de la convocatoria del candidato del FDN a la resistencia e incluso a la insurgencia armada. Cárdenas optó por la legalidad, propuso que se limpiara la elección y legó a México un nuevo partido político con la unificación de varias expresiones de la izquierda mexicana. El 5 de mayo de 1989, con el registro legal y el patrimonio del Partido Mexicano Socialista, se fundó el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Guerrero fue uno de los primeros estados de la República donde el PRD se puso a prueba en las contiendas electorales locales. El 3 de diciembre de 1989 se realizaron comicios para elegir alcaldes y renovar el Congreso local. Gobernaba José Francisco Ruiz Massieu y, al parecer, las

órdenes del centro consistían en reducir al PRD a su mínima expresión. El PRD registró planillas en 65 municipios de 75 que existían y candidaturas en todos los distritos electorales. Los perredistas se inconformaron con los resultados electorales aduciendo que se había perpetrado un gran fraude y procedieron a la toma de 18 alcaldías. Fue emblemática la toma armada de algunos municipios, como Teloloapan, La Unión, Ometepec y Florencio Villarreal (Cruz Grande), donde se llegó a tipificar esa acción colectiva como “defensa armada de la democracia”. Cuando el gobernador ordenó el desalojo, los perredistas de Cruz Grande combatieron con la policía por un lapso de seis horas consecutivas hasta que se pactó una tregua para abandonar el inmueble sin ningún muerto, sin heridos ni detenidos del lado de los perredistas, y dos policías heridos; a diferencia del desalojo en Ometepec donde hubo desaparecidos, torturados y encarcelados, destacando la detención, tortura y encarcelamiento del profesor Eloy Cisneros Guillén, candidato a alcalde por el PRD. Seguramente, éste ha sido el conflicto poselectoral de mayor magnitud que se prolongó hasta marzo de 1990, cuando de nueva cuenta se reprimió a los perredistas que se dirigían en marcha al Aeropuerto Internacional de Acapulco. El saldo de esta represión fue de varios desaparecidos, heridos y encarcelados. Finalmente, el conflicto se negoció con el gobernador Ruiz Massieu y culminó con el reconocimiento al PRD de 24.75 por ciento de la votación y su triunfo en 12 municipios.

La nueva ley electoral enviada por Ruiz Massieu al Congreso local estableció, como en la legislación nacional, la cláusula de “governabilidad” que garantizaba sobrerrepresentación al PRI. En esas condiciones se llega al proceso electoral de febrero de 1993 para elegir gobernador del estado. El PRD postuló a Félix Salgado Macedonio, y el PRI a Rubén Figueroa Alcocer. Los resultados oficiales arrojaron las cifras siguientes: el PRI: 228 mil 191 votos, representando el 63.52 por ciento de los sufragios, y el PRD: 98 mil 393 votos, significando el 27.39 por ciento de la votación global. A pesar de que los comicios no eran organizados ni calificados por un organismo autónomo fue ya significativo el avance de la izquierda electoral en Guerrero. También, es conveniente mencionar el alto índice de abstencionismo que registraron esos comicios. Félix

Salgado se inconformó con los resultados y convocó a movilizaciones y plantones para exigir la anulación de la elección. Guillermo Sánchez Nava (*El Sam*) y Saúl López Sollano, destacados perredistas, fueron secuestrados por la Policía Judicial para evitar que el diputado Sánchez Nava interpelara al gobernador en su informe. Al día siguiente fueron liberados. Luego de tres meses de protestas y negociaciones, el gobernador Ruiz Massieu restableció la gobernabilidad.

Rubén Figueroa Alcocer asume el Ejecutivo de la entidad, pero no culmina su periodo gubernativo. El 28 de junio de 1995 un contingente de campesinos de la Costa Grande se dirigía a Atoyac para participar en una movilización pacífica convocada por la Organización de Campesinos de la Sierra del Sur (ocss); en el Vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, fueron interceptados por la policía motorizada del gobierno del estado y atacados a balazos. La agresión ocasionó 17 muertos. Esta matanza, que fue denunciada a través de un video que llegó al comunicador Ricardo Rocha y transmitió en su programa televisivo, ocasionó que, desde Los Pinos a través del secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, se le exigiera al gobernador Figueroa Alcocer la presentación de su licencia ante el Congreso local, en ardua negociación con el presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo. El Congreso local designó como gobernador sustituto a Ángel Heladio Aguirre Rivero, que fungía como presidente del PRI en Guerrero.

CUARTO PERÍODO, 1996-2010. DE LA INSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA “VIOLENCIA DE ABAJO”: EPR, ERPI, A LOS MAGNICIDIOS POLÍTICOS.

La instauración democrática, los saldos de violencia política en los procesos electorales y nuevas formas de violencia.

Lo más significativo de la reforma electoral federal de 1996 fue la determinación del entonces presidente Ernesto Zedillo para mejorar cualitativamente al otrora Instituto Federal Electoral (IFE), con la confor-

mación de un consejo de ciudadanos y ciudadanas de reconocida trayectoria profesional y autoridad moral, presidido por José Woldenberg, para realizar las primeras elecciones libres, que los transitólogos definen como la fase de la instauración democrática en los procesos de cambio político de un régimen autoritario a un régimen democrático (Morlino, 1985). Con esos comicios, se celebraron las elecciones intermedias de 1997. La gran paradoja es que, en Guerrero, al aproximarse la fecha para la realización de elecciones intermedias en octubre de 1996, el gobernador Aguirre envió al Congreso local la iniciativa para homologar el Código Electoral de Guerrero con el federal, pasando a constituir de inmediato la nueva institución ciudadanizada, independiente y autónoma para la organización de los procesos electorales, el Consejo Estatal Electoral (CEE).

En octubre de 1996 se realizaron en Guerrero las primeras elecciones libres, organizadas y calificadas por el CEE. El PRD progresa en sus resultados comiciales y se reducen al mínimo los cuestionamientos y reclamos de fraude. El PRD pasa del 29.69 por ciento obtenido en la elección anterior, a 36.14 por ciento, con un avance significativo de más de seis puntos. El CEE se consolida como organismo confiable, profesional, permanente y con patrimonio propio. De inmediato se preparan los mismos consejeros y consejeras para organizar lo que sería su prueba de fuego, la elección a gobernador en 1999.

*Nuevas expresiones de “violencia de arriba”
y nuevas manifestaciones de “violencia de abajo”: EPR*

El 28 de junio de 1996, en el Vado de Aguas Blancas aparece públicamente el Ejército Popular Revolucionario (EPR), de forma sorpresiva y, en cierto sentido, provocadora, ya que irrumpieron en el momento en que Cuauhtémoc Cárdenas realizaba en ese lugar un evento de conmemoración luctuosa del primer aniversario de la matanza que el año anterior habían ejecutado los policías del gobernador Rubén Figueroa Alcocer, dicho supra. Visto este fenómeno desde el repertorio de la tra-

dición y continuidad de la “violencia de abajo” en Guerrero, la presentación a la luz pública del EPR es, en la línea de verificación de nuestras dos hipótesis planteadas en este artículo, consecuencia lógica y contestataria a la “violencia de arriba” manifiesta en los acontecimientos del año anterior.

Todo el resto del año 1996 y durante todo 1997, el EPR desplegó una intensa actividad de propaganda armada en diversos lugares del estado de Guerrero. Para efecto de lo que nos interesa resaltar conviene citar algunas de estas acciones de “violencia de abajo”. El 16 de julio de 1996, el EPR ataca a un convoy militar en la carretera Chilapa-Chilpancingo, cerca de El Ahuejote, municipio de Tixtla. El 1 de agosto, es emboscado un vehículo de la XVIII Zona Naval Militar en El Guayabo, municipio de Tecpan, región Costa Grande. El 7 de agosto es atacado un campamento militar en Los Encinos, en el cerro de El Guajolote, ubicado en la sierra de Coyuca de Benítez.

La respuesta del gobierno, al más alto nivel, fue contundente. El 1 de septiembre en su informe de gobierno, el presidente Ernesto Zedillo expresó que combatirá al EPR “con toda la fuerza del Estado”. La guerrilla continúa su accionar y el 16 de septiembre se produce un enfrentamiento entre eperristas y soldados en el Vado de Aguas Blancas. El 7 de enero de 1997, Emilio Chuayffet, secretario de Gobernación, expresó que no habría diálogo con el EPR ni con cualquier otro grupo terrorista. El hermetismo tradicional de esta vertiente de la insurgencia se aminoró al demandar el EPR, públicamente, el 26 de febrero, la creación de una Comisión de la Verdad para juzgar si existe o no el Estado de derecho en México. El 28 de abril de 1997, el EPR afirma que el uso de las armas no es central, porque “todavía hay espacio para la lucha política”. El 1 de junio, en respuesta a la solicitud pública de la Junta Local del entonces IFE en Guerrero para que la guerrilla hiciera una tregua durante la realización del proceso electoral y se garantizara su realización en paz, el EPR atiende el llamado del organismo electoral y declara tregua unilateral durante las elecciones federales.

El IFE en Guerrero se pondría a prueba en esas primeras elecciones federales libres, las intermedias del 6 de julio de 1997, las de la instaura-

ción democrática (Ojeda Rivera y Ortega Martínez, 1997). Como puede observarse, todo el primer semestre de 1997 fue de intensa actividad militar del EPR: el 12 de marzo se produce un enfrentamiento entre presuntos eperistas y soldados del 56 Batallón de Infantería en la comunidad de Yerbasantita, en la sierra de Coyuca de Benítez. El 24 de mayo, tropas del ejército y eperistas se enfrentan en Tepozonalco, municipio de Chilapa; dos guerrilleros y dos militares pierden la vida, mientras que otros 20 soldados resultan heridos. El 27 de mayo se produce un ataque a tropas de la 22a Zona Militar, el saldo: dos eperistas y tres militares muertos. Y, quizá, la acción de propaganda armada de mayor magnitud fue la que realizó el EPR el 5 de febrero de 1997, cuando más de 60 guerrilleros tomaron la cabecera del municipio de Tecoanapa, localidad de aproximadamente tres mil habitantes, equidistante entre Chilpancingo y Acapulco, realizando un mitin en la plaza pública, “y fueron recibidos con muestras de simpatía por la población, que recogió el fotógrafo de la AFP que acompañaba a los rebeldes en una gráfica que recorrió el mundo” (Angulo, 1997).

*El Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, ERPI.
Más “violencia de abajo” y más “violencia de arriba”*

El ERPI, nace el 17 de febrero de 1997, luego de una fractura en las filas del EPR. Todo indica que las bases y zona de mayor influencia y fortaleza del ERPI radican y se ubican en el estado de Guerrero. Se les vincula a una matanza ocurrida durante el gobierno interino de Ángel Aguirre el 7 de junio de 1998 en El Charco, comunidad del municipio de Ayutla de los Libres, donde se realizaba una asamblea de campesinos indígenas con un grupo de activistas urbanos tratando asuntos relacionados con proyectos productivos comunitarios. En la madrugada el ejército comenzó a disparar sobre los asambleístas que dormían guarecidos en las instalaciones de la escuela primaria “Caritino Maldonado”. “Según sobrevivientes el Ejército Federal rodeó el lugar e irrumpió, disparando y lanzando dos granadas de fragmentación, lo que ocasionó 11 muertos

y 5 heridos que quedaron detenidos junto con otras 22 personas” (Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, 1999). Por parte del ejército y las autoridades judiciales se adujo que se trataba de un campamento guerrillero del ERPI.

Los expertos en el tema argumentan que la fuente de legitimidad de la “violencia de abajo” radica en la acción colectiva de respuesta y acción beligerante ante la “violencia de arriba”. “Bartra y Montemayor desentrañan el sustento rural de los núcleos armados de Guerrero, cuya constancia se justifica a partir de la legitimidad que otorga una matanza como la de Aguas Blancas y la de dos años después en El Charco” (Lofredo, 2007)

El ERPI, en un comunicado fechado el 9 de julio de 1998, informó de una acción militar realizada el día 22 de junio, cuando “...una unidad del ERPI aniquiló a una sección del ejército federal en la región de Tierra Caliente”. En el mismo comunicado dicen que “El día 4 de Julio (*sic*) una unidad del ERPI atacó a una unidad de la policía judicial en la región de la montaña baja”.

Los conflictos internos propios de la clandestinidad, errores tácticos y posiblemente problemas de infiltración y delaciones, le ocasionaron al ERPI significativos reveses como la detención, tortura y encarcelamiento de su principal dirigente, Jacobo Silva Nogales, comandante *Antonio*, y de Gloria Arenas, coronela *Aurora*. Así también, el 4 de noviembre de 2009 en la comunidad de Palos Grandes, ubicada en la serranía del municipio de Ajuchitlán del Progreso, Omar Romero Solís, el comandante *Ramiro*, cayó abatido en una emboscada perpetrada por siete narcotraficantes encabezados por el *Cuche Blanco*, con quienes la guerrilla del ERPI se disputaba el control del territorio.

Elecciones competitivas y polarizadas. 1999

En la elección para elegir gobernador de Guerrero celebrada el 7 de febrero de 1999, el PRI postuló la candidatura de René Juárez Cisneros, luego de una intensa competencia interna. Por su parte, el PRD postuló la candidatura de Félix Salgado Macedonio, también con una significativa

contienda interna con el doctor Jaime Castrejón Diez. En los resultados finales, René Juárez obtuvo: 415 mil 877 votos, y a Félix se le adjudicaron: 401 mil 635. Si observamos, la diferencia fue de: 14 mil 242 votos, que representan porcentualmente sólo 0.88 por ciento de diferencia.

El perredismo, encabezado por su candidato, impugnó la elección y encauzaron sus inconformidades por la vía tradicional de la movilización y de recursos legales. Se hizo un recuento de los votos nulos, donde se presumía que podía haber irregularidades y, contraviniendo la legalidad, pero en aras de dar credibilidad a los resultados, se abrieron aleatoriamente una cierta cantidad convenida de paquetes electorales; si bien se redujo la diferencia a 10 mil votos, el triunfo quedó en el candidato del PRI. Ésta fue una de las últimas elecciones en Guerrero en la que hubo acusaciones de fraude acompañadas de movilización, toma simbólica de instalaciones gubernamentales, conflicto poselectoral y conatos de violencia. Se trató en efecto de una elección sumamente competida y polarizada, pero finalmente el conflicto se canalizó por la vía legal con la modificación de los resultados preliminares, que no afectaron el resultado electoral definitivo y el CEE le dio la constancia de mayoría a René Juárez.

En las elecciones de octubre de 1999 de diputados y ayuntamientos, el PRI se reposicionó, como producto natural del triunfo de su candidato a la gubernatura. En estos comicios el PRD obtuvo 357 mil 737 votos, frente a 432 mil 254 del PRI. De 20 ayuntamientos ganados en 1996 retrocede a 14, y el PRI, que gobernaba en 55, conquista 61, sin conflicto poselectoral.

En las elecciones de 2002 para elegir alcaldes y diputados locales, el PRD obtiene 389 mil 120 votos (41.17 por ciento), contra 372 mil 339 votos (39.39 por ciento) del PRI. Tampoco hubo conflicto poselectoral, con lo que podíamos ya afirmar que se estaba asistiendo a la consolidación de la democracia con respecto a su dimensión procedimental, es decir el acceso al poder a través de elecciones libres, pacíficas, competidas y equitativas. Sólo hacía falta la alternancia en el Ejecutivo del estado.

En febrero de 2005, la coalición encabezada por el PRI, PT y PVEM postuló la candidatura a la gubernatura de Héctor Astudillo Flores. Por su parte, el PRD en coalición con el Partido Convergencia y el Partido

de la Revolución del Sur, con registro estatal, nominó a Carlos Zeferino Torreblanca Galindo. El PRI obtuvo 450 mil 894 votos, y el PRD, logró obtener 589 mil 074 votos, es decir, 138 mil 180 votos de diferencia.

En las elecciones intermedias de octubre de 2005 el PRD avanzó considerablemente al conquistar 28 alcaldías solo, y nueve más en coalición, logrando posicionarse en 37 municipios de un total de 81. Se consolidaba así ya la tendencia de un bipartidismo polarizado: el de la coalición PRI y aliados, y el de la coalición de izquierda, encabezada por el PRD. Si bien, se debe de considerar que las elecciones de 2008 fueron adversas a la tendencia de crecimiento del PRD. El PRI se repositió tanto en las elecciones locales como federales de 2009.

En el gobierno de Zeferino (2005-2011) también se presentaron eventos de violencia policial, en específico contra los estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa; así como, varios eventos de violencia individual y colectiva, además de una nueva variable que nadie pudo prever: la irrupción en la escena pública del crimen organizado y la violencia extrema generada por los cárteles del narcotráfico manifiesta en Acapulco con el fenómeno de las primeras personas decapitadas y expuestas sus cabezas en oficinas gubernamentales de la Colonia La Garita de Acapulco, en abril de 2006.

Graves fueron también los asesinatos del diputado panista y amigo personal del gobernador, Jorge Bajos Valverde; el de Rey Hilario, dirigente estatal del PT; pero sobre todo el del presidente del Congreso local, Armando Chavarría Barrera.

QUINTO PERIODO, 2010-2015. VIOLENCIA MAGNICIDA, AGRESIVIDAD POLÍTICA Y VIOLENCIA DELIBERADA

*El asesinato de Armando Chavarría, líder perredista
y presidente del Congreso local*

El 20 de agosto de 2010, en Chilpancingo, un grupo de asesinos profesionales ultimó a balazos al líder del Congreso local, el diputado Armado

Chavarría Barrera. Fue un crimen político, con el claro objetivo de impedir su candidatura a la gubernatura y su posible triunfo en la elección de gobernador en el 2011, al frente de una amplia coalición de partidos y movimientos sociales encabezados por el PRD, movimiento que ya había logrado construir Armando Chavarría. Este magnicidio no ha sido aclarado y encabeza la lista de los déficits de justicia en Guerrero.

Elección polarizada y violencia política

La elección a gobernador de 2011 fue sumamente competida, por lo que conviene enunciar una serie de factores que se observaron como peculiaridades de esa elección: 1) Por primera vez el PRI, en Guerrero, sufre una fractura en la cúspide de su coalición dominante, 2) Hubo derroche de recursos económicos, especialmente de parte del PRI y el PAN, 3) Quedó demostrado que por más despilfarro de recursos y dádivas, ya no funcionó el voto clientelar, 4) Tendencia a votar por el candidato que se percibe que va a ganar, 5) El debilitamiento del voto corporativo, 6) La organización, por parte del Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG), del primer debate entre candidatos a la gubernatura, con reglas claramente establecidas, 7) Se incrementó el recurso de la propaganda negra; las encuestas apócrifas y/o de firmas reconocidas, publicando cifras falsas con el propósito de influir en el electorado, 8) Maquinaria electoral de activistas jóvenes y a sueldo, 9) Destrucción de la propaganda del adversario, en este caso de parte del PRI, contra la candidatura del PRD y aliados, y 10) la violencia perpetrada en contra del perredista Guillermo Sánchez Nava, *El Sam*, por activistas a sueldo del PRI, lo que ocasionó daños cerebrales irreversibles de un 70 por ciento. *El Sam* es uno de los luchadores sociales más emblemáticos de la izquierda guerrerense. Esta violenta agresión continua impune.

En esta elección, realizada el domingo 30 de enero de 2011, triunfó el candidato de la coalición PRD, PT, Convergencia, Ángel Aguirre Rivero, con 670 mil 911 votos, frente a su opositor priista Manuel Añore Baños, quien obtuvo: 512 mil 468. No hubo conflicto poselectoral, pero

el atentado contra la vida de Guillermo Sánchez Nava quedó en la lista de la falta de justicia en Guerrero.

Ayotzinapa, 12 de diciembre de 2011.

Movimiento estudiantil y represión gubernamental

El 12 de diciembre de 2011, los estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa demandaban ante el gobierno estatal la solución de su tradicional demanda de plazas que anualmente reclaman para todos los egresados y los apoyos de cada año expuestos en su pliego petitorio. Roto el diálogo con funcionarios menores del gobierno de Ángel Aguirre, se trasladaron a la autopista Chilpancingo-Acapulco, para realizar un bloqueo y exigir el cumplimiento de sus exigencias tradicionales, recurrentes. De inmediato intervinieron diversos cuerpos policiales federales, estatales y municipales, para desalojar a los jóvenes violentamente, acatando la orden del gobernador que dijo: “Quiero limpia la autopista”.

Comenzó el tradicional enfrentamiento entre estudiantes y policías, con piedras, bombas molotov y resorteras desde el contingente de los normalistas, pero de lado de las fuerzas policiales, con balas de fusiles de alto poder. En los videos grabados con celulares se observa perfectamente a los policías ministeriales disparando a discreción, a fuego cerrado y nutrido contra los estudiantes de Ayotzinapa. Certeros francotiradores profesionales impactaron las balas de sus fusiles en los cuerpos de dos estudiantes: Jorge Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús, cayeron mortalmente heridos. Como respuesta inmediata, los normalistas le prendieron fuego a la gasolinera contigua a la autopista, afectando a un trabajador que intentó apagar el incendio y, con quemaduras de tercer grado, falleció días después. Los muchachos se dispersaron y fueron perseguidos con saña resultando varios heridos y detenidos.

La renuncia de Alberto López Rosas, procurador del estado, y la de Ramón Almonte, secretario de Seguridad estatal, atenuó la respuesta beligerante de los movimientos sociales solidarios con Ayotzinapa. El

governador Aguirre determinó que actuara la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las autoridades judiciales de la federación. Se detuvo a los policías estatales que dispararon contra los estudiantes y se indició al ex procurador dictándole auto de formal prisión por los delitos de encubrimiento y obstrucción de la justicia; éste se amparó y nunca fue detenido. El gobernador aceptó que se formara una comisión de diálogo e intermediación para resolver el conflicto, deslindar responsabilidades, reparar el daño y el regreso a clases. Los estudiantes regresaron a clases, pero nada de lo ofertado se cumplió.

Se puede afirmar que el movimiento social persistente de los estudiantes de Ayotzinapa en ningún momento coloca al Estado en situación de ingobernabilidad, sus demandas no son antisistémicas, todas son susceptibles de resolverse con una política dialoguista, sin predisposiciones ni prejuicios en su contra. El asesinato de los estudiantes tambaleó al gobierno de Ángel Aguirre, pero no cayó.

*Ayotzinapa. “Violencia de arriba”, extrema,
y violencia de abajo, contestataria y simbólica*

Cada año, el Comité Estudiantil Ricardo Flores Magón de la Escuela Normal Rural, de Ayotzinapa, se compromete con la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM) a conseguir autobuses que movilicen a los diversos contingentes de la normales rurales para asistir a la marcha conmemorativa de un aniversario luctuoso más de la matanza del 2 de octubre de 1968, en Tlatelolco, Ciudad de México. Faltaban solamente ocho días para el evento y no tenían reunidos autobuses suficientes para cumplir con su compromiso gremial. El gobierno de Aguirre Rivero había reforzado el cerco de vigilancia y blindaje en torno a la terminal de autobuses de Chilpancingo, con la férrea convicción de impedir a los jóvenes de Ayotzinapa la toma de autobuses. La comisión responsable decidió ir a Iguala con un contingente de estudiantes de nuevo ingreso reforzado con alumnos de segundo y tercer grado, para conseguir los autobuses que necesitaban. Durante la

mañana del 26 de septiembre hicieron los preparativos propios de sus tradiciones organizativas y, por la tarde, partieron rumbo a su objetivo.

Al llegar a Iguala se trasladaron a las terminales de autobuses de Estrella de Oro y Costa Line; tomaron cinco autobuses e iniciaron su ruta de regreso a Ayotzinapa. Se deduce que el alcalde, José Luis Abarca, y su esposa, María de los Ángeles Pineda, hermana de los líderes de la banda narcodelincuencial autollamada Guerreros Unidos, al recibir la noticia, dieron la orden a los jefes de la policía municipal de interceptar y rescatar los autobuses a sangre y fuego, y así lo hicieron. Pusieron retenes en tres puntos distintos, dentro y fuera de Iguala, para bloquear las salidas de su territorio. Obstruyeron el paso de los cinco autobuses en lugares distintos disparando a discreción contra sus ocupantes, y atacaron también al autobús del equipo de fútbol Los Avispones, representativo de Chilpancingo, que regresaban a la ciudad capital después de un evento deportivo. Los estudiantes se protegieron y abandonaron los autobuses, pero no todos lograron salir del cerco policiaco. En la huida cayó herido Julio César Mondragón Montes, *El Chilango*, al que aún con vida le desollaron el rostro. Seis personas perdieron la vida en la lluvia de balas: tres muchachos de Ayotzinapa, el joven David García Evangelista, del equipo de Los Avispones, más una mujer y un hombre que viajaba en taxi a Santa Rosa. Se documentó la cifra de 40 heridos y 43 estudiantes normalistas desaparecidos.

De inmediato trascendió la noticia en redes sociales y por la mañana en los medios electrónicos e impresos. Hacia el mediodía del 27 de septiembre comenzó la búsqueda y la exigencia a las autoridades del esclarecimiento de los hechos y la presentación de los muchachos desaparecidos, los que en un inicio se contabilizaron en la cifra de 57. Transcurrieron tres días y se observó que las autoridades estatales no asumieron la responsabilidad de la investigación y esclarecimiento de los trágicos sucesos, demostrando franca omisión y desdén. La movilización social creció paulatinamente, cada día con mayor intensidad y airado reclamo a las autoridades estatales y federales. La federación atrajo el caso y el presidente municipal y su esposa huyeron. Los familiares de los estudiantes desaparecidos concitaron amplia solidaridad de la Coordinado-

ra de Trabajadores de la Educación Guerrero (CTEG). Las más diversas organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, destacando Tlachinollan, concurrieron y se sumaron solidarias a las movilizaciones convocadas por los familiares de los estudiantes desaparecidos. Las manifestaciones crecían en número y beligerancia en contra de las autoridades y en acciones colectivas de violencia contra todo símbolo de poder político. Fue destruido e incendiado totalmente el palacio municipal de Iguala; el edificio del Congreso local fue atacado violentamente de manera reiterada; el Palacio de Gobierno se consumió parcialmente en el fuego; los edificios y locales de todos los partidos fueron destruidos y quemados, al igual que muchas oficinas públicas. La intensidad del movimiento, su radicalidad y beligerancia ocasionó una aguda crisis de gobernabilidad. Y, para mitigar la inestabilidad, el gobernador Ángel Aguirre solicitó licencia ante el Congreso local para retirarse del cargo.

El Congreso del estado designó a Rogelio Ortega Martínez como gobernador interino. El nuevo gobernador ofreció: 1) Diálogo permanente con todos los actores movilizados y especialmente con los familiares de los desaparecidos. 2) Tolerancia extrema y no represión. 3) Atención constante del conflicto y diálogo institucional, público y en secrecía para la solución pacífica de la crisis de ingobernabilidad. 4) Un programa de 27 puntos para restablecer la gobernabilidad democrática. 5) Recuperación de la confianza social. 6) Salvaguardar la economía del turismo del llamado Triángulo del Sol: Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Taxco. Y 7) Realización de elecciones libres y pacíficas.

La mayoría de los liderazgos sociales acudieron al llamado del gobernador Ortega y se establecieron mesas de diálogo permanentes, públicas y en su mayoría en secrecía, hasta llegar a la firma de pactos y acuerdos para el restablecimiento de la gobernabilidad democrática, con los acuerdos siguientes: 1) Cese a la “violencia de arriba y de abajo”; 2) Solidaridad, acompañamiento y apoyo a los familiares de los 43 normalistas desaparecidos; 3) Traslado a Guerrero de los cuatro liderazgos sociales emblemáticos recluidos en cárceles federales de alta seguridad sin tener delitos federales: Nestora Salgado; Marco Antonio Suástegui; Gonzalo Molina y Arturo Campos, para gestionar su libertad

atendiendo el debido proceso; 4) Atención y solución de las demandas legítimas e institucionales del magisterio democrático de Guerrero; 5) Salvaguardar la economía del turismo evitando bloqueos de carreteras; 6) Atención a las víctimas de la tragedia de Iguala; 7) La entrega de los 46 ayuntamientos tomados; y 8) Garantizar las elecciones sin militarizar el proceso. Así se restableció la gobernabilidad democrática.

Saldos negativos de la gobernabilidad autoritaria.

Dos incidentes de la recurrente “violencia de arriba”, ocasionada por agentes federales enturbiaron la ruta de la gobernabilidad democrática en Guerrero, instaurada por el gobernador Ortega.

Represión en Acapulco, “violencia de arriba”

Maestras y maestros del sistema federal y estatal que se manifestaban, el martes 24 de febrero de 2015, en el Boulevard de la Naciones de Acapulco fueron reprimidos por la Policía Federal. El gobernador Ortega se encontraba en reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en Durango, desde donde dio instrucciones a David Cienfuegos, secretario general de Gobierno, para que interviniera personalmente y estableciera un diálogo positivo y disuasivo con los manifestantes para impedir el choque violento con la Policía Federal. El jefe de la Policía Federal, comandante José Antonio Cabrera Méndez, le impidió a Cienfuegos el acceso al contingente de los manifestantes, a quienes ya tenía cercados.

Al producirse un acto radical de provocación, se desencadenó el choque violento de la Policía Federal contra los maestros. En el tumulto, el profesor Claudio Castillo Peña, mentor jubilado y con secuelas de polio, fue atropellado por la multitud y golpeado por agentes federales; herido fue trasladado al hospital de la Marina y falleció por traumatismos múltiples. Hubo cientos de maestras y maestros heridos y 112 detenidos con violencia.

“Violencia de arriba y de abajo” en Tlapa

El 1 de julio de 2015 en Tlapa, se realizaba el proceso electoral en un ambiente de tensión social, pero sin incidentes graves, hasta que la Policía Federal detuvo a seis ciudadanas y ciudadanos que transitaban en las calles vigilando el proceso electoral. De inmediato los detenidos fueron trasladados en helicópteros a la Ciudad de México. En respuesta, un contingente nutrido de ciudadanos se movilizó y cercaron a un grupo de policías federales. El conflicto se radicalizó, los policías se protegieron en el interior de una capilla, los manifestantes ejercían presión para que los detenidos fueran devueltos a Tlapa y puestos en libertad. El gobernador Ortega intervino ante la federación y los detenidos fueron trasladados de la Ciudad de México a Acapulco, luego a Chilpancingo, donde los recibió el gobernador en el Palacio de Gobierno, verificando que estaban física y emocionalmente bien. Los detenidos expusieron ante el gobernador que los policías federales además de golpearlos les habían despojado de algunos objetos personales. Ortega estableció comunicación personal con los dirigentes involucrados en el conflicto en Tlapa para que se retiraran y permitieran salir de la capilla a los policías federales, toda vez que los detenidos ya estaban en libertad y serían trasladados a Tlapa en dos camionetas blindadas bajo el resguardo de Ernesto Guzmán, subsecretario de Asuntos Políticos del gobierno del estado para ser entregados al obispo de Tlapa y al antropólogo Abel Barrera, representante de la ONG de derechos humanos denominada Tlachinollan. Los movilizados no desistieron, se radicalizó el conflicto y se produjo el choque violento entre un sector de manifestantes y policías federales. Una granada de gas lacrimógeno lanzada por los policías federales explotó en el cuerpo del reconocido activista político Antonio Vivar, estudiante de la Universidad Pedagógica Nacional de Tlapa, y le cegó la vida. Por disposición del gobernador Ortega, el secretario de Seguridad del gobierno del estado, general Pedro Almazán Cervantes, tenía la orden de no intervenir en el conflicto y actuó con total disciplina institucional. El jefe de la Policía Federal asumió la responsabilidad. El crimen quedó impune.

CONCLUSIONES

Como puede apreciarse, a lo largo la lectura de esta narrativa, podemos afirmar que se logran los objetivos de nuestras hipótesis planteadas de inicio en las dos vertientes de las violencias en Guerrero, con la exposición resumida de seis conclusiones.

1. Se presentan en el artículo, en cada uno de los cinco apartados, evidencias empíricas de la “violencia de arriba”, ejercida por autoridades de los tres niveles de gobierno, con el uso de los instrumentos institucionales, policiaco represivos del Estado, con base y justificación del “uso legítimo de la violencia” y las salidas autoritarias para el restablecimiento de la gobernabilidad.
2. Se da cuenta de la persistencia de la gobernabilidad autoritaria conculcando libertades, violando constantemente garantías individuales y derechos humanos, a través de la “violencia de arriba”, como parte de la naturaleza del régimen presidencialista autoritario de partido hegemónico.
3. Queda demostrado el uso excesivo de la fuerza y violencia extrema del Estado en contra de los líderes sociales opositores.
4. Se expone, con datos duros, el repertorio de la violencia extrema, represiva, de arriba, en contra de toda acción colectiva demandante de libertades democráticas, justicia social, reivindicaciones inmediatas, protestas y organización de colectivos sociales y gremiales independientes.
5. Se evidencia que las causas de la “violencia de abajo” son respuestas radicales, espontáneas y/o planificadas, contestatarias a la “violencia de arriba” en contra de los liderazgos políticos de los movimientos sociales opositores al régimen político y a los detentadores del poder en sus tres niveles: municipal, estatal y federal, con extensión a caciques regionales empoderados al amparo de los gobiernos del régimen.

6. Se argumenta para exhibir que la “violencia de abajo”, como acción colectiva contestataria implica que, a mayor beligerancia de la “violencia de arriba”, al amparo de la razón de Estado para ejercer la violencia legítima que haga posible el restablecimiento de la gobernabilidad con salidas autoritarias, ha ocasionado siempre mayor radicalización y diversidad de las acciones colectivas de violencia extrema: guerra de guerrillas rural, urbana y semiurbana; violencia simbólica; violencia personalizada; terrorismo; rebeliones; insurrecciones; revueltas y variados repertorios de violencia rebelde recurrente.

FUENTES CONSULTADAS

- Aguilar Carmín, H. (1994), *La guerra de Galio*, México, Alfaguara.
- Arendt, H. (2005), *Sobre la violencia*, España, Alianza Editorial.
- Aréstegui, R. (1984), *Campesinado y lucha política en la Costa Grande de Guerrero*, Chilpancingo, UAG.
- Ayala Guevara, L. (2005), *La guerra sucia en Guerrero*, México, Ayalacenter.
- Bambirra, V. (1999), *El capitalismo dependiente Latinoamericano*, México, Siglo XXI.
- Blest, C. (1967), *Organización de la clase trabajadora*, Chile, Punto final.
- Castellanos, L. (2007), *México armado 1943- 1981*, México, Era.
- Castro, F. (2012), *La historia me absolverá*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales.
- Cueva, A. (1998), *El desarrollo del capitalismo en América Latina: ensayo de interpretación histórica*, México, Siglo XXI.
- Dahrendorf, R., y F. Ortiz (1990), *El conflicto social moderno: ensayo sobre la política de la libertad*, España, Mondadori.
- Estrada Castañón, T. (2001), *El movimiento anticaballerista: Guerrero 1960: Crónica de un conflicto*, Chilpancingo, UAGro.
- FAL (1974), Las Fuerzas Armadas de Liberación nos responsabilizamos del secuestro de Jorge Muñoz Pineda. Obtenido de: <http://movimientosarmados.colmex.mx/items/show/565>
- Glockner Fritz (2007), *Memoria Roja: Historia de la Guerrilla en México (1943-1968)*, México, Memorias de Hoy .
- Guevara de la Serna, E. (2006), *La Guerra de Guerrillas*, Cuba, Ocean Press.

- Harnecker , M. (2002), *Sin tierra: Construyendo movimiento social*, España, Siglo XXI.
- Hirales Morán, G. (1996), *Memoria de la Guerra de los justos*, México, Cal y Arena.
- Illades, C. (2014), “Guerrero: La violencia circula”, *Nexos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=23092>
- Joxe, A. (2008), *Imperio del caos*, Madrid, Lepala.
- Kohut, K. (2002), “Política, violencia y literatura”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 59, núm. 1, pp. 193-222.
- Le Bot, Y. (2006), *El sueño zapatista*, España, Anagrama.
- Lenin, V. (1966), *El Estado y la revolución*, China, Ediciones de Lenguas Extranjeras Pekín.
- Leon, T. (2017). *La revolución permanente*, México, Fontamara.
- Lewis, C. (1961), *Las funciones del conflicto social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (1999), *Informe sobre la Masacre de El Charco*. Obtenido de: <http://www.derechos.org/limeddh/informes/charco.html>
- Lofredo, J. (2007), “La otra guerrilla mexicana: aproximaciones al estudio del Ejército Popular Revolucionario”, *Desacatos*, núm. 24, pp. 229-246.
- Madero Marini, R. (1969), *Subdesarrollo y Revolución*, México, Siglo XXI.
- Montemayor, C. (2012), *La guerrilla recurrente*, México, Debate.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, España, Centro de Estudios Constitucionales .
- Ojeda Rivera, R. y S. Ortega Martínez (1997), *Guerrero. El nuevo horizonte político*, México, Quadrivium Editores.
- Ortega Martínez, S. (1993), “El movimiento armado en Guerrero (1967-1974)”, Acapulco, Guerrero, UAGro.
- Rex ,J. (1985), *El conflicto social: un análisis conceptual y teórico*, España, Siglo XXI .
- Rivelois ,J. y P. Salama (2000), *Drogue et pouvoirs: du mexique aux paradis*, Francia, L’Harmattan.
- Salazar, L. (2001), *México 2000: Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- Salazar Valiente, M. (1984), *El Salvador: crisis, dictadura y lucha (1920- 1980)*, México, Siglo XXI.
- Sorel, G. (1976), *Reflexiones sobre la violencia*, Madrid, Alianza.
- Tilly, C. (2009), *Los movimientos sociales*, Barcelona, Crítica.
- Torres Rivas, E. (1980), *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Costa Rica, Universidad Centroamericana.

- Touraine, A. (2006), “Los movimientos sociales”, *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 27, pp. 225-278.
- Weber, M. (1944), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wiriorke, M. (2016), “Salir de la violencia: Una obra para las ciencias sociales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, núm. 226, pp. 89-106.
- Woldenberg, J. (2012), *Política y delito y delirio: historia de tres secuestros*, México, Cal y Arena.
- , P. Salazar y R. Becerra (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena.

Proyectos políticos, plataformas electorales y seguridad en Guerrero, 2018*

Alberto Espejel Espinoza

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la necesidad de identificar los proyectos políticos incluidos en las plataformas electorales de la campaña electoral de 2018 en Guerrero, con el objetivo de comprender cuál fue el conjunto de ideas, creencias e intereses que prevalecieron en torno a la violencia en la entidad.

Guerrero es una de las entidades más inseguras y violentas de América Latina. De ahí que la violencia es uno de los problemas que preocupa a los guerrerenses y que, en teoría, debe preocupar a los políticos. Por ende, es un asunto público de gran relevancia que vale la pena indagar desde distintas aristas, tal como se sugiere en la presente obra colectiva.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primera instancia, se presenta una breve discusión sobre la relación que guardan los pro-

* Estudio desarrollado en el marco del Proyecto 1200 Conacyt Ciudadanía y Violencia Urbana en Guerrero, coordinado por el doctor Gabino Solano Ramírez en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados de la Universidad Autónoma de Guerrero. Profesor investigador del Área Política de la División de Ciencias Socioeconómicas de la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, Conacyt.

yectos políticos con las plataformas electorales, al tiempo que se propone una breve revisión de la literatura en ambos casos y una propuesta de proyectos políticos en materia de seguridad. En segundo lugar, se presenta el panorama de la violencia en la entidad, con el objetivo de dar cuenta de la complejidad del problema. En tercer lugar, se presentan los hallazgos encontrados en las plataformas electorales en pugna por Guerrero, a nivel de ayuntamientos, en 2018. Los principales hallazgos reflejan que ninguna plataforma se adscribe a un proyecto de corte neoliberal. Asimismo, algunas se adscriben a un proyecto de tinte autoritario. Más bien, la mayoría de las plataformas, en mayor o menor medida, contienen conceptos propios de un proyecto democrático participativo. Empero, de igual forma, ninguna logra conectar la necesidad de ampliar la participación ciudadana o de integrantes de la sociedad civil con la seguridad, con el objetivo de distribuir el poder.

PROYECTOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS ELECTORALES

De acuerdo con Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), existen tres proyectos políticos en estado de latencia en el espacio público latinoamericano. Dichos proyectos son útiles para la caracterización empírica de la disputa política; un proceso electoral no es la excepción. Al tiempo que nos permiten ubicar el conjunto de ideas, creencias e intereses sobre lo que se piensa, debe guiar la toma de decisiones. De ahí que la idea clásica weberiana sobre que las ideas influyen en la política se puede recuperar con la categoría proyecto político.

Partiendo del hecho de que los partidos políticos son organizaciones complejas que se desenvuelven en distintos ámbitos —cara interna, electoral, legislativo o funciones de gobierno—, según Freidenberg y Alcántara (2003), se propone enfocarse en la faceta electoral de los partidos y apreciar el conjunto de ideas, creencias e intereses que propusieron en torno a la seguridad.

Si bien es cierto que de las caras externas de los partidos (electoral, legislativo y gobierno), la cara más estudiada es la electoral, también

es verdad que el estudio en torno a las propuestas no es vasto, ya que la literatura latinoamericana ha tenido distintos intereses, tales como la relación de los partidos con los procesos de transición; el sistema de partidos y su arraigo social; la institucionalización de elecciones en la región; el rendimiento electoral de los partidos, etcétera.

Ahora bien, existen trabajos relevantes que han intentado indagar qué proponen los partidos a través de sus plataformas electorales, mismas que nos permiten apreciar la importancia del trabajo que nos ocupa.

Así, algunos trabajos han encontrado que las plataformas ayudan al votante en su búsqueda de mayores beneficios gubernamentales (racionalidad del votante) y al partido en su búsqueda de la victoria (Pomper, 1967). Entretanto, otras investigaciones encuentran que sin un cambio en las preferencias de los votantes, el factor que explica los cambios en los resultados electorales es la elección de una plataforma electoral (Fernández-Vázquez, 2014). Otros trabajos han planteado que las plataformas son un buen espacio para tratar de indagar cómo pretenden resolver los partidos las preocupaciones que aquejan al ciudadano (Poutvaara, 2003).

Tomando en cuenta la discusión previa relativa al estudio e importancia de las plataformas electorales, se considera aquí que se trata de un buen indicador en torno a lo que proponen los partidos respecto a los problemas que aquejan a la ciudadanía. Partiendo de ello, a continuación se propondrá una breve tipología sobre lo que podrían incluir las plataformas electorales en cuanto al tema de la violencia e inseguridad, con el objetivo de caracterizar lo postulado por los partidos en la pugna por los ayuntamientos de Guerrero en 2018.

Para lograr lo anterior se recurre a la propuesta de Dagnino, Olivera y Panfichi (2006) relativa a la categoría *proyecto político*, misma que permite entender la orientación de las acciones de los partidos políticos en distintos rubros o dimensiones como la seguridad, información que puede recuperarse de las plataformas electorales, aunque de igual forma podría retomarse de las políticas de gobierno, así como de las legislaciones que apoyan e impulsan los partidos. Empero, por la escasez de recursos y tiempo, se optará sólo por el rubro electoral.

Dichos autores indican que en América Latina es posible ubicar, al menos, tres proyectos políticos que se relacionan de manera conflictiva. Retomando lo anterior, se considera que a partir de estos proyectos es posible proponer una tipología sobre proyectos que pueden ser enarbolados por los partidos en una justa electoral, visualizado a través de su plataforma en el rubro de seguridad frente a la problemática de la violencia: el autoritario, el neoliberal y el democrático participativo.⁶ Vale la pena aclarar que la construcción de estas categorías implica que en la realidad estos tipos de proyectos se pueden presentar de manera híbrida, orientándose en mayor medida hacia alguna de las categorías señaladas.

De acuerdo con los autores, la categoría proyecto debe ser definida como un conjunto “de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino *et al.*, 2006: 43-45).

La importancia de los proyectos políticos reside en su efecto causal sobre la orientación de la acción política. Lo anterior implica que los proyectos políticos guían la elaboración y la implementación de políticas públicas con determinado contenido, mismo que puede rastrearse en la pugna política a partir del análisis de las plataformas electorales. Además, los proyectos permiten otorgar una visión conflictiva sobre la política, al tiempo que concilian un debate de largo aliento en la tradición neoinstitucionalista sobre el papel que poseen las ideas en la política.

De acuerdo con Dagnino *et al.*, (2006) después de la denominada *doble transición* (económica y política) en América Latina, existen tres proyectos políticos que han confluído de manera conflictiva. En primer lugar, el *proyecto autoritario*, entre cuyos efectos se encuentra anular la operación de las instituciones democrático-liberales, esencialmente los

⁶ Cabe aclarar que no es una propuesta exhaustiva, por consiguiente, pueden existir otros proyectos en disputa. Un ejemplo de ello es el trabajo de Tamayo (2015), que siguiendo a los autores acuña distintos proyectos para hablar de la disputa en torno al derecho a la ciudad.

procesos electorales, así como las libertades y derechos necesarios para que operen de forma correcta.

En México, basta recordar el enorme repertorio de prácticas antidemocráticas enarboladas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en tiempos de su hegemonía y caricaturizadas bajo los nombres de *ratón loco*, *operación tamal*, *carrusel*, entre otros, los cuales aluden a prácticas que vulneran la libertad del voto, así como la certeza en los procesos electorales. De igual forma, en los casos extremos se encuentra la matanza del 2 de octubre de 1968 perpetrada a estudiantes en México; así como el fraude electoral cometido en 1988.

Por consiguiente, se trata de un proyecto que no reconoce la participación de la ciudadanía, pues cancela los derechos políticos. En ese sentido, la relación sociedad civil-Estado es vertical y clientelar, y se caracteriza por la cooptación. Así, un claro ejemplo fue el nexo instaurado en el periodo posrevolucionario en México, gracias al cual el sector obrero y campesino se insertaron en el partido en el poder (PRI), pilar del sistema político mexicano de 1940 a 1980.

Aunado a ello, recordemos el Programa Nacional de Solidaridad implementado en México, cuyo objetivo era abatir la pobreza en zonas indígenas y rurales principalmente, debido a que en los hechos fue un programa envuelto en manejos poco transparentes y con fines electorales, es decir, un mecanismo de manipulación política de sectores vulnerables, creando una nueva estructura de apoyo al gobierno basada en el clientelismo y la cooptación.

En segunda instancia se encuentra el *proyecto neoliberal*. Es importante enfatizar que el eje de este proyecto estriba en redefinir las relaciones entre Estado-sociedad con base en los dictados de la acumulación del capital. Por consiguiente, el Estado es condenado a ser un regulador, pues transfiere sus responsabilidades a la sociedad civil y al sector privado.

Así, la política social no estaría marcada por su tinte verticalista, sino más bien por su corte focalizado, individual y con participación del sector privado. En esa lógica se impulsan programas que tienen al menos dos objetivos: que los individuos atomizados participen en el mercado y generar apatía en lo que se refiere a la movilización social (Oxhorn, 1998). Al

tiempo que configuran una nueva categoría de cliente permeada por discursos de individualización, bajo ideas de desarrollo personal, autoayuda y ciudadanía activa (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998).

Un ejemplo de este tipo de política social en México fue la Cruzada contra el hambre, implementada desde 2013 y hasta 2018, en la cual participaron empresas como PepsiCo y Nestlé. El problema con este tipo de política social, en palabras de organizaciones de la sociedad civil, es que el sector privado participa para expandir mercados en vez de aliarse para abatir la pobreza (García, 2015).

Finalmente, el *proyecto democrático-participativo* tiene como ejes de acción la profundización y radicalización de la democracia. Por ende, critica los límites de la democracia representativa, al tiempo que la participación es un elemento fundamental, entendiéndola como una forma de distribuir el poder.

Así, la política social estaría marcada no por relaciones verticales (clientelas) o la participación del sector privado (orientada a clientes), sino más bien por la configuración de derechos sociales (hacia ciudadanos). Por consiguiente, en las relaciones entre ciudadanía y gobernantes no hay mediaciones corporativas ni clientelares. Más bien, se trata de políticas sociales universales, en las cuales el beneficio se brinda sin tomar en cuenta el nivel socioeconómico u otros aspectos que discriminen en algún sentido.

Un ejemplo de este tipo de política social fue la Pensión Alimentaria para beneficio de adultos mayores de 70 años implementada en la Ciudad de México en 2001, misma que benefició a 250 mil personas y que en 2003 se convirtió en un derecho por decreto de parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este proyecto, cabe enfatizar que la sociedad civil es un elemento de suma importancia y está relacionada con la creación de espacios públicos donde se desarrolla el conflicto y la deliberación. Es el impulso de políticas encaminadas al robustecimiento de la democracia, sin que ello signifique un menoscabo de su carácter representativo. Tal fue el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial impulsado en la Ciudad de México, el cual obtuvo el premio Habitat 2011 de parte de la ONU,

debido a que ha configurado nuevas formas de participación para mejorar los espacios públicos en zonas de escasos recursos (Ziccardi, 2012).

Por consiguiente, los proyectos pueden generar acciones políticas y, a su vez, éstas tener efectos tanto deseados como no. Por ende, es útil pensar en una breve tipología sobre proyectos enarbolados por partidos en materia de seguridad, con el objetivo de acercarnos a la evidencia, proporcionada por las plataformas electorales, y poder comprender el interés, así como el conjunto de ideas, creencias e intereses acerca de la problemática en cuestión a la que se adscribió cada partido a nivel de los ayuntamientos en Guerrero, durante la campaña de 2018.

Con ello, podremos observar el interés que colocaron sobre una problemática que, como veremos a continuación, ocupa y preocupa a los guerrerenses, al tiempo que podremos caracterizar el conjunto de ideas y creencias que postularon al respecto los contendientes. No obstante, vale la pena recalcar que lo que sigue a continuación son tipos puros que en la realidad se presentan de manera híbrida, precisamente atendiendo a este carácter conflictivo, producto de la coincidencia entre autoritarismo, neoliberalismo y democracia representativa.

Es posible, entonces, distinguir empíricamente cada uno de estos tipos ideales identificando sus posturas a través de las plataformas, a la luz del tema de seguridad. El abordaje de cada una de estas problemáticas es diferente para cada uno de los tipos de proyectos. Estos tipos de ninguna manera son exhaustivos o excluyentes, se tratan más bien de una guía para el análisis empírico.

En primer lugar, destaca el proyecto *autoritario*. Este tipo de proyecto, como ya vimos, no apuesta por compartir el poder. En el rubro específico de seguridad, este proyecto se caracteriza por un ejercicio discrecional del poder, por tanto, en materia de criminalidad, tiende a privilegiar las políticas punitivas de “mano dura”, donde el control, la represión y el no acceso a un debido proceso son elementos característicos.

Muy cercano a este proyecto puede ubicarse al enfoque de seguridad nacional o pública, en el cual el concepto seguridad “entendida como la ausencia de amenazas para el Estado, tanto internas como externas. Los medios utilizados para este fin, son ante todo militares”

(Dávila, 2015: 8). Para dicho enfoque, los individuos, colectividades y minorías son irrelevantes en tanto valores a defender, pues encuentran por encima de ellos la soberanía, la interestatal, así como el orden social y económico. Por ello, su principal objetivo es el orden. Por tanto, suelen ser recurrentes las ideas en torno a la protección y preservación de la integridad de las personas y sus propiedades, la vigilancia y preservación del orden público, la contención y anulación de variables que perturban el orden social, la reinserción de elementos antisociales, entre otros (Mercado y Tapia, 2010).

En segundo lugar, el proyecto *neoliberal*, que coincide en algunas características con el autoritario; tal es el caso de la concentración de poder, aunque posee algunas diferencias importantes. Respecto a la seguridad, apoya políticas punitivas de “mano dura” pero acompañadas de una participación importante del sector privado en la provisión de servicios y/o infraestructura.

En México, un claro ejemplo de lo anterior es la apuesta implementada desde 2012 a través de la construcción de cárceles bajo el esquema conocido como Asociaciones Público-Privadas. Un esquema de construcción en que el sector privado construye la obra que se le concede por un cierto periodo, en el cual el gobierno paga por la disponibilidad de la infraestructura y/o la provisión de servicios. Empero, este esquema no ha supuesto una mejora en las condiciones de la provisión de servicios, pues a decir de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichos penales no han sido ni más baratos ni mejores que los penales públicos, como se prometió dadas las supuestas bondades del sector privado —transparencia, eficiencia, eficacia— (Espejel y Díaz, 2015).

Finalmente, el proyecto *democrático-participativo*, el cual se caracteriza por robustecer la democracia a través de la participación de la ciudadanía, por lo cual distribuye el poder, a diferencia de los dos anteriores. En materia de seguridad, se trata de un proyecto que privilegia el justo medio entre las políticas punitivas de control de la criminalidad y la prevención de la ruptura del tejido social a largo plazo.

Así pues, concibe que la mejor forma de disuadir el delito no es el aumento de las penas en sí, sino más bien evitar la impunidad, sobre

todo de delitos como el lavado de dinero. Aunado a ello, implementa algún tipo de prevención a largo plazo, tal como la comunitaria, que se orienta a cambiar las condiciones de vida de las comunidades que sufren privaciones y bajos niveles de cohesión social, sobre todo en aquellos en que son altos los riesgos de involucrarse en el delito o ser víctima; la social, que se enfoca en aumentar el acceso a bienes sociales como la salud, el empleo y la educación para reducir los factores que conducen a recurrir al delito; o situacional, orientada a reducir los incentivos para delinquir, acrecentando los riesgos de ser atrapado y minimizando los beneficios del delito mediante el rediseño de los espacios públicos (ONU, 2010).

Dos paradigmas recientes en materia de seguridad adscritos a este proyecto son el de seguridad ciudadana y el de seguridad humana. El primero de ellos privilegia la protección de derechos de primera y segunda generación (civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales) y aspira al mejoramiento de la calidad de vida. Por ende, si bien “la tríada estructural: policía-jueces-prisión continúa ejerciendo un flujo importante, pero este enfoque agrega ramitas de prevención y aspira enfrentar la criminalidad sin reproducir o aumentar la violencia. Aboga por la apertura de espacios democráticos de participación y de fortalecimiento institucional” (Dávila, 2015: 10).

Mientras que el segundo de ellos amplía el concepto de seguridad y busca la incorporación de los derechos de tercera y cuarta generación (justicia, paz y solidaridad, así como acceso a la sociedad de la información), por ende, dada la amplitud de los objetivos, entre los actores relevantes se incluyen organizaciones de la sociedad civil en las acciones de prevención y control (Mercado y Tapia, 2010).

Huelga cerrar este apartado enfatizando que se trata de tipos puros que en la realidad pueden encontrarse entremezclados en las plataformas de los contendientes. Empero, ello no niega que sean buenos instrumentos para acercarnos a la evidencia empírica y, con ello, caracterizar los proyectos en disputa en torno a un tema de primer orden para los guerrerenses, tal como la seguridad, en el marco de la campaña electoral de 2018. Así, corresponde apreciar, a continuación, la magnitud del

problema de seguridad; con el objetivo de dimensionarlo, se presentarán cifras relevantes de la violencia e inseguridad en América Latina y su correlato en México y Guerrero en particular.

CONTEXTO SOBRE LA INSEGURIDAD Y VIOLENCIA EN LA ENTIDAD

De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), el Estado mexicano enfrenta una aguda crisis de seguridad y violencia, pues, con base en datos oficiales, el homicidio doloso, la extorsión, el robo total con violencia y el robo de vehículo tuvieron aumentos importantes en 2017. El 2018 no fue la excepción.

No obstante, el comportamiento de los delitos a nivel subnacional difiere, como veremos más adelante. Para dar solución a la violencia, el ONC ha propuesto el combate al tráfico y el comercio ilegal de armas; el combate contundente al lavado de dinero; atacar la corrupción como un eje transversal y fundamental en cada una de las instituciones de procuración e impartición de justicia; implementar políticas de prevención del delito y reacción, sustentadas en diagnósticos e información confiable y con rendición de cuentas; implementar cabalmente un sistema de justicia penal adversarial; poner en marcha la reforma constitucional en materia de derechos humanos; mejorar la calidad de los registros estadísticos en la materia; aumentar la colaboración entre sociedad civil y autoridades en cuanto a cultura de la legalidad; así como establecer contrapesos a las acciones del Estado (ONC, 2016: 10 y 11).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018, la prevalencia e incidencia delictiva siguen presentes en México. De hecho, 34.2 por ciento de los hogares tuvo, al menos, una víctima de delito (INEGI, 2018: 9). El 78.2 por ciento de las víctimas manifestó haber sufrido algún tipo de daño, ya sea económico, emocional o psicológico, físico o laboral (INEGI, 2018: 10, 11, 12 y 13). Por otro lado, el costo total estimado de la inseguridad fue de 229.1 mil millones de pesos. Esto equivale al 1.1 por ciento del

PIB, siendo el 60.6 por ciento pérdidas económicas, en tanto que 35.8 por ciento se destinó a medidas preventivas, tales como cambiar o colocar cerraduras y/o candados, cambiar puertas o ventanas, colocar rejas o bardas, realizar acciones conjuntas con los vecinos o, incluso, comprar un perro guardián (INEGI, 2018: 14). Sin duda, hoy el principal problema que preocupa a los mexicanos es la inseguridad, con 61.1 por ciento, seguido del aumento de precios con 36.5 por ciento; el desempleo, con 36.3 por ciento, así como la corrupción, con 29.1 por ciento. Adicionalmente, 90.7 por ciento de la población considera que vivir en su colonia y/o localidad es inseguro (INEGI, 2018: 20-26).

El problema de la violencia e inseguridad es reportado también en el Informe de Competitividad Global 2015-2016 que elabora el Foro Económico Mundial. En éste se expone que México se encuentra en el lugar 57 de 140 países. En este sentido, la criminalidad, el narcotráfico y las desapariciones forzadas afectan la competitividad del país, pues generan desconfianza por parte del empresariado hacia las instituciones en México (Grajales, 2015).

El Índice de Paz México 2017 afirma que la delincuencia le costó al país el equivalente a 10 por ciento del PIB en 2016. Dicha medición tomó en cuenta el costo directo, tal como el gasto del sector seguridad, así como los indirectos, entre los que se encuentran la percepción de inseguridad. Finalmente, de acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en 2016 la violencia en México alcanzó los niveles de un país en guerra abierta, convirtiéndolo en el segundo con mayor número de asesinatos en el mundo, sólo después de Siria (Tourliere, 2017). Por ende, la revisión de los trabajos sobre capacidades estatales en materia de seguridad y violencia que se presenta a continuación recalca los hallazgos, métodos y potencialidades para comprender el caso mexicano.

Ahora bien, respecto a las variaciones subnacionales, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha medido de manera mensual los delitos de alto impacto. Su informe previo al proceso electoral fechado en mayo de 2018 muestra que Guerrero es una de las entidades federativas más inseguras del país. El reporte sigue la incidencia de doce delitos

de alto impacto, con base en los registros del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El informe, como se verá a continuación, muestra datos relevantes en torno a Guerrero y la situación de inseguridad y violencia que pervivía en el contexto del proceso electoral de 2018.

En el caso del homicidio doloso, de enero a mayo de 2018, Guerrero ocupó el tercer lugar nacional, superada solamente por Guanajuato y Baja California. Respecto al secuestro, Guerrero ocupó el sexto lugar nacional, superado por el Estado de México, Veracruz, Tamaulipas, Puebla y Chiapas. En cuanto a la extorsión, Guerrero figuró en el séptimo lugar nacional, solamente superado por el Estado de México, Jalisco, Veracruz, Nuevo León, Ciudad de México y Baja California Sur. En cuanto a víctimas de trata de personas, Guerrero ocupó el décimo lugar nacional. Mientras que en el rubro de robo con violencia, la entidad figuró en el decimosegundo lugar nacional. De ahí que, en estos rubros, se trata de una de las entidades más violentas e inseguras (ONC, 2018).

De hecho, al finalizar el 2017, de acuerdo con el ONC, 83.80 por ciento de los guerrerenses se sentían inseguros en su ciudad más poblada: Acapulco de Juárez, cuyos principales problemas de acuerdo con la organización de la sociedad civil eran homicidio doloso más feminicidio, secuestro del fuero común y extorsión, en los cuales superaron las tasas nacionales en un rango entre 82 y 314 por ciento (ONC, 2017).

Para finales de 2018, de acuerdo con México Evalúa (2018), la tasa de personas asesinadas por cada 100 mil habitantes en Guerrero era una de las más altas del país, superando en 195 por ciento la tasa nacional. Dicha tendencia de rebase de la tasa nacional se apreció desde 2015 y hasta 2018, siendo diez los municipios con mayor crecimiento en sus tasas de homicidio: Zihuatanejo de Azueta, Acapulco de Juárez, Chilapa de Álvarez, Chilpancingo de los Bravo, La Unión de Isidoro Montes de Oca, Cuajinicuilapa, Iguala de la Independencia, Coyuca de Benítez, Ometepec, Coyuca de Catalán.

De acuerdo con el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., los homicidios reportados en la entidad incrementaron de 1 mil 151 en 2005 a 2 mil 754 en 2012. Por consiguiente, la violencia e inseguridad es un asunto de larga data, aunado a que se encuentra acompañado de otros fenómenos, tal como las desapariciones forzadas involuntarias, pues de 1990 a 2014 la Comisión de los Derechos Humanos de Guerrero investigó 90 casos, dos tercios de ellos posteriores a 2006. Asimismo, con poco más de 3.4 millones de habitantes, es una de las entidades con mayor población en condición de pobreza del país, pues se estima que poco menos de 40 por ciento de la población se encuentra en tal condición (Centro Prodh, 2017). La inseguridad y violencia en Guerrero fue un asunto nodal para los guerrerenses, en el marco de la campaña electoral de 2018. Por lo cual, es probable que dicha problemática haya sido un asunto de interés, adscrita a algún proyecto político, en la plataforma electoral ofertada para los cargos de ayuntamientos. Antes de demostrar el análisis respectivo, prudente es observar el contexto electoral de la entidad.

PROYECTOS, PLATAFORMAS Y SEGURIDAD EN 2018

Una vez observado que el tema de la inseguridad y violencia son de gran relevancia en el caso mexicano, en general, y en Guerrero en particular, corresponde observar los hallazgos del análisis de las plataformas electorales de 2018.

En este proceso electoral, Guerrero eligió 28 diputados locales por mayoría relativa, 18 diputados locales de representación proporcional, así como 80 ayuntamientos.⁷ En este último rubro se conformaron distintas coaliciones (Tabla 1).

⁷ El estado de Guerrero tiene 81 municipios, de los cuales, Ayutla de los Libres eligió en 2018 a sus autoridades mediante el sistema normativos propios (por usos y costumbres).

TABLA 1.
COALICIONES ELECTORALES, 2018

<i>Coalición</i>	<i>Partidos</i>	<i>Ayuntamientos</i>
Transformando Guerrero	PRI-PVEM	40
Por Guerrero al Frente	MC-PAN-PRD	53
Juntos Haremos Historia	Morena-PES	59

Fuente: Instituto Electoral de Participación Ciudadana del estado de Guerrero, IEPC, 2018.

Por consiguiente, a fin de mostrar los hallazgos de las plataformas electorales para la elección de Ayuntamientos en Guerrero de 2018, se presentarán en primera instancia los hallazgos en materia de seguridad y violencia de las plataformas de cada partido, seguida de las presentadas por las coaliciones.

PLATAFORMAS POR PARTIDO

Como veremos a continuación, el nivel de interés y profundidad en torno a la inseguridad y violencia es variado. Existen partidos que apenas si mencionan el tema, en un extremo, así como partidos que incluyen propuestas concretas, que pueden adscribirse a algún proyecto político, en el otro. Aunado a ello, la extensión de las plataformas es variada, desde las minimalistas (que no superan las diez cuartillas), hasta las más robustas (que contienen más de cincuenta hojas). Así, el nivel de desarrollo en el tratamiento de cada plataforma no es similar.

Partido Acción Nacional (PAN)

La plataforma *blanquiazul* presentada para 2018-2021 contempla cinco puntos nodales: desarrollo con seguridad pública, justicia y respeto

a derechos humanos; gobierno vinculado a ciudadanos; educación de calidad; desarrollo humano solidario; así como cuidado del medio ambiente. El hecho de que el primer rubro esté enfocado a la inseguridad de la entidad da cuenta de que el PAN consideró como un problema prioritario la situación de violencia en los ayuntamientos, ya que es parte de los “lastres que acarrearán los ayuntamientos de Guerrero” (PAN, 2018: 4).

Dicho partido presenta dos rubros interesantes: la necesidad de renovar y fortalecer instituciones, aunado a la educación para la paz. Respecto al primer punto, enfocado a lo institucional, existen elementos que apuntarían a un proyecto democrático participativo, como recuperar los espacios públicos creando entornos seguros; fortalecer la participación de la sociedad civil en el Sistema y el Consejo Estatal de Seguridad Pública; establecer una mayor coordinación con las policías comunitarias y grupos de ciudadanos organizados; evaluar los programas de reinserción social; fortalecer los Observatorios Ciudadanos por la seguridad, la justicia y la legalidad; brindar atención integral a las personas víctimas de la violencia, entre los principales.

Ahora bien, respecto al segundo punto enfocado en la educación, apuntan que la juventud “requiere de atención y apoyo en lo personal, familiar, laboral, así como en la educación y la formación cívica en valores” (PAN, 2018: 4). En el rubro de prevención, apuntan que “la institución de la familia es prioritaria, ya que en esta comunidad natural se educa para la paz, se inculcan valores universales y se construyen virtudes sociales que forman ciudadanos ejemplares. Es importante apoyar subsidiariamente a la familia para prevenir el delito mediante políticas que disminuyan la pobreza, la marginación, el rezago educativo y generar mayores oportunidades para fortalecer la célula básica de la sociedad. La paz se construye con la participación organizada de todos los ciudadanos y la familia es el eje central de esta participación, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones educativas, las Iglesias y el gobierno. La paz se fundamenta en la justicia y la fraternidad. La familia es la fuente de la fraternidad” (PAN, 2018: 5 y 6).

Este segundo rubro, sin duda alguna, remite al ideario panista, en el cual la familia es punta de lanza para entender la integración de la sociedad, un rasgo derivado de la propia concepción panista de la sociedad (Reynoso, 2008). Aunado a ello, lo interesante es que justamente en este rubro es donde Acción Nacional recarga la prevención social del delito (PAN, 2018: 7 y 8). Con ello, queda claro que si bien se adscribe a un proyecto político democrático, ello no evita que lo impregne del sello panista. Por consiguiente, es de tomar con reserva el hallazgo encontrado, pues un proyecto democrático participativo no circunscribiría la prevención al ámbito familiar, sino que lo ampliaría a la esfera pública.

Partido Socialista de México (PSM)

La plataforma presentada por este partido de carácter local no muestra un gran interés por el tema de la violencia y la inseguridad. En el caso del primer concepto, se menciona en dos ocasiones en las seis cuartillas que componen la plataforma; en ambos casos para referirse al abandono de la lucha por las armas como vía para implantar el socialismo en la entidad.

Mientras que la seguridad (pública) es mencionada en una ocasión, refiriendo que será ejercida “a través de consejos ciudadanos y policías urbanas, suburbanas, rurales y comunitarias, en coordinación con el Gobierno Federal, estatal, municipal y local, velando siempre por el estricto respeto a los derechos humanos tal y como se establece en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero” (PSM, 2018: 4).

Por ende, si bien se utilizan conceptos como derechos humanos o consejos ciudadanos, propios de un proyecto democrático-participativo, la plataforma es tan vaga en dicha materia que no permite clarificar propuestas concretas al respecto. Por lo cual, es complicado adscribirla a un proyecto político en concreto, pues la ausencia de información no lo permite, de ahí que incluso carezca de ejes articuladores.

Partido Encuentro Social (PES)

En el caso de la plataforma presentada por el PES, se divide en cinco rubros: vida y familia, desarrollo social y combate la pobreza, régimen político, educación y medio ambiente. Por ende, la seguridad y violencia no aparecen como un eje nodal de la plataforma.

No obstante, en el apartado sobre vida y familia se asegura que la familia, en tanto “primer acercamiento de los individuos con la sociedad”, esta instancia de socialización requiere atención “con el fin de disminuir la desintegración familiar y, por consiguiente, la violencia y el delito” (PES, 2018: 6). Así, se debe “fortalecer, seleccionar y capacitar al personal encargado de la seguridad pública, así como instrumentar mecanismos que garanticen vigilancia y cobertura del territorio” (PES, 2018: 8).

En adición, se debe “fomentar la integración familiar como base sólida de la sociedad en la entidad” (PES, 2018: 8). De igual forma, la plataforma refiere, en el apartado dedicado al régimen político, que el aumento de la violencia en la entidad requiere “incentivar en los municipios programas y acciones que fortalezcan la relación solidaria entre vecinos” (PES, 2018: 16).

Así pues, como es evidente, que se trata de una plataforma que si bien resalta aspectos que pudieran enmarcarse en un proyecto democrático-participativo de forma discursiva, no deja de llamar la atención el énfasis en la “familia” a la usanza panista, derivado del carácter confesional del PES, mismo que podría ser limitado a la hora de distribuir el poder pues, similar a la plataforma del PAN, lo concentraría en una instancia de socialización, en vez de ampliarlo al espacio público y sus diversos integrantes.

Aunado a ello, llama la atención que el uso de la palabra prevención no aparece ligada a la seguridad, ni mucho menos existen rasgos de impulsar la participación de organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que se hace uso del concepto seguridad pública sin definirlo puntualmente.

Partido Nueva Alianza (PNA)

El partido *turquesa* presenta una plataforma dividida en doce rubros: valores que sustentan la plataforma (libertad y justicia); una nueva forma de hacer gobierno; protección a la ciudadanía (reformas al sistema jurídico, combate la corrupción y seguridad pública); mejora a la prestación de servicios públicos; fortalecimiento del sistema federal mexicano; promoción exterior del Estado y sus municipios; una nueva economía; fomentar la cultura de cuidado al medio ambiente; una nueva sociedad; participación y empoderamiento ciudadano; concientización ciudadana; así como migración.

Respecto al rubro 3.3 intitulado Seguridad Pública, el Partido Nueva Alianza (PNA) afirma que la seguridad pública es “todo el conjunto formado por leyes, autoridades e instituciones que se ordenan en un sistema que tiene como función la prevención y el castigo del delito”, al tiempo que menciona que debe existir corresponsabilidad entre las instituciones especializadas en la persecución del delito, los legisladores y la sociedad civil en cuanto a la denuncia de la prevención del delito. Ahora bien, respecto a las propuestas, plantea fomentar la participación ciudadana a través de la denuncia; invertir en el sistema educativo, asegurando la concientización de la sociedad sobre su corresponsabilidad en la eliminación y prevención de la delincuencia; dotar a los cuerpos policiacos de la última tecnología para el combate al crimen; hacer obligatoria la capacitación de todos los cuerpos policiacos; transparentar las actividades de las fuerzas de seguridad pública; mejorar el marco legislativo en torno a la readaptación social; así como eliminar trámites burocráticos.

Si bien en la plataforma se incluyen aspectos que podrían adscribirse a un proyecto democrático participativo (participación ciudadana, corresponsabilidad en la prevención o readaptación social), lo cierto es que son menores en comparación con el peso que tienen las instancias del sector seguridad, aunado a que el papel del ciudadano en la plataforma se circunscribe a ser un denunciante y ser reeducado como sujeto

pasivo sin capacidad, como fiscalizar las instancias de seguridad o evaluar su actuar cotidiano (PNA, 2018: 11).

De igual forma, llama la atención que los dos rubros finales de la plataforma del PNA se enfoquen en la ciudadanía, aunque ninguno de ellos esté estrechamente ligado al tema de la violencia y la inseguridad de la entidad. Lo cual no hace sino clarificar que el tipo de ciudadanía al que se apela es una de carácter pasivo.

Movimiento Ciudadano (MC)

El partido *naranja* presentó una plataforma con algunos contrastes interesantes, ya que cuando se analizan los ejes transversales y los ejes de acción, se puede vislumbrar una apuesta cercana a un proyecto democrático participativo. Por ejemplo, en los ejes transversales se habla de seguridad humana, es decir “proteger a las personas contra amenazas crónicas y alteraciones súbitas a su forma de vida y garantizar sus derechos y libertades frente al miedo; frente a las carencias y para gozar de una vida digna” (MC, 2018: 5). Mientras que el tercero de los ejes de acción corresponde a seguridad ciudadana y el cuarto a democracia participativa, aunque sin incluir alguna definición o nexo entre ellas (MC, 2018: 7).

Sin embargo, la palabra delitos ni siquiera se incluye en la plataforma. En adición, la palabra violencia aparece en tres ocasiones dentro del rubro Desarrollo humano, en los apartados relativos a género, así como niñas, niños y adolescentes. En el primer caso, para plantear la eliminación de cualquier forma de violencia contra la mujer, mientras que en el segundo, para plantear el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en un entorno seguro, libre de violencia y saludable (MC, 2018: 13 y 14).

Por consiguiente, es difícil adscribir su plataforma a un proyecto democrático participativo, ya que el documento carece de definiciones mínimas en torno a seguridad humana, así como el nexo que guarda

con la seguridad ciudadana. De ahí que la plataforma carezca de propuestas concretas en torno a cómo materializar ambos conceptos.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

El partido *verde* presentó una plataforma netamente enfocada a la materia ambiental, de ahí que sus cuatro rubros sean: principios de política ambiental; desarrollo sustentable; entorno y situación ambiental; temas y propuestas prioritarias en materia ambiental (gestión ambiental, justicia ambiental, educación ambiental, desarrollo rural como urbano y turístico sustentable, agua, residuos sólidos y basura, calidad del aire, suelo, protección y conservación de recursos naturales, ecosistemas y biodiversidad, así como participación social, transparencia y acceso a la información ambiental).

Por tanto, no es de extrañar que al referirse al sector seguridad, como la policía, se haga apelando a una policía ministerial ambiental estatal para consignar los infractores de leyes en materia ambiental (PVEM, 2018: 24).

No obstante, resulta muy significativo que en el apartado intitulado “El Partido Verde Ecologista de México sus principios e ideología”, en la parte inicial de la plataforma se consigne una idea sobre seguridad, según la cual apela por “una política de seguridad nacional que ataque el corazón del crimen, las organizaciones delictivas, desde las cuales parte la completa ramificación de la delincuencia, la corrupción y la inseguridad” (PVEM, 2018: 7). En dicha apuesta no cabe ni se menciona en ningún momento la participación de sectores de la sociedad, ya que eso se adscribe en mayor medida a paradigmas distintos, tal como la seguridad ciudadana. De ahí que es complicado adscribirlo a un proyecto democrático participativo. Aunado a ello, la inclusión del concepto seguridad nacional lo describiría, más bien, a un proyecto autoritario.

En su plataforma intitulada “Por la reconstrucción global de Guerrero” incluyen inicialmente un diagnóstico en forma de introducción, además de rubros como vida digna y productiva; reconstrucción económica; reforma democrática; recuperación del medio ambiente; así como reforma global de los sistemas de seguridad pública.

Llama la atención que la palabra violencia aparece sólo tres ocasiones, la primera de ella para referirse a los jóvenes en tanto víctimas de la violencia e inseguridad, la segunda para hablar de la violencia familiar y la importancia de la atención a la niñez y la tercera relacionada con el concepto de seguridad pública ciudadana.

Empero, resulta interesante la crítica que realizan a la educación, medios de comunicación, expresiones artísticas, partidos políticos, comunidades e iglesias, así como gobiernos autonombrados progresistas, que empiezan a “armar dispositivos peligrosos de coerción política, de corrección individual y de persecución en nombre de la seguridad pública, de las buenas costumbres o de los mandatos divinos” (PSG, 2018: 15), ante lo cual proponen la reconstrucción de las redes sociales de soporte.

En el caso de la seguridad pública ciudadana las propuestas estriban en reducir el presente poder de los cuerpos policiacos y su ilegalidad; regular la producción, comercialización y consumo de drogas; disminuir y profesionalizar cuerpos policiacos; aprovechar las tecnologías de información para que las denuncias puedan agilizarse; una estrategia estatal de prevención y combate a las adicciones, elementos que podrían adscribirlo al proyecto democrático participativo.

Empero, llama la atención la ausencia de la palabra prevención en materia de seguridad, pues sólo aparece en el tema de adicciones. Por consiguiente, el nexo entre participación ciudadana y políticas en materia de seguridad es inexistente, por lo cual no se visualiza un intento real por distribuir el poder que lo adscriba a un proyecto democrático participativo.

Partido del Trabajo (PT)

Este partido divide su plataforma en nueve rubros, a saber: semblanza histórica de Guerrero, contexto internacional situación de México; ámbito político institucional; economía de reconstrucción del proyecto de nación; seguridad pública; problemática del campo; ámbito social; México y el mundo; propuestas para el estado de Guerrero.

En el apartado IV de la plataforma, llama la atención que el PT lo haya intitulado Seguridad pública. De acuerdo con su diagnóstico, los delitos derivan de diversas fuentes: la crisis económica y social, al ser un *modus vivendi* individual, de parte del crimen organizado, así como de funcionarios públicos.

A la par resaltan que “la seguridad pública es una función a cargo del Estado que tiene como fin el de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública” (PT, 2018: 41). Con esta idea queda claro el énfasis en el orden, así como el papel primordial del Estado frente a posibles amenazas de las que derivan los delitos.

No deja de llamar la atención que el partido “propone una revisión exhaustiva de la actividad del gobierno en el combate a la delincuencia” (PT, 2018: 41), particularmente en la prevención del delito, la procuración de justicia, garantía a víctimas de la reparación del daño, la actuación de órganos jurisdiccionales, así como la revisión de las etapas del sistema penal acusatorio.

Como pudo notarse, se omite alguna referencia a las organizaciones de la sociedad civil o la participación ciudadana, componentes neurálgicos de un proyecto democrático participativo. Simplemente se menciona en dos ocasiones algún papel a la ciudadanía, en el primer caso no es clara la magnitud del mismo y en el segundo es limitado: 1) “ampliar, profundizar y fortalecer la participación de la ciudadanía en cuanto la seguridad pública y la procuración de prestación de justicia” (PT, 2018: 22) y 2) “que la gente tenga confianza en denunciar” (PT, 2018: 42).

Así, en la plataforma resalta el peso que se le brinda al Estado en detrimento de la ciudadanía, por lo cual difícilmente podría adscribirse a un proyecto democrático participativo pues no distribuye el poder.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

La plataforma presentada por el *sol azteca* se encuentra integrada por ocho rubros: los gobiernos del PRD; derechos humanos; seguridad y justicia para todas y todos; desarrollo y crecimiento incluyentes; seguridad alimentaria y desarrollo rural; educación, ciencia, tecnología y cultura; trabajo; así como medio ambiente sano y desarrollo sustentable.

Llama la atención que la palabra prevención aparezca solamente en dos ocasiones, la primera de ellas para referirse a embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual y la segunda para aludir a la prevención social del delito.

Pese a ello, el apartado enfocado en la seguridad y la justicia arranca con el concepto seguridad ciudadana, aunque lo describen como el “derecho de las personas ante el que el poder público garantice la protección de sus bienes jurídicos” (PRD, 2018: 9), con lo cual parecen asociarlo en mayor medida al paradigma de la seguridad pública, antes que a la defensa de derechos de primera o segunda generación.

Si bien realiza una crítica a la decisión de “militarizar la seguridad para combatir el crimen mayor”, así como las “apuestas punitivas”, al momento de plantear sus “propuestas sobre seguridad pública”, apenas se alcanzan a apreciar algunos rasgos propios y débiles de un proyecto democrático participativo, pues la mayoría de ellas se enfocan en mejorar el sector seguridad, con lo cual nuevamente el actor fundamental es el gobierno y sus brazos operativos, por ejemplo: “aumentar el presupuesto en materia de seguridad, priorizando áreas relativas a la capacitación y formación de los generaciones de policías (...) Impulsar la reforma de las instituciones policiales como su depuración y profesionalización, y pasar a la construcción de policías modernas de seguridad

pública con el objetivo de combatir con eficiencia y efectividad crimen organizado” (PRD, 2018: 10).

Respecto al proyecto democrático participativo, apenas se menciona: “construir una cultura ciudadana que censure socialmente la ilegalidad y el delito; estableciendo prioridades presupuestarias en políticas sociales para el campo, el empleo, la educación (...) Aumentar el presupuesto (...) en la prevención social del delito y la participación ciudadana” (PRD, 2018: 9 y 10).

Por ende, es difícil ubicar al PRD como integrante de un proyecto democrático participativo, toda vez que el peso de la ciudadanía u organizaciones de la sociedad civil es verdaderamente reducido en materia de seguridad y, más bien, se aprecian como actores pasivos frente al peso e importancia que brindan al sector seguridad.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

La plataforma del PRI se divide en seis rubros: desarrollo político; desarrollo económico con sustentabilidad; desarrollo social; desarrollo rural y recursos naturales; desarrollo regional y urbano; así como estrategias transversales. Llamam la atención al menos dos subapartados del primer rubro: pacto por la seguridad pública, así como la participación ciudadana y vida democrática.

En torno al primer subapartado, resalta que inicia afirmando que “la tarea fundamental de todo gobierno democrático es brindar seguridad pública, y proteger la vida, integridad y patrimonio de las personas” (PRI, 2018: 13). Lo anterior permite ver que la visión de seguridad pública no carece de sentido, sino que se está haciendo uso de su definición tradicional, en la cual el gobierno es el actor primordial que protege de amenazas como “una delincuencia organizada, con equipo, armamento y tecnología sofisticada, superior a la de los cuerpos policíacos” (PRI, 2018: 13).

Ahora bien, pese a lo anterior, en las propuestas de este subapartado se mencionan temas por demás relevantes, propios de un proyecto

democrático participativo, como mejorar la rendición de cuentas por parte de las autoridades de seguridad pública municipal; crear el sistema de prevención delictiva y de respuesta inmediata; fomentar la participación ciudadana y la cultura de prevención del delito, la de legalidad y la paz; apoyar la constitución del Consejo municipal de participación ciudadana en materia de seguridad pública; implementar un plan de prevención con la participación de la ciudadanía para la recuperación del tejido social; así como implementar políticas públicas municipales que prevengan a los grupos vulnerables (PRI, 2018: 14 y 15).

Pese a lo anterior, el segundo subapartado relativo a la participación ciudadana no conecta en absoluto con las propuestas en materia de seguridad. Así, la participación ciudadana en este rubro se circunscribe a lo económico-social (PRI, 2018: 22). Aun así, el proyecto más cercano al cual podría adscribirse la plataforma es el democrático participativo, pero con una falta de consolidación de la relación entre participación ciudadana y seguridad.

Partido del Pueblo de Guerrero (PPG)

La plataforma del partido se dividió en dos partes, la primera integrada por ocho rubros: desarrollo y progreso de los pueblos; fines del partido; fuerzas democráticas y progresistas del Estado; respeto a las libertades; dotar al pueblo en general para un análisis del gobierno; lograr que el pueblo ejerza el voto; organización y unidad de los campesinos; así como luchar con medios pacíficos y democráticos.

La segunda incluyó las acciones políticas para el proceso electoral en los rubros: desarrollo político; desarrollo económico; desarrollo educativo; salud; seguridad pública; pleno estado de derecho. Además de estas acciones, se repitieron los ocho puntos incluidos en la primera parte del documento con algunos recortes de párrafos.

Más allá de la desorganización o descuido en la plataforma presentada, es notorio que en los primeros ocho puntos del primer rubro no se

mencione en ningún momento la preocupante situación de inseguridad y violencia que padecen los guerrerenses.

En la segunda parte, dentro del rubro intitulado seguridad pública, el partido postula “nuestro compromiso ante la sociedad en la lucha contra la violencia e inseguridad, trabajaremos para garantizar el orden público, la protección y defensa de los ciudadanos para dar estabilidad del Estado y confianza a los guerrerenses en sus instituciones” (PPG, 2018: 9 y 10). De lo anterior resalta, de forma importante, la idea de orden público, así como la estabilidad del Estado. De igual forma, llama la atención el énfasis colocado en “las actividades económicas” (PPG, 2018: 10).

Si bien, se menciona que se involucrarán a los sectores sociales “en el proceso de procuración e impartición de justicia, en especial en la orientación y aplicación de las políticas, así como reforzar los consejos ciudadanos y la defensoría de oficio”, no deja de resaltar que afirman estar decididos a “perfeccionar el marco legal e institucional que establezca un sistema de justicia eficiente, moderna, ágil y transparente, que responde las necesidades de la sociedad, otorgándole certeza y seguridad jurídica plena” (PPG, 2018: 10). Con ello, más que reforzar a la ciudadanía, el objetivo primordial es fortalecer al sector seguridad, dejando nuevamente como actor primordial al gobierno y sus brazos operativos, sin que ello implique realmente distribuir el poder.

Partido Coincidencia Guerrerense (PCG)

La plataforma presentada por este partido, de reciente creación, intitulada *Tenemos Coincidencia* se divide en distintos rubros. Inicialmente presentan sus principios rectores; enseguida, su agenda política, en la que se insertan siete aspectos: seguridad y justicia social; desarrollo económico y laboral; educación y cultura; salud y bienestar social; medio ambiente y desarrollo sustentable; gobierno transparente; así como inclusión de la Octava Región.

El hecho de que el primer rubro enfocado a la seguridad y la justicia social incluya temas como agencias y Ministerio Público, Policía de Mando Único, Policía Estatal y Federal, así como Ejército y Marina da cuenta de que para este partido es importante la violencia e inseguridad de Guerrero; aunque, de igual forma, es relevante enfatizar la ausencia de la prevención en los rubros previamente indicados.

Dado lo anterior, las propuestas se enfocan al mejoramiento del funcionamiento del sector seguridad, así como de los encargados de la impartición de la justicia: agencias y ministerios públicos; centros de readaptación social; coordinar a la Federación y los estados a través del Mando Único; exámenes de confianza a los policías; así como que Ejército y Marina se encarguen solamente de funciones de seguridad nacional.

Por ello, puede enfatizarse que, además de la ausencia de la prevención en esta plataforma, existe un peso muy disminuido a la participación ciudadana y las organizaciones de la sociedad civil, ya que apenas se menciona, respecto al Mando Único, “alinear las leyes y acciones en una coordinación con la Federación y los estados en un ámbito de competencia donde participen todos los sectores de la población” (PCG, 2018: 12). Ésta es la única mención a algún posible rasgo de un proyecto democrático participativo, aunque como es evidente su peso resulta menor al que tiene en la plataforma el sector seguridad. Por tanto, es evidente que este proyecto se adscribe más a uno de carácter autoritario que a uno de corte democrático participativo.

Partido Impulso Humanista de Guerrero (PIHG)

La plataforma presentada por esta organización, de reciente creación, intitulada *Impulsando el Desarrollo Integral de las Personas*, se divide en los siguientes rubros: visión de futuro; sustentos ideológicos; definiciones fundacionales; estrategias y líneas de acción (desarrollo humano y equidad social, combate a la desigualdad, economía social y humana, calidad democrática participación ciudadana, Estado de derecho); así

como compromisos para los Ayuntamientos (transparencia y rendición de cuentas; desarrollo sustentable; compromiso municipal; el municipio que queremos).

Dentro de los sustentos ideológicos se afirma que la organización lucha “por el empoderamiento de la ciudadanía y por erradicar las desigualdades sociales” (PIHG, 2018: 6). Mientras que en sus principios incluye el de fraternidad encaminado “a crear una cultura de paz, donde la resolución pacífica de conflictos sea el principal motor” (PIHG, 2018: 8). De igual forma, en ese rubro incluye la paz, sobre la cual afirma que la agrega “en cada discurso, proyecto, programa y acción que se venda por parte del partido y de los candidatos. Entendemos la paz como una condición necesaria para el desarrollo de las personas y las comunidades” (PIHG, 2018: 10).

Sin embargo, en los rubros específicos de la plataforma, tanto el empoderamiento de la ciudadanía como la paz, se subsumen a otros temas ofertados por el partido o se mencionan de forma ambigua, aunado a que no existe relación entre ellos. Por ejemplo, en el tema de la participación se plantea la existencia de “una mayor transparencia y el control ciudadano y, que estos, redunden una relación más directa y funcional entre el gobierno y la ciudadanía” (PIHG, 2018: 10), sin proporcionar mayor información sobre en qué ámbitos se enfocará la transparencia y el control aludidos.

Incluso resalta el hecho de que no se incluyan los conceptos violencia o seguridad dentro de esta plataforma. Aunque en el rubro relativo al estado de derecho se afirma que la tarea principal del gobierno se encuentra en “garantizar las condiciones para la interacción política y social de su ciudadanía, a través de cimientos claros e instituciones confiables”. Se plantea —sin desarrollarlo en absoluto— el impulso de “propuestas que resulten políticas públicas transversales; priorizando siempre el individuo y erradicando uno de los grandes problemas de cualquier administración: la corrupción” (PIHG, 2018: 17).

Con lo anterior, queda claro que el problema primordial para el partido es la corrupción; por ello, los rubros dedicados a transparencia y rendición de cuentas se enfocan en su combate, dejando de lado

nuevamente los problemas de violencia e inseguridad en el apartado de compromisos. De ahí que sea complicado adscribir a cualquier proyecto político la plataforma del partido, pues carece de una propuesta clara en materia de seguridad y violencia.

Movimiento Regeneración Nacional (Morena)

La plataforma presentada por Morena, intitulada *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, incluye 15 rubros: legalidad y erradicación de la corrupción; combate la pobreza; recuperación de la paz; viabilidad financiera y austeridad; equidad de género; reconstrucción nacional; ¿cómo está México hoy?; corrupción; crecimiento económico; pobreza; autosuficiencia alimentaria; autosuficiencia energética; mercado laboral mal remunerado; inflación; así como el lugar de México en términos de competitividad internacional.

Empero, como es de suyo evidente, se trata de una plataforma electoral supeditada a los problemas nacionales, que si bien emana de “especialistas de diversos sectores” e intenta “alentar el cambio de rumbo que se requiere y alcanzar el objetivo de la reconstrucción nacional”, por obvias razones no se enfoca en las problemáticas guerrerenses (Morena, 2018: 4 y 5).

Así pues, en el rubro intitolado Recuperación de la paz se expone la necesidad de recuperar “la tranquilidad y paz, destruidas por las estrategias de seguridad pública y combate a la delincuencia que han sido puestas en práctica por las últimas dos administraciones” (Morena, 2018: 9). Por ello, apela a “devolver la paz a las calles y los hogares mexicanos” (Morena, 2018: 11).

Sin embargo, la plataforma no vuelve a tocar el tema de la inseguridad y violencia, al tiempo que remite al Proyecto de Nación 2018-2024 para revisar las estrategias y líneas de acción específicas. Solamente menciona necesidad de contar con “la coordinación dentro del nuevo gobierno democrático, para presentar un programa integral en donde se relacione política-seguridad-desarrollo social-desarrollo económico” (Morena, 2018: 34).

Una plataforma como la presentada por Morena no hace sino mostrar la falta de interés y/o conocimiento de las problemáticas particulares que aquejan a la entidad, subsumiéndolas a lo nacional. Por lo cual, resulta complicado adscribir este tipo de plataforma a algún proyecto político en concreto.

PLATAFORMAS POR COALICIONES

Como ya se mostró, el nivel de importancia y profundidad que imprimieron los partidos en Guerrero respecto al problema de la violencia e inseguridad en la entidad ha sido variado. Las plataformas de las coaliciones Transformando Guerrero, integrada por el PRI y el PVEM, así como la de la Coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena y el PES, no presentaron alguna novedad con respecto a la del partido dominante que encabezó tales alianzas, PRI y Morena, respectivamente.

Lo anterior no hace sino dejar en evidencia que los partidos minoritarios que integraron dichas coaliciones, dejándose llevar por la búsqueda de votos para mantener el registro, diluyeron su de por sí exigua propuesta electoral a la de los partidos que encabezaron la coalición. Por ende, hablando del conjunto de la coalición, esta peculiaridad de las dos coaliciones da cuenta del pragmatismo de los partidos que las integraron, dejando de lado la oportunidad de presentar una propuesta bien estructurada para atender puntualmente las problemáticas de los guerrerenses. Así pues, la única plataforma distinta a la de los partidos que la integraron fue la de Por Guerrero al Frente, integrada por MC, PAN y PRD, la cual veremos a continuación.

Coalición por Guerrero al Frente (CGF)

La plataforma de la coalición se compuso de cuatro rubros relevantes: transformación del régimen político e impulso a la democracia ciudadana; combate a la corrupción y a la impunidad; pacificación del Esta-

do con seguridad, respeto a los derechos humanos y justicia; así como necesidad de desarrollo económico con crecimiento, inclusión social y sostenibilidad.

En el diagnóstico anotan que la entidad padece “la mayor violencia e inseguridad de la historia reciente (...) la cual lastima a comunidades enteras y nos coloca frente a la ausencia de un Estado que ha sido incapaz de garantizar la seguridad de las personas en multitud de localidades” (CGF, 2018: 2).

Por ende, afirman que Guerrero requiere “la conformación y consolidación del nuevo régimen sustentado en un verdadero estado de derecho, y cuya base sea la percepción ciudadana, la transparencia, rendición de cuentas, el ejercicio pleno de las libertades en igualdad de condiciones”, así como “instituciones de seguridad y procuración de justicia honestas, confiables y eficaz para poner fin al caos, la violencia e inseguridad” (CGF, 2018: 5).

De ahí que en el rubro dedicado a la transformación del régimen y el impulso de la democracia ciudadana, la coalición se manifiesta por el fomento de mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, iniciativa ciudadana, referéndum, revocación de mandato, presupuesto participativo), así como establecer debates públicos permanentes entre gobernantes, partidos y ciudadanía, entre otros aspectos. Sin embargo, ninguno de ellos se liga directamente con el problema de la violencia e inseguridad.

Ahora bien, en el rubro dedicado a la pacificación del Estado, la coalición manifiesta que “el Estado de Guerrero no está cumpliendo con su función de brindar seguridad y protección a las personas y sus bienes” (CGF, 2018: 10). Por ello, la coalición se manifiesta por “cambiar paradigmas en esta materia, para que el Estado restituya la más importante de sus obligaciones, que es la de brindar seguridad a las personas, con enfoque que priorice la prevención de los fenómenos de violencia y delincuencia (...) donde se fortalezca la participación ciudadana, tanto en el diseño de las políticas como en el seguimiento y evaluación” (CGF, 2018: 11). Con lo anterior, la coalición se adscribe, en mayor medida que otras plataformas, a un proyecto democrático participativo.

De ahí que en sus propuestas incluyan aspectos interesantes, tal como “diseñar e implementar una política de seguridad humana de carácter integral (...) atendiendo las causas estructurales de la violencia y la delincuencia”, “hacer el cumplimiento del Estado derecho fundamental de la seguridad ciudadana”, “establecer a nivel nacional programas para prevenir y reducir la violencia en todas sus dimensiones, a través de políticas y acciones de prevención de la violencia y el delito, la recuperación de espacios públicos el fomento a la cultura de la legalidad”, “fomentar y fortalecer la participación de la ciudadanía en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad de sus comunidades” (CGF, 2018: 11 y 12), mismas que podrían ser adscritas a un proyecto democrático participativo, aunado a acciones encaminadas al fortalecimiento de las instituciones policiales para enfrentar el delito.

Sin embargo, hay que señalar dos cuestiones. Primero, no se aprecia una clara conexión entre seguridad humana y ciudadana. Segundo, cuando se habla de programas para prevenir y reducir la violencia se alude a que se establecerán programas a nivel nacional, aun cuando la plataforma sólo se refiere a Guerrero. Más allá del anterior descuido, resalta que se aspira a que la participación ciudadana se enfoque en el “diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad de sus comunidades”, aunque no se menciona algún instrumento o institución que permita lograrlo.

NOTAS FINALES

Este estudio identificó los proyectos políticos incluidos en las plataformas electorales de la campaña electoral de 2018 en Guerrero, con el objetivo de comprender cuál fue el conjunto de ideas, creencias e intereses que prevalecieron en torno a la inseguridad en la entidad.

Como se pudo apreciar, la inseguridad es un problema relevante en Guerrero. Se trata de un asunto que preocupa y ocupa a los guerrerenses. Empero, derivado de la revisión de las plataformas electorales de

2018, no queda la misma impresión respecto a la visión de los partidos políticos de la entidad.

Y es que el conjunto de ideas, creencias e intereses que enarbolaron los partidos políticos en la entidad en materia de seguridad fueron insuficientes y desarticulados, en su mayoría. Salvo contadas excepciones, pocas plataformas pueden adscribirse a un proyecto de corte democrático participativo.

Así, existen plataformas que se podrían adscribir a un proyecto democrático participativo, pero que algún contenido del sello partidista minimiza el alcance de la propuesta (el PAN y el PES, así como el peso de la familia en la prevención), algunas más que no lograron afianzar la participación ciudadana más allá de propuestas desarticuladas que derivan en la idea de un ciudadano pasivo o que carecen de conexión entre términos propios de un proyecto democrático participativo (PNA, MC, PSG, PRD, PRI y CGF).

Además, existen plataformas en que fue escaso el interés en torno a la problemática de la violencia e inseguridad en la entidad (PSM, PPG, PIHG y Morena), así como algunas pocas que se acercan en mayor medida a un proyecto autoritario (PVEM, PT y PCG).

La explicación de lo anterior puede derivar de dos fuentes, una endógena y otra de índole exógena. Respecto al primer punto, aquellos partidos que se adscribieron al proyecto autoritario o que no presentaron una propuesta bien articulada respecto a un proyecto democrático participativo pueden explicarse por la ausencia de debate interno y formación de cuadros profesionales relacionados con la resolución de problemáticas en la entidad. En torno al segundo punto, aquellos partidos que subsumieron su propuesta local a una de índole nacional y/o a la coalición respectiva muestran un enorme pragmatismo, principalmente derivado de su condición de partido minoritario o emergente.

Ahora bien, pese a lo anterior, no está de más advertir que el estudio de las plataformas es sólo un primer acercamiento a qué proponen los partidos respecto a los problemas públicos. Un segundo paso, necesario, es el análisis de lo que llevan a cabo los partidos en los ámbitos legislativos y ejecutivos. De ahí que, queda pendiente, para futuras entregas,

el análisis del ejercicio de gobierno en los ayuntamientos, así como las iniciativas de ley impulsadas por los partidos en la entidad, junto al contraste de lo que prometieron durante la campaña.

De igual forma, otra línea de investigación pendiente es el contraste entre lo que enarbolan los partidos en sus plataformas y la correspondencia que esto guarda con sus documentos básicos, que reflejan su ideario como organización. Por ejemplo, en el caso de los partidos autodenominados de izquierda, cuya variedad es resaltante ya que en la entidad hay partidos que afirman ser socialistas (PSG y PSM), maoístas (PT), antineoliberales (Morena), socialdemócratas (MC y PRD), entre otros.

FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez, S.; E. Dagnino y A. Escobar (eds.), (1998), *Cultures of politics. Politics of culture. Re-visioning Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford Westview Press.
- Centro Prodh (2017), *Hoja informativa Datos sobre la violencia impunidad en Guerrero*, México, Centro Prodh. Disponible en: <http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/OSJIMexicoESP.pdf>
- CGF (2018), *Coalición por Guerrero al Frente. Plataforma electoral 2018*, México, Coalición por Guerrero al Frente.
- Dagnino, E.; A. Olvera y A. Panfichi (2006), “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en E. Dagnino; A. Olvera y A. Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Dávila, L. F. (2015), “Conceptos y enfoques de seguridad”. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina40562.pdf>
- Espejel, A. y M. Díaz (2015), “De violencia y privatizaciones en México: El caso de las Asociaciones Público-Privadas en el sector penitenciario”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. IV, núm. 1, pp. 129-158.
- Fernández-Vázquez, P. (2014), “And Yet It Moves: The Effect Of Election Platforms On Party Policy Images”, *Comparative Political Studies*, vol. 47, pp. 1919-1944.

- Freidenberg, F. y M. Alcántara (2003), “Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina”, en F. Freidenberg y M. Alcántara (ed.), *Partidos Políticos de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García, J. L. (2015), “Informe presentado en Roma apunta que Cruzada contra el Hambre es un negocio más de Nestlé”, *Sin embargo*, 22 de septiembre. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/22-10-2015/1526058>
- Grajales, M. (2015), “Crimen y violencia afectan competitividad en México”, *Forbes*, septiembre.
- INEGI (2018) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018*, México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (2018), *Memoria. Proceso Electoral Ordinario Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2017-2018*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Disponible en: <http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria2017-2018.pdf>
- MC (2018), *Plataforma electoral Ayuntamientos 2018*, México, Movimiento Ciudadano.
- Mercado, L. y M. Tapia (2010), *Seguridad pública y seguridad ciudadana. El debate de la militarización*. Disponible en: http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MER
- México Evalúa (2018), *Violencia en Guerrero: síntoma de la debilidad institucional*, México, México Evalúa. disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/12/12/violencia-en-guerrero-sintoma-la-debilidad-institucional/>
- Morena (2018), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma electoral y programa de gobierno*, México, Movimiento de Regeneración Nacional.
- Olvera, A. (2006), *El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional: Lecciones para planificadores*. Trabajo presentado en el seminario PRODEV, México.
- ONC (2016), *Incidencia de los delitos del impacto en México*, México, Observatorio Nacional Ciudadano.
- (2017), *Incidencia de los delitos de alto impacto en México, 2017 Reporte anual*, México, Observatorio Nacional Ciudadano.
- (2018), *Reporte sobre delitos alto impacto, mayo 2018*, México, Observatorio Nacional Ciudadano.
- ONU (2010), *Cómo hacer para que funcionen las directrices de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito*. Disponible en : http://www.cinu.mx/XIICongresoONUPreencionDelito/docs/prevencion_por_ciento_20del_por_ciento20delito.pdf

- Oxhorn, P. (1998), "Is the century of corporatism over? neoliberalism and the rise of neopluralism", en P. Oxhorn y G. Ducatenzeiler (eds.), *What kind of democracy? what kind of market? Latin America in the age of Neoliberalism*, Pennsylvania, University Press.
- PAN (2018), *Plataforma electoral 2018-2021. Propuesta legislativa y de gobierno municipal. Unidos, ganamos todos*, México, Partido Acción Nacional.
- PCG (2018) *Plataforma político-electoral Guerrero. En Guerrero Tenemos Coincidencia*. México, Partido Coincidencia Guerrerense.
- PES, (2018) *Encuentro Social. Plataforma electoral proceso electoral 2017-2018*. México, Partido Encuentro Social.
- PIHG (2018), *Plataforma política. Proceso electoral 2017-2018 para la renovación de miembros de los ayuntamientos del Estado de Guerrero. Impulsando el desarrollo integral de las personas*. México, Partido Impulso Humanista de Guerrero.
- PNA (2018), *Plataforma electoral elección de diputados y ayuntamientos 2017-2018*, México, Partido Nueva Alianza.
- Pomper, G. (1967), "If I Elected, I Promise: American Party platforms", en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 11, núm. 3, pp. 318-352.
- Poutvaara, P. (2003), "Party platforms with endogenous party membership", en *Public Choice*, vol. 117, pp. 79-98.
- PPG (2018), *Plataforma electoral del Partido del Pueblo de Guerrero 2018 a Presidentes Municipales del Estado de Guerrero en el proceso electoral 2017-2018*, México, Partido del Pueblo de Guerrero.
- PRD (2018), *Plataforma político-electoral del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Guerrero*, México, Partido de la Revolución Democrática.
- PRI (2018), *Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional 2018-2021. Ayuntamientos*, México, Partido Revolucionario Institucional.
- PSG (2018), *Plataforma electoral del Partido Socialista de Guerrero. Por la reconstrucción global de Guerrero*, México, Partido Socialista de Guerrero.
- PSM (2018), *Plataforma electoral del Partido Socialista de México para las elecciones de Ayuntamientos en el Estado de Guerrero 2018-2021*, México, Partido Socialista de México.
- PT (2018), *Partido del Trabajo de Guerrero. Plataforma electoral Ayuntamientos 2018-2021*, México, Partido del Trabajo.
- PVEM (2018), *Plataforma electoral "elección de Ayuntamientos". Proceso electoral ordinario diputados locales y ayuntamientos 2017-2018*, México, Partido Verde Ecologista de México.
- Reynoso, V. (2008), *Partido Acción Nacional*, México, Nostra Ediciones.

- Tamayo, S. (2015), “Espacios y proyectos de ciudadanía. La disputa por las ciudades Espacialidades”, *Revista de Temas Contemporáneos sobre Lugares. Política y cultura*, núm. 5, julio-diciembre 2015, pp. 6-37.
- Tourliere, M, (2017), “México alcanzó los niveles de violencia de un país en guerra abierta: iiss”, *Proceso*, mayo 2017.
- Ziccardi, A. (2012), “Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, núm. 21, pp. 187-226.

CONCLUSIONES

Lecciones y desafíos para comprender las violencias

Nelson Arteaga Botello

Las enseñanzas que este libro nos deja son relevantes para las ciencias sociales no sólo de México, sino para la región latinoamericana. El conjunto de textos que lo componen sintetiza la madurez teórica y empírica de un grupo de investigadores que, por un lado, han consolidado una perspectiva propia para entender los detonadores de la violencia y, por otro, han decidido centrar su atención en la ciudad de Acapulco, Guerrero como el lugar para desarrollar sus aproximaciones teóricas y metodológicas.

El resultado no es sólo un mosaico de interpretación que garantiza un conjunto de miradas para comprender la violencia, sino un análisis en el que es posible dar cuenta cómo los actores generan una red de sentido para interpretar y enfrentar la inseguridad. Los resultados de este libro permiten apreciar las particulares tensiones y contradicciones de un espacio urbano específico, además de que sugieren marcos de interpretación, hipótesis y metodologías para entender lo que está pasando en el resto del país y en buena parte de las ciudades de la región donde el turismo es el motor central de las desigualdades, las inequidades, pero también de la solidaridad social.

En otras palabras, se podría plantear que la Perla del Pacífico es un espejo que refracta de alguna suerte, y con sus especificidades, el

complicado y complejo escenario de violencia nacional que se ha disparado en los últimos veinte años. En este sentido, las conclusiones que se pueden extraer de este libro son relevantes para quienes buscan herramientas para descifrar los mapas de riesgo de la violencia, así como para entender cómo interpretan esta última sus actores políticos y sociales, al tiempo que visualizan las oportunidades y limitantes institucionales para hacerle frente.

Teóricamente el libro presenta una aportación significativa al conocimiento de la violencia en dos líneas. La primera tiene que ver con la capacidad de síntesis para mostrar las distintas aristas, niveles y ámbitos que es necesario tener en cuenta para explicar la violencia: las causas, riesgos y detonadores que conforman los mapas o panoramas de factores que la propician son puestos constantemente en evidencia en los distintos capítulos del libro. El trabajo de Solano con el que abre el libro pone muy claro el campo teórico interpretativo que se desarrolla en resto del texto.

El autor expone nítidamente la necesidad de tomar en consideración, al momento de abordar el tema de violencia, los factores familiares, económicos, comunitarios, escolares, criminales, así como las individualidades, las culturas, las dinámicas de salud y los sentimientos de inseguridad colectiva. Solano considera en todo momento —y esto es una impronta que se aprecia en el conjunto de libro— que es muy difícil hablar de un solo determinante causal que esté disparando la violencia. Para este autor, conviene mejor considerar los elementos estructurales como factores que generan condiciones de riesgo.

Con este programa de investigación, el capítulo no renuncia a explicar la violencia, sino que establece un marco en el que las aproximaciones mecanicistas —aún persistentes en las ciencias sociales— se dejan a lado para considerar la complejidad de la violencia como hecho social total —en el sentido que Marcel Mauss da a este término— y pensar más bien que la violencia debe ser abordada cómo el resultado del encadenamiento y articulación de distintos factores estructurales. Para lograr este encadenamiento de factores, Solano revisa de forma acuciosa los distintos planteamientos teóricos que se han llevado a cabo

en la literatura académica sobre el tema. Esto le permite sintetizar los factores que de alguna manera están relacionados con la violencia.

Posteriormente, analiza un conjunto de espacios urbanos en Acapulco —los llamados polígonos de riesgo—. Aquí introduce la segunda aportación teórica del libro. Sugiere la necesidad de explorar las condiciones de riesgo en términos de cómo distintos elementos operan en situaciones y contextos concretos. De esta forma sustituye la pregunta ¿qué explica la violencia?, por una más compleja ¿qué elementos se articulan para generar una red de detonadores de la violencia? La respuesta a esta pregunta se resume en el siguiente principio analítico: el origen multidimensional de la violencia sólo tiene sentido si se examinan las situaciones de riesgo en espacios específicos.

Esto representa un importante aporte que permite comprender cómo en ciertos espacios sociales, distintos factores de riesgo desatan la violencia. Sin embargo, convendría desarrollar a futuro investigaciones que permitan comprender cómo bajo la presencia de los mismos factores de riesgo ciertos espacios sociales logran inhibir la violencia y la inseguridad. De esta forma sería posible dar cuenta de cómo los elementos estructurales no operan exclusivamente como externalidades que constriñen a los actores, sino cómo estos últimos interpretan e intervienen sobre dichos elementos. En otras palabras, podría ayudar a comprender en qué medida los colectivos alteran los factores ambientales o en términos más abstractos, se podrían aventurar hipótesis para entender cómo se articulan las estructuras y el sentido de la acción social.

Al respecto, se pueden encontrar un número importante de sólidas pistas en cada uno de los capítulos que conforman el presente libro. En los trabajos de Jiménez y Ríos se advierte cómo los actores construyen las percepciones sobre la violencia que se ciernen sobre ellos y cómo pueden hacerle frente, por un lado; y, por otro, cómo se autoperceben ciertos grupos sociales considerados tradicionalmente como productores de criminalidad. El texto de Jiménez resulta particularmente interesante porque muestra cómo, en una ciudad como Acapulco, los procesos que le son propios —como el turismo— impactan en el desarrollo urbano, la desigualdad en el ingreso y los servicios públicos de

una manera diferente a cómo estos mismos procesos se viven en otras ciudades del país.

Desde este contexto, Jiménez nos permite apreciar la especificidad de la percepción de la delincuencia e inseguridad en el puerto con respecto al ámbito nacional. Sugiere una íntima relación entre las condiciones de marginación y exclusión en la que viven un importante número de habitantes de Acapulco y el sentimiento generalizado de riesgo frente a la delincuencia y el crimen. La desconfianza hacia las autoridades encargadas de la seguridad contribuye a generar la sensación de desamparo y escepticismo con respecto al futuro.

El capítulo escrito por Ríos nos deja ver cómo estos sentimientos se arremolinan en el sector de los jóvenes de la ciudad, particularmente en aquellos que no estudian ni trabajan. En su trabajo es posible apreciar las distintas percepciones, tanto negativas como positivas, que los jóvenes tienen en su condición de actores que se enfrentan al mismo tiempo al desempleo y la exclusión escolar. A través de un trabajo de campo que implicó la realización de entrevistas a jóvenes, Ríos explora a profundidad las variaciones en la forma en cómo se negocian las tipificaciones que se hacen sobre los llamados “ninis”, entre aquellos jóvenes que pueden ser señalados o asumidos como tales. Se muestra como la variación en los ingresos de las familias de los jóvenes resulta clave para poder establecer sus horizontes de expectativas presentes y futuras. El peso central que da la autora a sus actores resulta fundamental para poder entender, en parte, el fracaso de los distintos programas de apoyo gubernamental hacia los jóvenes.

Estos dos capítulos relacionados con las percepciones entre distintos ámbitos de población nos permiten apreciar hasta qué punto se significa la violencia. Son un primer nivel de aproximación para comprender cómo los factores de riesgo se cristalizan de forma específica en colectividades concretas y nos permite sugerir preguntas que abren nuevas líneas de investigación. En primer lugar, ¿cómo percibe la sociedad los diferenciales de injusticia que se atribuyen como causas de la violencia, el crimen y la delincuencia? Esta pregunta es importante porque permite explorar las exigencias colectivas de reparación social y la manera

en que pueden ser atendidas dichas demandas. En segundo lugar, nos permite establecer la pregunta con respecto a cómo estas exigencias pueden llegar a convertirse en políticas públicas. La respuesta a este cuestionamiento permitiría establecer una línea de investigación futura en la que sea posible comprender cómo las creencias y las percepciones sobre el mundo se cristalizan en formas de acción colectiva y política, y hasta qué punto es posible establecer sus efectos deseados y no deseados.

Hacia allá apuntan los trabajos de Díaz, Licea y Espejel. El primero de ellos permite apreciar hasta qué punto las capacidades estatales son suficientes para atender la violencia. Tomando como referencia el análisis de los feminicidios, Díaz logra establecer cómo los límites burocráticos y administrativos funcionan como un lastre para aplicar de forma adecuada la Alerta de Violencia de Género en Acapulco. Su análisis logra mostrar de qué manera se produce eso que Max Weber denominó como el desencantamiento de la racionalidad burocrático-administrativa, ese sentimiento de que el mundo de las reglas y las instituciones pública es un laberinto insondable que acaba por ahogar cualquier programa o proyecto generado y conducido por la sociedad civil.

Las alertas de género, como sucede en el caso particular de Acapulco, movilizan a las organizaciones civiles. Estas últimas presentan información relevante, trabajan de cerca con los familiares de las víctimas, en los barrios y las colonias donde los problemas de violencia y los feminicidios son graves. Una vez que las alertas son establecidas, la efervescencia colectiva entra en el entramado de la racionalidad burocrática, borrándola de la escena pública. Este proceso genera al final del día la sensación de que los avances son pocos. Sin embargo, si a este proceso propio de la dinámica burocrático-administrativa se le suman las inercias institucionales de la administración, la opacidad y la incapacidad para sistematizar información y funcionarios públicos carentes de perspectiva de género, lo que se tiene es un escenario catastrófico para enfrentar los feminicidios no sólo en Acapulco, sino en el conjunto del país.

Un diagnóstico muy similar se encuentra en el capítulo escrito por Licea, quien explora de manera detallada la forma en cómo opera el

Observatorio de Seguridad y Gobernanza en Acapulco. Su trabajo muestra la especificidad de las contradicciones en las que trabajan los observatorios en México. Estos últimos enfrentan grandes retos como instituciones diseñadas para dar cuerpo y sentido a la demanda ciudadana, que permitan establecer un espacio para la recolección de información para el diseño de herramientas técnicas —que sean capaces de procesar datos para la mejor toma de decisiones—, así como centros logísticos de análisis y elaboración de políticas públicas.

Después de su instalación, el financiamiento a lo largo del tiempo siempre resulta en un problema que pocas veces se resuelve positivamente. Sin embargo, más allá de atribuir su sustentabilidad en el tiempo a un capricho de las autoridades o a la voluntad política de los gobiernos en turno, es conveniente pensar, al igual que con otros instrumentos similares —como las alertas de género—, que puede deberse a las lógicas de racionalidad administrativas que terminan por vaciar de sentido la efervescencia colectiva que genera la demanda de mayor y mejor seguridad para la sociedad.

¿Cómo es que la racionalidad administrativa termina por absorber y vaciar tan rápidamente las expectativas que generan las demandas sociales que se cristalizan en instituciones intermediarias? —como las que analizan Díaz y Licea—. Una hipótesis que sugiere la lectura de estos capítulos —y que se encuentra contenida en el planteamiento central de Solano— es la idea de la multidimensionalidad y multicausalidad de la violencia, el crimen y el delito. En la racionalidad administrativa este carácter pluridimensional y pluricausal se traduce constantemente en frustración. No se logra ver que realmente funcionen las políticas a corto y mediano plazo para enfrentar la violencia y la inseguridad.

La imposibilidad de observar la conexión entre medios y fines administrativos, la sensación de que no se percibe claramente la relación entre acción y resultados, termina por generar la sensación de que las evaluaciones no muestran cambios sustantivos en los patrones de comportamiento social —particularmente en la reducción de la violencia y la inseguridad—. En la medida en que la atención en uno o varios de los factores de riesgo no necesariamente detiene la violencia, propicia

que poco a poco se abandonen las acciones administrativas o se empanan en los laberintos de la racionalidad burocrática.

Esta valoración de que la violencia es multicausal —y que por tanto es complicado incidir en el mapa de factores de riesgo— puede percibirse en el aparente desdén de los partidos políticos por fortalecer el tema de la seguridad y la violencia en las plataformas electorales. Espejel muestra con claridad en su análisis de las plataformas electorales de 2018 en Guerrero y Acapulco cómo los partidos no son capaces de articular propuestas precisas en materia de seguridad en sus distintas plataformas, pese a que uno de los mayores reclamos ciudadanos es la inseguridad y la violencia. Espejel sugiere que quizás a los partidos no les interesa o no quieren atender el problema.

Una parte de esto puede ser cierto, sin embargo, en el desarrollo de su capítulo se puede observar que hay en el contexto general de las plataformas una idea poco definida de los condicionantes de la violencia y un vaciamiento sobre el sentido de la participación ciudadana. Habría que preguntarse cómo las percepciones sobre la inseguridad y la violencia que Jiménez y Ríos exponen, en los primeros capítulos del libro, podrían acabar por articularse en una forma específica de participación ciudadana en las plataformas partidistas. Aquí hay sin duda un proyecto de investigación y una propuesta específica de intervención a futuro que podría ayudar a garantizar una mejor articulación de las lógicas de la racionalidad burocrática y las capacidades institucionales a través de las plataformas electorales de los partidos políticos.

Finalmente, el libro cierra con el capítulo de Ortega, quien expone los ciclos de la violencia en Guerrero desde una perspectiva histórica. Su capítulo permite comprender los 55 años de historia contemporánea de la entidad, centrando su mirada en la tensión entre las fuerzas locales y entre estas últimas y las pretensiones del gobierno federal por garantizarse el control político de la entidad. Su análisis hace posible comprender la larga historia de lucha entre los movimientos populares democráticos y los enclaves políticos autoritarios en Guerrero.

Los asesinatos políticos, los crímenes contra estudiantes y la narcoviolenencia que se vive hoy en día el estado de Guerrero no se com-

prenden si uno no da cuenta de los sedimentos históricos que se fueron acumulando desde finales de los años sesenta y que constantemente han contrapuesto a las fuerzas democratizadoras —algunas veces cristalizadas en movimientos radicales de violencia política— y la violencia conservadora enquistada en los cacicazgos regionales de la entidad. Así, el texto de Ortega permite, al final del recorrido del libro, tener el telón de fondo que da cuenta de las condiciones estructurales, institucionales y de acción colectiva que dan de alguna manera forma a las violencias que se viven hoy en la entidad y en la ciudad de Acapulco.

El texto de Ortega cierra el conjunto de condiciones multicausales que generan el mapa de riesgos que orientan la mirada del analista de la violencia. Pone en la mesa de discusión los distintos niveles y factores que deben tomarse en consideración para llevar a cabo un análisis adecuado de la inseguridad y la violencia. El paso que nos invita a dar el libro que editan Solano y Jiménez no es sólo para seguir su camino, sino para ampliar la brecha que nos han dejado con su libro. Si hemos comprendido el carácter multicausal en espacios situacionales de la violencia —particularmente en uno de los puertos turísticos más importantes del país—, qué podemos hacer para avanzar más allá del mapa o del panorama de riesgos —en otras palabras, de los elementos estructurales—, qué desafíos nos presentan los textos de este libro para avanzar en el conocimiento de la violencia —aparte de describir y señalar los encadenamientos que propician la violencia.

Una respuesta está en profundizar las interpretaciones de los distintos actores involucrados —tanto víctimas como victimarios, hacedores de política pública, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos—. La otra es explorar cómo las interpretaciones de dichos actores inciden en la puesta en marcha de la acción colectiva. Particularmente podría ponerse en examen cómo los actores juzgan o leen la multicausalidad, las relaciones de interdependencia entre las condiciones de vida que enfrentan y la producción de sus temores y expectativas de un futuro mejor. Los trabajos de Jiménez y Ríos son centrales para un proyecto en este sentido.

Pero también lo son los trabajos de Díaz, Licea y Esquivel para abordar las formas de apropiación política, institucional y burocrática de los miedos y las esperanzas con respecto a la violencia y la inseguridad. En la forma en cómo los horizontes políticos se radicalizaron en los actores sociales y gubernamentales en los años sesenta, así como en la manera en que terminaron por articularse en formas tensas de organización política más democrática, es posible encontrar —como hace Ortega— algunas de las vías para pensar cómo salir del laberinto de la violencia en ciudades polarizadas, excluyentes, pero también profundamente solidarias, como Acapulco.

Así, uno de los aportes más importantes de este libro es que logra solventar el tema de los factores de riesgo. Con ello se establecen los cimientos necesarios para establecer un entramado teórico arquitectónicamente complejo del que se ha dado aquí un primer paso. Cómo los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos y las autoridades gubernamentales comprenden la violencia, se apropian de la violencia como mediación de acción colectiva, política y administrativa. Cómo es que construyen andamiajes colectivos, redes e instituciones para tratar de hacerles frente. En qué medida en contextos situados no sólo se vive la violencia, sino que también se le hace frente o, como sucede en muchos casos, se establecen formas de convivencia y solidaridades restringidas con ella.

Al conectar los mapas de riesgo en contextos determinados con las coordenadas de acción colectiva, administrativa y política, se podría observar —como ya se intuye en los trabajos que componen este libro— los planteamientos críticos al funcionamiento de los espacios urbanos, las políticas públicas y los gobiernos frente a la violencia. Sobre todo, darían la oportunidad de examinar cómo los factores de riesgo de la violencia son transformados socialmente en catalizadores que permiten traducir la indignación pública en reclamos y movilizaciones para generar espacios de solidaridad colectiva y ciudadanías más inclusivas.

Sobre los autores

Nelson Arteaga Botello

Doctor en Sociología, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Premio Iberoamericano de Ciencias Sociales (2010). Faculty Fellow at the Center for Cultural Sociology at Yale University. Publicaciones recientes: “The Populist Transition and the Civil Sphere in Mexico”, en J.C. Alexander, G. Sciortino y P. Kivisto (eds.), *Populism in the Civil Sphere*. Cambridge, Polity (2020). “Solidary Cuisine: Las Patronas Facing the Central American Migratory Flow”, en C. Tognato, N. Jaworsky y J.C. Alexander (eds.), *The Courage for Civil Repair. Narrating the Righteous in International Migration*, Cambridge, Palgrave-Macmillan (2020). “Strong program cultural sociology and Latin America”, *American Journal of Cultural Sociology* (2020) (con Carlo Tognato).

Mariela Díaz Sandoval

Profesora investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero, con reconocimiento

de Investigadora Nacional por Conacyt. Doctora en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la FLACSO-México; miembro del Núcleo Académico de la Maestría Ciencia Política en dicha institución. Desde 2017 ha participado como consultora del Banco Mundial en los informes *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017* y *Procuring Infrastructure PPPs 2018*, así como *World Bank Benchmarking Infrastructure 2020 in Mexico*. Sus líneas de investigación son: corrupción y asociaciones público-privadas; violencia contra las mujeres en política y privatización del sector penitenciario.

Alberto Espejel Espinoza

Profesor investigador del Área Política de la División de Ciencias Socioeconómicas de la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt; doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM. Sus líneas de investigación son: partidos políticos; militancias partidarias; violencia y seguridad; asociaciones público-privadas. Miembro del Núcleo Académico de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Guerrero. Integrante del comité directivo y miembro fundador de la Revista electrónica *Posibilidad Política*.

Margarita Jiménez Badillo

Profesora investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero, con reconocimiento de investigadora nacional por Conacyt; doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Sus publicaciones son relativas al poder legislativo en América Latina y de violencias en Guerrero. Es Coordinadora de la Maestría en Ciencia Política del IIEPA-IMA-UAGRO.

Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales y del Cuerpo Académico Instituciones, Democracia y Cambio Político.

Silvestre Licea Dorantes

Profesor-investigador de la maestría en Ciencia Política, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Es doctor en Investigación en Ciencia Política por la misma institución; maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco, y licenciado en Sociología, por la UAM-Azcapotzalco. Estuvo a cargo de la organización metodológica del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco, en 2012-2013. Sus trabajos publicados sobre temas de paz son: “Precusores políticos de la violencia. Una mirada desde el proceso civilizatorio” (2018), https://www.researchgate.net/publication/328335711_Precusores_politicos_de_la_violencia_Una_mirada_desde_el_proceso_descivilizatorio; “Repensando las políticas de prevención del delito. Una perspectiva civilizatoria con implicaciones en política pública” (2018), <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/54661/57772>; “Un acercamiento a la violencia en Guerrero desde el proceso civilizatorio” (2019), <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/786/pdf>

Evelyn Mejía Carrasco

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel Candidata. Realiza una estancia posdoctoral en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero, y es Miembro del Núcleo Académico de la Maestría Ciencia Política en esta institución. Ha colaborado en diversos proyectos con

organizaciones de la sociedad civil como consultora. Líneas de investigación: violencias y subjetividades; pueblos indígenas, etnicidad y relaciones interétnicas; sociología política; ecología política; metodologías de investigación cualitativa; e investigación aplicada.

Salvador Rogelio Ortega Martínez

Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro) desde 1976. Es doctor en Ciencia Política y Sociología y Magíster en Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, España; licenciatura en Sociología y especialidad en Historia por la UAGro; diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana; doctor *Honoris Causa* por la Universidad Empresarial del Estado de México. En la UAGro ha ocupado diversas responsabilidades: director de Extensión Universitaria, director del Centro Interuniversitario para la Integración Americana; coordinador de Asesores de la Rectoría; director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados; director de Investigación y Posgrado; secretario general. En instituciones públicas ha sido subsecretario de Educación y gobernador del estado de Guerrero. Ha dirigido más de cincuenta tesis de licenciatura, maestría y doctorado; impartido conferencias, seminarios, cursos y talleres en universidades nacionales y extranjeras; publicado libros, ensayos y artículos científicos en el país y el extranjero; ha realizado estancias académicas en Italia, Francia, Panamá y Cuba.

Betzy Ríos Guzmán

Maestra en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Guerrero, primera generación 2015-2017. Fue auxiliar de investigación en el Proyecto “Ciudadanía y violencia urbana en Guerrero” (1200, Conacyt), coordinado por el doctor Gabino Solano Ramírez en la Universidad

Autónoma de Guerrero. Participó en proyectos Pronapred, también bajo la coordinación del doctor Solano, quien dirigió su tesis y que en cuya memoria, los coordinadores de este Libro, hemos reestructurado a manera de artículo, respetando sus palabras y redacción. Fue víctima de la violencia que analizó, al perder la vida el 10 de octubre de 2018, con lo cual perdimos a una persona comprometida con el trabajo social y académico

María de Lourdes Sánchez Gómez

Doctora en Geografía por la UNAM, SNI nivel I. Sus principales líneas de investigación son Geografía Urbano-Regional, Geografía de los riesgos, Geografía de la violencia, Geografía de la educación, desarrollo de geotecnologías para la resolución de problemas territoriales. Ha participado en más de 30 proyectos de investigación e impartido más de 40 cursos, ha coordinado más de seis Diplomados. Actualmente es profesora-investigadora en el Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE, A. C.), docente en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, asesora y consultora del: Centro de Aplicación y Enseñanza Geoespacial S. C. e Inteligencia Geoespacial Consultores, A. C., fue docente en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Pedagógica Nacional Unidad 291, en El Colegio de Tlaxcala, A. C. fue profesora-investigadora Fundadora, Secretaria General y Directora del programa Centro de Análisis Territorial (CAT), un Team GeoMedia Registered Research Laboratory, 2°. laboratorio a nivel nacional y 3°. a nivel Latinoamérica reconocimiento otorgado por INTERGRAPH. Ha coordinado y participado en diversos proyectos de investigación en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Colegio de Hidalgo, Colegio de Tlaxcala, A. C., Instituto de Geografía de la UNAM y El Colegio de México, fue asesor fundador del Observatorio Ciudadano sobre violencia en Tlaxcala.

Gabino Solano Ramírez

Profesor investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Guerrero, con reconocimiento de Investigador Nacional por Conacyt, Perfil Prodep de la SEP, experiencia docente en licenciatura y posgrado. Licenciado en Economía, maestro y doctor en Ciencia Política por la UAGro. Ha publicado avances y resultados de investigación en medios locales, nacionales e internacionales. Fue coordinador de la Maestría en Ciencia Política (PNPC-Conacyt) y fundador de la Maestría en Estudios de Violencias y Gestión de Conflictos, ambas de la UAGro. Es responsable técnico del laboratorio Plataforma Tecnológica para estudios de violencias (pi.evi-Conacyt), del Call center UAGro y de proyectos de investigación relativos a temas de violencias en Guerrero; también coordina la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (Relades) y el Cuerpo Académico Uagro-Prodep-148 Instituciones, Democracia y Cambio Político.

Sociedad, política y violencia.
Lecciones y desafíos desde el pacífico mexicano
se terminó en la Ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2020.
La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a
80 gramos, estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.





Este libro surge de dos procesos que confluyen en el tiempo y en el espacio social mexicano, —pero bien puede ilustrar también, cualquier punto de la geografía latinoamericana en la última década—. Uno de tipo social, es el complejo fenómeno de las violencias que ha permeado las estructuras, interacciones y dinámicas sociales e institucionales en América Latina; y otro, de tipo académico, el creciente campo de estudio en las ciencias sociales que busca explicaciones válidas sobre este fenómeno, a través nuevos constructos teóricos, una reflexión crítica sobre los prejuicios y teorías que han resultado insuficientes para comprender la lógica y sentido de las violencias y sus alternativas de salidas.

Estos procesos no privativos para el caso mexicano, son quizá el común en otras regiones nacionales y latinoamericanas, solo que de muy diversas formas se asumen y se busca analizarlos y confrontarlos. De ahí el título del texto: *Sociedad, política y violencia. Lecciones y desafíos desde el pacífico mexicano* en tanto los análisis aquí presentados intentan dar cuenta de experiencias específicas que bien pueden configurar desafíos para otros contextos latinoamericanos.

