



Universidad Nacional Autónoma de México



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“Prevención social del delito desde la construcción de ciudadanía juveniles. Análisis de las estrategias implementadas en Fresnillo y Guadalupe en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Zacatecas, 2018”

TESIS

**Que para obtener el título de
Licenciado en Sociología**

Presenta:

Sergio Sandoval Pérez

Director de tesis:

Juan Jesús Estrella Chávez



Ciudad Universitaria, CDMX, 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Agradecimientos	3
Introducción	4
Capítulo I. Discusiones conceptuales en torno a la prevención del delito y juventudes.	10
Teoría sociológica del delito.....	10
Teoría de la prevención situacional del delito.	14
Técnicas para la prevención situacional y críticas.	17
Problematización sobre seguridad pública.	20
Sobre el cambio de discurso. La seguridad ciudadana y la prevención social.....	28
Juventudes ¿Objetos o sujetos de la política pública?..	32
De la crisis del modelo de seguridad pública y la afronta de la sociedad civil	40
Capítulo II. Jóvenes zacatecanos. Oferta educativa, laboral y recreativa, y su relación con la incidencia delictiva.	44
Jóvenes zacatecanos	44
Educación.....	46
Empleo	51
Cultura y cultura del deporte.....	53
Consumo de drogas	60
Incidencia delictiva.....	66
Capítulo II. Análisis de las acciones del PRONAPRED orientadas a jóvenes en los municipios de Fresnillo y Guadalupe.....	71
Antecedentes de la política pública de prevención social de la violencia	71
Fundamentación normativa y conceptual del PRONAPRED.....	74
Diagnóstico situacional de la violencia	77
Acciones del gobierno estatal en materia de seguridad pública.....	82
Acciones implementadas en el marco del PRONAPRED	84
Acciones implementadas. Fresnillo.....	87
Acciones implementadas. Guadalupe.....	96
Sistematización y análisis del trabajo	101
Conclusiones	109
Referencias	125

Agradecimientos

Quizá este trabajo haya demorado en presentarse más de lo debido y eso no es consecuencia exclusiva de la pandemia. Los desencantos y compromisos personales postergaron la entrega de un trabajo de investigación que cambió significativamente mi entendimiento de la carrera, del ámbito laboral y de mis competencias como investigador; el tiempo de demora no representa la dedicación y el esfuerzo que he dedicado a esta obra, esta investigación ha marcado el rumbo de mi vida.

Los agradecimientos deben de comenzar por mis padres y mi hermana. A ellos les expreso mi gratitud y amor por haberme sostenido a lo largo de toda mi vida académica, por enseñarme cariñosamente el valor de la constancia y la perseverancia, por estimular mis intereses y capacidades, por apoyarme en todos los proyectos emprendidos, por asimilar gradualmente mi distancia hacia las instituciones, por su paciencia, como con esta tesis que por fin se ha concluido.

En segundo término agradezco a mis maestros. Gracias a la profesora Gabriela Barrueta Ruiz, a pesar de no concluir el primer proyecto de tesis, sus enseñanzas metodológicas y sus clases fueron sustanciales en la carrera. Gracias al profesor Edgar Tafoya Ledesma quien me brindó la oportunidad de realizar el servicio social como profesor adjunto. Y de manera especial, agradezco a Juan Jesús Estrella Chávez, quien además de ser director de esta tesis ha sido mi jefe y amigo, gracias por la confianza al incorporarme al equipo de investigación, por capacitarme, por la exigencia, por el diálogo, por reconocer mis habilidades, por abrirme oportunidades laborales y por los momentos que compartimos que van más allá de lo laboral o académico.

Finalmente a los amigos, a Diana Laura con quien comencé este trabajo, a Jessica, Elliot, Alberto y Sharon con y de quienes aprendí en Zacatecas. A todos aquellos que ayudaron a rebotar las ideas de alguna manera, todo suma, todo da perspectiva.

Introducción

De acuerdo con información recabada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2017 hubo 25,339 víctimas de homicidio doloso, siendo el año más violento de la historia reciente. El sexenio de Enrique Peña Nieto destacó porque ningún año registró menos de 20 mil homicidios; la tasa de homicidio doloso nacional pasó de 18.33 por cada 100 mil habitantes en 2012 a 20.51 en 2017. (SESNSP, 2018)

Según el Índice de Paz en México (IEP, 2018) Zacatecas fue la quinta entidad menos pacífica de todo el país, ubicándose en el lugar número 28 del ranking nacional, sólo detrás de Colima, Baja California, Guerrero y Baja California Sur. De 2016 a 2018, la entidad descendió 10 lugares en el ranking.

Acorde al documento, la repentina escalada de violencia puede explicarse debido a la creciente presencia de cárteles, que se refleja en el deficiente desempeño obtenido en términos de Paz Positiva. En el índice del mismo año, Zacatecas ocupó el sitio 21 a nivel nacional, obteniendo malos resultados en indicadores como: buen funcionamiento del gobierno, niveles de capital humano y aceptación de los derechos de los demás.

Por otra parte, desde el año 2014 y hasta el 2018, Zacatecas fue la última entidad en el subíndice “Economía estable” (IMCO, 2018) El subíndice mide las principales características de las economías estatales, así como la situación del crédito para empresas y familias. Agrupa indicadores como: PIB per cápita, personas con ingresos mayores al promedio estatal, participación laboral, dependencia y diversificación económica, PIB en sectores de alto crecimiento, crecimiento del PIB, deuda estatal y de organismos estatales, costo promedio de deuda, etc.

El Índice de Competitividad Estatal señala que los estados que presentan una economía estable y mercados crediticios grandes, atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, propensos a una mayor generación de empleo y riqueza. El hecho de que Zacatecas haya ocupado el último sitio del ranking nacional durante cuatro años consecutivos, no sólo denota la situación alarmante del desarrollo productivo del estado, sino el poco esfuerzo del gobierno local por mejorar una situación que produce desigualdad económica y pobreza, lo que a su vez propicia problemáticas sociales como la migración y la inseguridad.

Aunado a que la gran mayoría de las unidades económicas mantienen una estructura productiva poco tecnificada, principalmente abocada a la producción de alimentos y materiales de construcción, la entidad también obtuvo uno de los peores desempeños a nivel nacional en el subíndice “Sectores precursores de clase global”.

En este subíndice, en el que Zacatecas ocupó el penúltimo lugar nacional en 2018, se engloban elementos relacionados al sector financiero, de telecomunicaciones y de transporte, los cuales son estratégicos para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo, debido a su relación directa y transversal con otros sectores de la economía. Esto explica, tanto la precaria situación económica del estado, como la marginación de amplios sectores de la población a las pocas y endeble unidades económicas de la entidad.

De acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015, Zacatecas cuenta con una población joven (de entre 15 y 29 años) de 493 mil 409, lo que representa el 31.2% de la población total del estado. En Fresnillo, 27.2% de la población total era joven, mientras que en Guadalupe, 27.6%. Acorde a la misma encuesta, 4 de cada 10 jóvenes se concentran en los municipios de Zacatecas, Fresnillo o Guadalupe. Este escenario y la situación de la economía, explica la deficiente inclusión juvenil en el estrecho espacio laboral y las dificultades en el desarrollo integral de las juventudes en una entidad centralizada.

Aunado a los bajos niveles de bienestar, la insuficiente oferta educativa y recreativa ha hecho que un gran porcentaje de jóvenes se encuentre desocupado y en una situación de vulnerabilidad económica. Ante el contexto social y económico del estado, los jóvenes han sido marginados de la esfera pública y esto ha favorecido el consumo de drogas y la asociación con grupos delictivos, en detrimento de sus propias comunidades.

En un contexto de violencia generalizada, los jóvenes se han convertido en víctimas y victimarios. Se estima que entre 2007 y 2017, 460 menores de 19 años fueron víctimas de homicidio en Zacatecas. (Reyna, 2018) En contraposición, el número de adolescentes procesados en el año 2016 fue de 131, mientras que para 2017 ascendió a 164, lo que representó un incremento de 25% en apenas un año. (INEGI, 2018)

Ante el clima generalizado de violencia, las demandas ciudadanas consecuencia de una estrategia fallida de seguridad pública y la responsabilidad Federal ante la insuficiencia del ámbito municipal en estos conflictos, el PRONAPRED, estrategia prioritaria del

gobierno de Enrique Peña Nieto, planteó una metodología de intervención comunitaria con una nueva orientación hacia la construcción de tejido social. Sin embargo, aun cuando el PRONAPRED empezó a operar desde el año 2013, los índices de violencia continuaron a la alza a nivel nacional y, como fue mencionado con anterioridad, se agravaron de manera alarmante en el estado de Zacatecas.

Por ende, la investigación pretende responder al cuestionamiento: ¿Por qué, a pesar de haber un replanteamiento en la estrategia de prevención del delito, el PRONAPRED no consiguió disminuir la comisión de delitos ni la asociación de jóvenes con grupos delictivos en los municipios de Fresnillo y Guadalupe?

En el último siglo, los debates en torno a la prevención del delito han sido encabezados, sobre todo conceptual y metodológicamente, por organismos internacionales de cooperación, entre los que destacan, la OMS (2003), la ONU (2007) la OIJ y la CEPAL (2014), además de otras instituciones que se han posicionado en defensa de los grupos vulnerables, como la UNICEF o la propia Organización Iberoamericana de Juventud.

La discusión y la agenda promovida por estas organizaciones, ha señalado el evidente desgaste que han sufrido los modelos de seguridad con un enfoque coercitivo y de prevención situacional, criticando su eficiencia y las consecuencias no deseadas que ha padecido la población, pues bajo este enfoque, la misma sociedad se ve amenazada por las decisiones gubernamentales.

En contraposición, han advertido que las políticas de prevención de los delitos responsables y eficaces, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, primando aquellos grupos vulnerables de la sociedad. Además, han argumentado a través de diversas investigaciones, que prevenir desde el desarrollo económico y social representa un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia.

Desde la ciencia social, la producción en relación al tema ha sido diversa, según la disciplina varía el interés de la investigación, pero mayoritariamente se han enfocado al análisis y sistematización de experiencias producto de la implementación de políticas de prevención del delito con un enfoque comunitario, prestando poca atención a los componentes macroeconómicos de la sociedad.

Desde la perspectiva de los trabajadores sociales, y en menor medida de los psicólogos, se ha priorizado el análisis de los aspectos identitarios y se ha reflexionado cómo se

concibe y construye a la población objetivo, problematizando desde la propia experiencia de los beneficiarios el diseño de la política pública.¹

La producción sociológica ha tenido diferentes intereses. Hay algunos estudios y ensayos que problematizan el fundamento conceptual de la metodología de intervención, analizando, en algunos casos, el entendimiento del gobierno en esta materia y los encadenamientos causales que implican las políticas de prevención del delito.² Algunos estudios, más cercanos a la sociología jurídica, han centrado su atención en el marco normativo de estas políticas, haciendo una recuperación de su desarrollo histórico, con el propósito de señalar áreas de oportunidad y los puntos endebles de la legislación.³ Otros estudios, próximos a la ciencia política, han centrado la crítica en la existencia de una ciudadanía poco consolidada, problematizando teóricamente el alcance o el impacto que las estrategias de prevención puedan tener.⁴

Las investigaciones que se han realizado sobre el PRONAPRED, cuando no se limitan a la discusión teórica del diseño del programa, generalmente ahondan poco en el análisis estadístico del bienestar social de las comunidades, o lo realizan a partir de los propios diagnósticos elaborados durante la operación del programa, limitándose en muchos casos, a hacer una reconstrucción histórica de la implementación.⁵

Hablar de prevención social del delito innegablemente alude a las condiciones de bienestar social, pues este resulta el fundamento material para el desarrollo de la dimensión social y en seguida de las dimensiones civil y política de la ciudadanía; además, resulta fundamental que el análisis del PRONAPRED se realice teniendo en consideración su relación con las estrategias de seguridad del gobierno local y las acciones de las instancias encargadas de atender a los grupos vulnerables, en el caso de estudio, con las encargadas de procurar el bienestar juvenil.

El trabajo elaborado no descuida el análisis del desarrollo legislativo de la prevención del delito, ni evade la necesidad de hacer una recuperación histórica del modelo de seguridad en México. Sin embargo, ahonda en la situación del bienestar social juvenil, pues se considera que, al poner en perspectiva los alcances del PRONAPRED en

¹ Véase Medina (2012) y Benedicto (2016), López y Meneses (2018).

² Véase Sampson y Byron (1989), Ayo (2014a) (2014b), Soto (2016).

³ Véase Almanza (2017) Arciniega (2017), García (2018).

⁴ Véase Contreras (2015).

⁵ Véase Rizo (2017), Vargas (2017).

relación a las deficiencias de la oferta educativa, laboral, cultural y recreativa para las juventudes, se hará una aportación al entendimiento de las estrategias de prevención social de la violencia. Habiendo señalado los intereses en esta línea de investigación, describiré el contenido del trabajo.

El primer capítulo analiza a qué responde el cambio de la estrategia de seguridad del gobierno de Enrique Peña Nieto, para ello, se hace una revisión conceptual de los principales enfoques de prevención del delito, su fundamentación teórica, sus metodologías y las críticas tras su incorporación en las estrategias de seguridad del gobierno de México. El análisis recupera la teoría sociológica relacionada al delito y problematiza cómo se conciben y participan las juventudes en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a ellos mismos.

En el segundo capítulo, tras la recuperación estadística relacionada al bienestar juvenil y la situación socioeconómica del estado, se presenta un diagnóstico que problematiza cómo las condiciones del bienestar juvenil, aunadas a un contexto de violencia y tráfico de drogas favorecen la comisión del delito.

En el último capítulo, se analiza la fundamentación conceptual del PRONAPRED y su concordancia con las estrategias de seguridad a nivel estatal. Se describen las acciones implementadas en los municipios de Fresnillo y Guadalupe en el marco del programa y se presenta la sistematización de entrevistas realizadas al equipo involucrado en la operación del mismo.

Finalmente, para concluir la introducción, es necesario describir la labor de investigación. Este trabajo es resultado de mi participación en la elaboración de un Programa Estatal de Gobierno, un Programa Sectorial, y la sistematización de la promoción de acciones de cultura de paz, convivencia social, emprendimiento, desarrollo de competencias y construcción de ciudadanía, en el marco del PRONAPRED en los municipios de Fresnillo y Guadalupe.

Además de las actividades realizadas en el ejercicio de investigación aplicada para el estado de Zacatecas, dentro de las cuales están la elaboración de diagnósticos, la coordinación de grupos focales con funcionarios y ciudadanos y la consultoría en la elaboración de los documentos señalados en el párrafo anterior, conviene explicitar que la investigación está elaborada y organizada a partir de una segunda labor de

investigación y reflexión teórica de contenidos, la recuperación histórica de la estrategia de seguridad que antecedió al PRONAPRED y un análisis normativo y conceptual del propio programa, pues estas actividades permitieron analizar detalladamente el material de la investigación y mejorar la comprensión, no sólo del tema, sino de la propia experiencia de trabajo en la entidad.

Capítulo I. Discusiones conceptuales en torno a la prevención del delito y juventudes.

En este capítulo se hace una revisión conceptual de los principales enfoques de prevención del delito con el objetivo de comparar y confrontar su fundamentación teórica y sus metodologías. En primera instancia, se presenta una revisión de la teoría sociológica relacionada al delito y la explicación de estos comportamientos. Posteriormente, se expone el enfoque de prevención situacional analizando las críticas que se han realizado al modelo metodológico; además, se problematiza el enfoque de seguridad pública a partir de la estrategia de los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, como antecesores inmediatos de la gestión de Enrique Peña Nieto.

En un segundo momento, se desarrolla el enfoque de prevención social del delito, ahondando en las causas y motivaciones del cambio discursivo a nivel internacional. El análisis aborda las implicaciones de la gobernanza como fundamento de las políticas públicas de prevención y se problematiza cómo se conciben y participan las juventudes en el diseño e implementación de las mismas. Por último, se expone la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la crítica y modificación de las estrategias de seguridad pública.

Teoría sociológica del delito

En la teoría sociológica clásica, Durkheim destacó por su explicación del delito, reconociendo que estos actos han estado presentes en todas las sociedades, argumentando su “normalidad”: “Para que no hubiera delitos sería preciso un nivelamiento de las conciencias individuales que, por razones que luego veremos, no es posible ni deseable; en cambio para que no hubiera represión tendría que haber homogeneidad moral, lo que es inconciliable con la existencia de una sociedad.” (Durkheim, 2001: 8)

A pesar de esto, el autor reconoce que pueden presentarse comportamientos anormales - anómicos- que amenacen la cohesión social, por lo que, acorde al contexto histórico, han existido sistemas represivos que sancionan y procuran establecer límites mínimos en la incidencia delictiva, evitando que estas conductas se conviertan en fenómenos patológicos. (Durkheim, 2012)

Los pioneros en realizar investigaciones sociológicas empíricas relacionadas a estos fenómenos fueron académicos pertenecientes a la Escuela de Chicago. A principios del siglo XX, la ciudad se desarrolló de una manera acelerada y se convirtió en una de las urbes con mayor tránsito de trabajadores y migrantes debido a su sistema ferroviario.

A comienzos de la década de los veinte, la ciudad enfrentaba una crisis de seguridad debido a los conflictos provocados por la prohibición del alcohol, misma que desembocó en una ola de crímenes encabezados por Jhony Torio, conocido como el “Rey de los prostíbulos”. Esto sin mencionar que, para entonces, Chicago representaba uno de los centros más importantes del movimiento sindical estadounidense.

Los académicos de la Escuela de Chicago, entre los que destacan Robert Park, Clifford Shaw, Henry McKay y Edwin Sutherland, trataron de dar respuesta a los problemas de las grandes ciudades industriales en las que el control político y legal comenzaba a ser endeble. Sus investigaciones partían de la idea de que estos problemas eran consecuencia de la desorganización social.

En un nivel explicativo macrosocial, centrado en la estructura urbana, argumentaron que el desarrollo espacial de las urbes se daba a través de círculos concéntricos que materializaban las desigualdades sociales. En el primer círculo de la ciudad se ubicaban los edificios de gobierno y los financieros, rodeados por viviendas unifamiliares pertenecientes a las clases con mayor poder adquisitivo. A partir de estos y, como consecuencia de la industrialización, comenzaban a aparecer fábricas y viviendas para la clase trabajadora. Las áreas intermedias, es decir, aquéllas entre círculos, fueron denominadas por los investigadores “áreas de transición” y fueron identificadas como las zonas donde se cometían la mayor cantidad de crímenes. (Miranda, 2003)

Los miembros de la escuela de Chicago argumentaban que en estas zonas, había una mayor desorganización social y al referirse a esto, aludían a la falta de valores compartidos y medios institucionales que mediaran las diferencias culturales entre los distintos grupos, que generalmente habitaban en contextos de pobreza. Acorde a los investigadores, las diferencias de carácter étnico y nacional, económico y de usos y costumbres imposibilitaban la organización social.

Además, señalaron que en estas zonas existía una falta de control social sobre los menores, que generalmente pasaban largos periodos sin la vigilancia de sus padres, debido a que estos atendían largas jornadas laborales, lo que, aunado al flujo de

población externa a las comunidades, propiciaba el desarrollo de comportamientos ilícitos y la formación de pandillas.

Robert K. Merton, sociólogo norteamericano que conocía estas investigaciones y estaba interesado en desarrollar algunos postulados de Durkheim desde una perspectiva funcionalista, intentó explicar cómo las estructuras sociales ejercen una presión definida para que los individuos sigan una conducta inconformista en vez de una conformista en el alcance de sus metas sociales.

Para el autor, la estructura cultural fija los intereses y metas legítimas que son aprobadas y validadas por la mayoría de los individuos de una sociedad, es decir, construyen una estructura de referencia aspiracional. Simultáneamente, la propia estructura cultural, a través de las costumbres, normas e instituciones, define, regula y controla las acciones permisibles e institucionalmente canalizadas para alcanzar esas metas.

El autor menciona que la importancia cultural concedida a ciertos objetivos varía independientemente del grado de importancia dado a los medios legitimados y señala que existen sociedades que dan una importancia excepcionalmente grande a objetivos específicos, sin conceder una importancia proporcional a los procedimientos institucionales; Merton reconocía que en la sociedad estadounidense el dinero se había convertido en un símbolo de prestigio exaltado por la estructura cultural, que no reparaba en la desmoralización individual y por tanto, en la desinstitucionalización de los medios.

Ante la diferenciación económica, social e inclusive racial, los individuos cuestionan cuáles son los medios más eficaces para la realización del fin u objetivo exaltado, en vez de optar por los legales o legítimos. La eficacia y normalización de comportamientos contrarios al orden social, puede desembocar en fenómenos anómicos que amenacen la estabilidad social. Dice el autor: "...la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico, como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a ellas." (Merton, 1995: 212)

Merton identificó cinco mecanismos de adaptación, no excluyentes ni graduales, a través de los cuales los individuos buscan la realización de las metas establecidas por la estructura cultural.

Tabla 1. Modos de adaptación

Modos de adaptación	Metas culturales	Medios institucionalizados
Conformidad	+	+
Innovación	+	+
Ritualismo	-	+
Retraimiento	-	-
Rebelión	±	±

Donde (+) significa adaptación, (-) significa rechazo y (±) significa rechazo de los valores vigentes y sustitución por valores nuevos.

Fuente: Merton, 1995, p.216

De forma sintética, podríamos describir los mecanismos de adaptación estipulados por Merton de la siguiente manera:

-Conformidad: Aceptación de las metas culturales y los medios institucionalizados para alcanzarlos. La más común y ampliamente difundida, la forma típica que posibilita el orden y la estabilidad de la sociedad.

-Innovación: El individuo acepta las metas culturales sin interiorizar las normas institucionales que gobiernan los modos y medios para alcanzarla. Se recurre a medios no legítimos para alcanzar los objetivos.

-Ritualismo: El individuo abandona o reduce las metas culturales impuestas, aceptando los medios y normas institucionales para materializar sus aspiraciones. Ejemplificado por el autor en la personalidad del empleado burócrata y su accionar rutinizado en miras de la seguridad y la satisfacción limitada.

-Retraimiento: El individuo rechaza las metas culturales y los medios institucionalizados para la realización de éstas. Son individuos que no se sienten parte de la sociedad y que, en ocasiones, atentan contra las normas institucionales.

-Rebelión: Los individuos intentan desarrollar nuevas estructuras sociales y contemplan la renuncia de las metas y las normas existentes que son consideradas arbitrarias.

Tanto la innovación como la rebelión, son mecanismos de adaptación que explican los comportamientos delictivos para la realización de metas culturales; si la diferenciación socioeconómica y la escasa movilidad social produce desigualdad de oportunidades para el alcance de las metas y a esto se suman otros factores ideológicos -como el sistema de castas o una cultura machista- es razonable y por tanto comprensible, que los individuos no reconozcan los medios institucionales legítimos y actúen al margen de ellos.

En relación a la diferencia de la innovación entre los “sagaces” empresarios norteamericanos y los individuos pertenecientes a bajos estratos económicos, dice el autor: “Es la *combinación* de la importancia cultural y de la estructura social la que produce una presión intensa para la desviación de la conducta. El recurrir a canales legítimos para hacerse de dinero está limitado por una estructura de clases que no está plenamente abierta en todos los niveles para los individuos capaces.” (Ibídem: 224)

Aunque se debe ser cuidadoso con el análisis realizado por Merton, pues él considera que la pobreza no basta en sí para producir una alta tasa de conductas delictivas, es junto a otras, una variable perteneciente a un complejo de variables interdependientes. Las diferencias en las tasas de incidencia delictiva entre algunas ciudades norteamericanas y algunas ciudades de la Europa Sudoriental -que inclusive tenían mayores índices de pobreza- evidenciaban según el autor, que:

“cuando tenemos en cuenta la configuración total -pobreza, oportunidades limitadas y la asignación de metas culturales- se deja ver alguna base para explicar la correlación más amplia entre pobreza y delincuencia en nuestra sociedad que en otras donde la estructura rígida de clase va acompañada de símbolos de éxito diferentes para las diferentes clases.” (Ibídem: 226)

Teoría de la prevención situacional del delito.

Los antecedentes directos del desarrollo teórico de la prevención situacional del delito están a principios de los años 80’s en las investigaciones de Ronald V. Clarke. Otro antecedente significativo es la sociología criminal positiva de Enrique Ferri, quien comienza a esbozar la idea de prevención bajo el concepto de equivalentes de penas o preventivos, en la cual, se buscaba realizar una intervención preventiva, positiva, social, eficaz, racional y científica, en oposición a la intervención penal, la cual se consideraba negativa, reactiva e ineficaz. (Ayos, 2014: 283)

La teoría de la prevención situacional del delito estaba orientada a la restitución del orden y el desaliento a la formación de organizaciones criminales que promovían comportamientos patológicos o desviados. Retomando algunos postulados relacionados a la desorganización social, buscaban reducir la oportunidad que el espacio físico brinda para la comisión de delitos, centrando las acciones preventivas en el entorno físico y no en el delincuente.

La teoría de la prevención situacional del delito está fundamentada en la disciplina criminológica, la cual se basa en:

- Teoría del enfoque de actividades rutinarias (Cohen y Felson, 1979 y Felson y Clarke, 1998)

Parten de la premisa de que la mejora de las condiciones de vida no reduce la delincuencia y que la dinámica social moderna propicia la criminalidad. Sin indagar en las motivaciones de los individuos, reconocen que existen “delincuentes motivados” que, por diversas razones, tienen la intención y las habilidades para realizar un delito

La realización del delito depende de la oportunidad para cometerlo. El individuo actúa cuando convergen en tiempo y espacio un objetivo alcanzable y la ausencia de un guardián capaz de prevenir su comisión.

Posteriormente Felson y Clarke añadieron al esquema actores que propician el crimen (facilitador del crimen) y actores que lo imposibilitan (supervisor íntimo y gestor del espacio). (Soto, 2016: 135-136)

- Teoría de la elección racional (Cornish y Clarke, 1986 y 2003)

Partiendo desde un enfoque comprensivo a nivel individual, los autores fundamentan su teoría teniendo como premisa que el delito es un acto racional que maximiza las ganancias y minimiza los costes.

A partir del concepto económico de utilidad esperada, el individuo evalúa la oportunidad para cometer el delito. En un inicio el individuo valora el acto, idea que se fortalece a partir de los refuerzos positivos que recibe. Si el individuo tiene experiencias desastrosas o cambios en la situación, personal o ambiental, desistirá o buscará otra oportunidad para cometer el delito.

Para estos autores los factores sociales representan un elemento secundario para la realización de un delito, ya que la decisión es de carácter individual y racional por parte del criminal. Por ende, la teoría sugiere que para reducir la incidencia delictiva se incrementa la percepción del esfuerzo de cometer el acto.

- Teoría del patrón delictivo (Brantingham y Brantingham, 1984 y 1993)

Esta teoría se basa en los postulados de la teoría de la actividad rutinaria ya que, en primera instancia, es necesaria la presencia de un delincuente motivado y la identificación de la oportunidad. Acorde a su teoría, el delito no tiene manifestaciones aleatorias, se distribuye en el espacio de acuerdo a los objetivos y los patrones de movimiento cotidianos de los delincuentes.

Los criminales identifican las condiciones idóneas del delito, reconociendo nodos, rutas y límites. Los nodos son los lugares donde se concentran las personas y son determinados por la actividad personal. Las rutas son los trayectos de desplazamiento entre nodos y los límites son los confines de las áreas donde la gente habita, trabaja, compra o busca entretenimiento y brindan más seguridad al infractor para cometer un delito.

- Teoría de la prevención criminal basada en la modificación del ambiente (Jeffrey, 1971) o CPTED (crime prevention through environmental design)

Es un modelo sociobiológico el cual sostiene que se debe modificar el espacio arquitectónico y urbano ya que éste influye en el comportamiento a través de la mente. El modelo CPTED tiene su origen en la psicología experimental con fundamentos de la teoría moderna del aprendizaje.

La propuesta se realizó en contraposición al enfoque tradicional punitivo. Jeffrey consideraba que la prisión, la prevención mediante sanciones y la rehabilitación de los delincuentes no eran eficientes e inclusive resultaban contraproducentes.

El CPTED se basa en cuatro principios básicos. Primero: promover la vigilancia natural; por ejemplo, aumentando la afluencia de personas en espacios con mayor número de delitos. Segundo: fomentar el control natural de accesos. Tercero: reforzar la identidad con el espacio, lo que nos lleva a la apropiación del espacio público por parte de la comunidad. Cuarto: diseñar, gestionar y dar mantenimiento al espacio.

- Teoría del espacio defendible (Oscar Newman, 1972)

Oscar Newman realizó investigaciones en los complejos habitacionales norteamericanos y al igual que Jeffrey, sostenía que el diseño arquitectónico determinaba la oportunidad de cometer un crimen. Además, argumentaba que el diseño imposibilitaba que los propios residentes pudieran vigilar y controlar la seguridad de su vivienda, lo que reconocía como un elemento sustancial.

Esta teoría intenta prevenir la delincuencia mediante diseños urbanísticos que reduzcan el anonimato, incrementen la vigilancia y disminuyan la posibilidad de actuación de los delincuentes. La defensa del espacio se da a través de tres componentes: la territorialidad, la vigilancia natural y la imagen.

Técnicas para la prevención situacional y críticas

Cornish y Clarke, desarrollaron un esquema metodológico basado en las cinco teorías que fundamentan la prevención situacional. Agruparon éstas técnicas en los siguientes grupos, según su objetivo:

- 1) **Aumentar el esfuerzo.** Creando obstáculos para entorpecer el delito.
- 2) **Aumentar el riesgo.** Intentando detectar los delitos oportunamente y anunciando que el delito no quedará impune.
- 3) **Disminuir las ganancias.** Cambiando la relación costo-beneficio al minimizar la utilidad a conseguir.
- 4) **Reducir provocaciones.** Buscando disminuir la probabilidad que el delito se lleve a cabo.
- 5) **Eliminar excusas.** Clarificando las normas de conducta, incrementando sentimientos de culpabilidad. (véase tabla 2)

Tabla 2. Veinticinco técnicas de la prevención situacional del delito

AUMENTAR EL ESFUERZO	AUMENTAR EL RIESGO	DISMINUIR LAS GANANCIAS	REDUCIR PROVOCACIONES	ELIMINAR EXCUSAS
-----------------------------	---------------------------	--------------------------------	------------------------------	-------------------------

Entorpecer objetivos: seguros antirrobo de vehículos; pantallas y envolturas antirrobo	Aumentar el número de guardianes: salir en grupo por la noche; llevar móvil	Ocultar objetivos: aparcarse en garajes; furgonetas de bancos sin marcar	Reducir frustraciones/estrés: mantener eficiencia en las colas, suficientes asientos	Establecer reglas: contratos de alquiler, registros en hoteles, cogidos de práctica
Controlar accesos: porteros automáticos; accesos con tarjeta; control de equipajes	Facilitar la vigilancia: mejoras en la iluminación; diseño de espacio defendible	Desplazar objetivos: radios extraíbles, refugios para mujeres maltratadas, tarjetas de crédito	Evitar disputas: zonas en estadios para distintos aficionados, reducir la aglomeración en bares	Fijar instrucciones: <no aparcar> <propiedad privada> <extinguir fuegos>
Controlar salidas: tickets en los aparcamientos; licencias de exportación	Reducción del anonimato: tarjetas de identidad de taxistas; uniformes	Identificar la propiedad: marcadores de propiedad, inc. en vehículos y ganado	Reducir la excitación inicial: controlar la difusión de pornografía infantil	Alertar la conciencia: campañas de tráfico
Desviar transgresores: dispersar bares; evitar servicios unisex; cierre de calles	Introducir <gestores> de sitios: cámaras de seguridad en autobuses	Trastornar los mercados delictivos: controlar vendedores ambulantes	Neutralizar la presión del grupo de referencia: di no a las drogas, dispersar a alborotadores en colegios	Asistir la conformidad: proporcionar servicios públicos y papeleras
Controlar facilitadores: deshabilitar móviles robados; controlar la venta de cuchillos	Reforzar la vigilancia formal: alarmas antirrobo; personal de seguridad	Eliminar beneficios: limpieza de grafiti, montículos de velocidad; contenedores de tinta roja	Disuadir imitaciones: censurar detalles del modo de operar, reparar rápidamente los daños por vandalismo	Controlar las drogas y el alcohol: alcoholímetros, cacheos

Fuente: Elaboración propia con base en Summers (2009)

Estas técnicas han tenido muchas críticas, enfocadas principalmente en su carácter simplista y falta de fundamentos teóricos. Además, se ha cuestionado que la prevención situacional no proporciona soluciones a las causas de los delitos, sino a la frecuencia y la forma en cómo se presentan, haciendo que los resultados que se tienen sean inmediatos y no a largo plazo.

Las teorías en las que se basa la prevención situacional, así como las técnicas de prevención, no definen al delincuente motivado, por lo que se estigmatiza a la población

que reside en el espacio con mayor afluencia de delitos. Por otro lado, se habla de la racionalidad que tiene el delincuente en relación al costo-beneficio del delito, no obstante: “Las recompensas por los comportamientos no delictivos suelen ser mediatas; en cambio muchas recompensas asociadas al delito tienen un efecto casi inmediato.” (Soto, 2016: 139) Por lo que al caracterizar al delincuente puede haber un sesgo que apela a elementos ideológicos y morales de lo “bueno” y lo “malo” sin reconocer las desigualdades sociales.

Otra de las críticas fuertes recae en la teoría del desplazamiento, que estipula que una vez que el espacio originalmente “usado” se encuentra modificado y en vigilancia, el delincuente sólo cambia de lugar para delinquir. A pesar de que la modificación y vigilancia del ambiente “previenen” de forma momentánea el delito, no contribuyen a la atención de las motivaciones.

Algunos críticos señalan que la prevención situacional sólo es aplicable a aquellos delitos que pueden ser influenciados por el factor “oportunidad” en ámbitos privados. Por la naturaleza de las investigaciones realizadas, los delitos estudiados son los que atentan contra la propiedad privada. Sin embargo, algunas conclusiones son difícilmente transferibles a delitos cometidos en el espacio público, los cuales influyen directamente en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la inseguridad, motivando el aislamiento y la configuración de comunidades cerradas, mismas que refuerzan la idea de lo extraño como potencialmente peligroso y rompen la continuidad del espacio social⁶.

Finalmente, una de las críticas más significativas, es que limita la libertad individual. Las estrategias de prevención no sólo implican a los delincuentes, debido a que la vigilancia, modificación y control se realiza en el espacio público, repercute a todos los individuos que convergen en él. Aunque muchas personas prefieren perder algunos aspectos de su libertad individual para que se garantice su seguridad, se puede cuestionar la violación a algunos derechos humanos en miras del control social.

En este sentido, muchos de los postulados de la prevención situacional están relacionados al enfoque de seguridad pública que prevalece en el Estado mexicano. En los últimos 18 años la situación que se vive en el país ha obligado a las autoridades a emprender diferentes acciones para contrarrestar los altos niveles de violencia y

⁶ Véase Prada, J. (2010) Lucio, J. Ramírez, E. y Cárdenas, D. (2011)

delincuencia. Estas estrategias se realizaron en pro de la seguridad pública y la seguridad nacional, sin embargo, dejaron de lado la libertad individual y tuvieron consecuencias negativas y éxitos cuestionables.

Problematización sobre seguridad pública

Para entender la gestión de Felipe Calderón, punto de quiebre en materia de seguridad en nuestro país, es necesario recuperar algunos elementos significativos del sexenio anterior y reconstruir el contexto social y político en el que comenzó su gobierno.

Cuando Fox asumió la presidencia en Diciembre del año 2000, tenía apenas un mes que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) había sido creada. Este cambio en las instituciones de gobierno correspondió a una serie de reformas ampliamente prolongadas que pretendían desvincular la función e investigación policial de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien realizaba estas funciones y volvería a hacerlo en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Junto a la SSP, se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) que sustituyó a la Policía Judicial Federal. La reforma respondía a la agenda internacional, que recomendaba consolidar fuerzas especializadas con una orientación al servicio público acorde a criterios apegados a los derechos humanos.⁷ No obstante, a pesar de la creación de esta nueva división, el gobierno optó por la creciente intervención de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, estrategia que fue extrapolada por el sucesor presidencial.

Si bien en el gobierno de Vicente Fox se reconoció que la pobreza era un amenaza para la seguridad nacional (PND, 2000) y a partir de esta premisa se desarrolló el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, lo cierto es que algunos autores han señalado que, por sus características, el programa funcionó más como una estrategia de propaganda política, que como estrategia articulada para enfrentar la pobreza, pues los indicadores expuestos por el gobierno conceptualizaban de manera conveniente a la pobreza, dejando de lado elementos sustanciales del y para el bienestar social de los mexicanos. (Pineyro y Barajas, 2008)

Aunado a esto, si bien en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se reconocía la importancia del desarrollo social y humano y la autosuficiencia individual como

⁷ Véase López y Fonseca (2013)

elementos que propician la seguridad nacional, lo cierto es que la Ley de Seguridad Nacional (LSN), emitida en enero de 2005, fue un duro revés, pues en ella se anteponía la seguridad del Estado a la seguridad nacional pensada en el PND 2000-2006.

Por seguridad nacional, la LSN entendía:

“...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, lo que conlleva:

- La protección de la nación frente a las amenazas y riesgos.
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación.
- La defensa legítima respecto a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo social, político y económico del país.” (DOF, 2005a)

Como puede observarse, el orden de prioridad fue invertido en la ley y si bien se reconocieron dentro de las amenazas los elementos mencionados, no existe correspondencia con el PND 2000-2006, pues la ley tenía una perspectiva policiaco-militar que apuntaba al control interno, antes que explicitar el papel de la SSP y sus responsabilidades dentro de la visión integral del PND, que buscaba una solución de fondo y la construcción de una policía de proximidad social.

Casi un año después de la publicación de la ley y, tras una elección marcada por la desconfianza y el descrédito ciudadano a los procesos electorales, Felipe Calderón asumió la presidencia. Desde antes de iniciar su sexenio, tuvo que realizar alianzas con corporativos y empresas priistas, quienes más que apoyar una propuesta política, se unieron para formar un bloque que impidiera el triunfo del candidato Andrés Manuel López Obrador. Por lo que, antes de asumir el cargo, ya tenía algunos compromisos y temas marcados en la agenda nacional.⁸

⁸ Véase Meyer (2013)

Apenas diez días después de su toma como presidente de México, el 11 de diciembre de 2006, el presidente anunció la Operación Conjunta Michoacán, una acción militar con gran despliegue de mandos, que tenía como objetivo hacer frente a la organización criminal conocida como “Familia Michoacana” quien para ese entonces se había apoderado de gran parte del territorio de Michoacán. Ese acto fue el inicio de la conocida “guerra contra el narcotráfico”, estrategia de seguridad que fue y continúa siendo ampliamente discutida y cuestionada por sus consecuencias negativas para la población mexicana.

Meyer (2013) considera que, además de las presiones internas, producto de sus alianzas políticas, el presidente Calderón tenía exigencias del gobierno norteamericano por realizar un cambio en materia de Seguridad Nacional. Acorde al autor, debido al problema de tránsito de drogas y la reciente implementación del Plan Colombia⁹, que había tenido resultados significativos, el gobierno norteamericano se encontraba interesado en repetir la estrategia en nuestro país.¹⁰

Un año después de haber sido declarada la guerra al crimen organizado, el presidente Felipe Calderón firmó con el entonces presidente de EUA, George W. Bush, el Plan Mérida el 13 de marzo de 2007. Este plan era un acuerdo entre los gobiernos de Estados Unidos y México para crear un marco de cooperación en materia de seguridad, haciendo énfasis en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

El costo de la asistencia del gobierno estadounidense fue de 1600 millones de dólares en un lapso de tres años y si bien, el Plan Mérida estaba destinado a mejorar la infraestructura tecnológica de las instituciones de seguridad para una afronta inteligente y tecnológica, lo cierto es que los recursos se asignaron priorizando a los miembros militares. Según Estrada (2012), la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina recibieron el 60% de los recursos, seguida por la Procuraduría General de la República y en menor medida la Secretaría de Seguridad Pública.

La inversión en materia de seguridad no sólo se dio a través del Plan Mérida. Desde el inicio de la administración de Felipe Calderón, se determinó la seguridad pública como un gasto prioritario para el gobierno. El presupuesto de la SSP: “pasó de tener una tasa

⁹ Véase Guevara (2015)

¹⁰ Estrada (2012) agrega que, el interés del gobierno estadounidense en trabajar de manera conjunta en el combate al narcotráfico es resultado de la reestructuración de los preceptos y normativas de la seguridad nacional producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

de crecimiento promedio anual de 5.34% en el periodo 2001-2006, a un crecimiento promedio anual de 13.10% en el periodo 2007-2012, de presupuesto ejercido.” (Chincoya, 2014: 76)

No obstante, a pesar del gran monto invertido a la SSP -entre 2007 y 2012, el presupuesto acumulado ascendió a \$199,849.5 millones de pesos- más de la mitad se destinó al fortalecimiento, desarrollo de capacidades e infraestructura de la policía federal; lo que evidencia la primacía de una lectura bélica en la afronta al crimen organizado y la asociación de la idea de inseguridad con la del narcotráfico (Ibídem).

Para evidenciar que la estrategia de enfrentamiento directo al crimen organizado careció de planeación y un diseño inteligente, bastaría recordar que fue hasta la mitad del sexenio, tras 3 años de combate al narcotráfico, que se publicó el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP). Además de la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, el PSP privilegiaba, -en este orden-:

- La participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.
- El combate y sanción de la comisión de delitos mediante la modernización y mejora de los instrumentos empleados por las corporaciones en la operación policial.
- La modernización de los recursos tecnológicos para la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia.
- La generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal.
- La implementación en las corporaciones de los tres órdenes de gobierno del Servicio de Carrera Policial (SCP), procesos de evaluación del personal, esquemas de profesionalización y ascensos en la carrera policial.
- El fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social. (DOF, 2009a)

A pesar de que, en primera instancia se haga énfasis en la prevención del delito¹¹, el resto de las líneas estratégicas aluden al fortalecimiento institucional para la contención y sanción del delito y apuntan a la necesidad de reforzar la vigilancia.

Para evidenciar el entendimiento coercitivo y limitado de los problemas de seguridad pública y el poco interés y detenimiento en materia de prevención del delito, bastaría ahondar en el primer objetivo del PSP, el cual fue:

“Prevenir conductas delictivas con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura en lugares públicos y en el entorno escolar; fortalecer la cultura de la legalidad y la atención a víctimas del delito, así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población, por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.” (Ibídem)

No obstante, a pesar de la naturaleza del objetivo, la primera estrategia señalada fue: “Incrementar la presencia y efectividad policial en lugares públicos y de convivencia familiar en entidades federativas y municipios, como mecanismo para prevenir la comisión de delitos y propiciar un entorno más seguro.” (Ibídem) Mientras que los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento del objetivo fueron: Patrullaje policial en espacios públicos, municipios con acciones en materia de prevención del delito¹², patrullaje policial en el entorno de escuelas primarias y secundarias públicas, capacitación de personal policial en derechos humanos, recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y finalmente, la actualización de la red nacional de atención a víctimas del delito.

¿Qué resultados se obtuvieron con la estrategia emprendida por la administración de Felipe Calderón? Un consenso generalizado sobre su fracaso¹³; en la opinión pública, que sufrió los “daños colaterales”¹⁴, no sólo había descrédito sino indignación ante el alza de la violencia a nivel nacional. Según datos recuperados en el PND 2013-2018:

¹¹ Conviene señalar que no se está hablando de prevención social del delito, sino de la prevención del crimen.

¹² No se especifican las características o requerimientos de estas acciones.

¹³ No sólo para la prensa nacional. La prensa y la academia norteamericana manifestaron sus opiniones, véase Institute of politics (2012)

¹⁴ Dentro de los discursos presidenciales se tuvo mayor énfasis en “ganar” la guerra contra el narcotráfico que en el bienestar de la población: “... sabemos que será una guerra de largo plazo, que no será fácil ni rápido ganarla, que tomará tiempo, que tomará recursos económicos, vidas humanas, pero es una guerra que vamos a ganar...” (García y Arnaut, 2018)

“entre 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. La misma fuente [SESNSP] señala que las denuncias por extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045.” (DOF, 2013)

No sólo los delitos del fuero federal se incrementaron, los delitos del fuero común aumentaron significativamente durante el sexenio de Calderón y es que el crimen organizado tuvo una reorganización significativa a partir del combate frontal por parte del gobierno mexicano.

Acorde a la investigación de Guerrero (2011) a nivel nacional el número de organizaciones firmantes de narcomensajes casi se triplicó de 2007 a 2008 y creció más del doble entre 2009 y 2010. Los alarmantes números no pueden ser comparados con las cifras relacionadas al arresto de grandes capos, pues resultan insignificantes ante el incremento de organizaciones delictivas.

Tabla 3. Número de cárteles y organizaciones locales registradas por año en comparación al número de arresto de grandes capos

Año	2007	2008	2009	2010
Cárteles	6	15	29	52
Organizaciones locales	5	15	24	62
Total	11	30	53	114
Arresto de grandes capos	1	6	12	6 ¹⁵

Fuente: Guerrero (2011)

La estrategia de Felipe Calderón no sólo fue ineficaz, sino contraproducente. Por un lado, la inestabilidad de las organizaciones delictivas y las reconfiguraciones internas ante la caída de los líderes, generaron disputas que fragmentaron a las organizaciones; a diferencia de las antiguas gestiones de gobierno, cuando los grandes capos tenían el control y predominaba la negociación ante el conflicto, la estrategia de arrestos rompió la estabilidad de las organizaciones y propició la confrontación en búsqueda del control

¹⁵ Hasta el mes de abril de 2011. Guerrero (2011)

territorial. Esto obligó a las organizaciones a incrementar su poder de fuego contra el gobierno y contra otras organizaciones y desató olas de violencia en las zonas en disputa.

Por otro lado, y en relación a la teoría del desplazamiento criminal, el tráfico de droga no sólo no disminuyó, sino que provocó la diversificación de la actividad ilícita, lo que afectó directamente a los ciudadanos, que terminaron siendo víctimas de delitos del fuero común y abandonaron los espacios públicos. Dice Guerrero:

“En todas las localidades en las que la delincuencia organizada ha encontrado condiciones propicias para asentarse (zonas urbanas con gobiernos locales débiles, redes de crimen menor y zonas de cultivos ilícitos), y en los que ya no hay predominio de un solo cártel, las organizaciones pequeñas actualmente se están disputando el control de una gran variedad de negocios ilícitos.” (Ibídem, s/p)

Por último, la diversificación y multiplicación de las organizaciones delictivas y su necesidad de formar organizaciones más robustas para disputar el control hegemónico, terminó por cooptar a muchos jóvenes que, ante la falta de oportunidades y seducidos por una vida llena de dinero y éxito¹⁶, se incorporaron a ellas.

No sólo es reprochable el hecho mismo de que los jóvenes encuentren en estas organizaciones la principal -si no es que la única fuente de trabajo- ante un contexto que no les ofrece ni empleo, ni educación, ni actividades culturales o deportivas que propicien un modelo de vida distinto, sino que, debido a la naturaleza del trabajo -que no exige una profesión o grado de estudios- y la necesidad interminable de nuevos miembros, este tipo de empleos terminó por cooptar a un sector de la población cada vez más joven que normalizaba la violencia y aspiraba a ser un integrante de estas organizaciones.

Por lo anteriormente expuesto, se argumenta que el enfoque de seguridad pública no considera cómo el Estado, haciendo uso de la violencia para la prevalencia del orden

¹⁶ La figura del narcotraficante genera una relación sincrónica entre los nuevos ricos y los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad, estableciendo una subcultura con valores, normas, símbolos y estilos de vida que la población vulnerable quiere emular. Dedicarse a las actividades relacionadas con la delincuencia organizada se convierte en un modelo aspiracional entre los jóvenes porque en corto tiempo pueden alcanzar los fines socialmente deseados, a costa de la explotación del crimen organizado y de la violencia estructural. (Baca, 2017)

público, puede volverse una amenaza para la propia seguridad de los ciudadanos, ni cómo influye en la dispersión y diversificación del delito. El enfoque de seguridad pública, aparte de cargar con la responsabilidad de los “daños colaterales” siempre tendrá dos interrogantes inseparables por resolver: ¿cuántos policías más son necesarios? Y otra que atiende a factores socioeconómicos, ¿a quién debemos proteger primero?

Además, si la seguridad se entiende exclusiva o mayoritariamente como la ausencia de delincuencia y el éxito es la permanencia de un orden público en paz: “...ésta se relaciona con la seguridad individual en la que la persona cuenta con las garantías de libertad y protección, así como con la seguridad comunitaria, en la que existen las condiciones para que los grupos sociales se relacionen sin conductas agresivas.” (Macareno, 2016: 24)

Inevitablemente, la vigilancia reduce la libertad de los individuos y por ende constriñe sus relaciones e interacciones; eso sin mencionar que, cuando la institución que vigila no goza de legitimidad y no cuenta con elementos suficientes para la cobertura del territorio, la aparición de comunidades cerradas que expulsan a la propia autoridad o toman justicia por mano propia es un fenómeno común, lo que se extrapola en la figura de las policías comunitarias y las autodefensas.

Para finalizar el análisis, se recuperan algunos indicadores que permiten tener indicios del crecimiento económico del sexenio, dejando en claro que la prevención del delito no puede analizarse sin tener en consideración el crecimiento económico y la generación de oportunidades para el desarrollo humano.

Al evaluar la acción del gobierno de Felipe Calderón, Meyer menciona: “El enfoque que guió a esa ‘guerra contra el narco’ coincidió o fue inspirado por el norteamericano, y consistió en centrarse en el ataque a la oferta, dejar en segundo plano a la demanda y en un tercero a las causas sociales que empujaron a miles de jóvenes de clase popular a nutrir las filas del crimen organizado.” (Óp. Cit.: 25-26)

Si bien se debe tener en cuenta que el gobierno de Felipe Calderón afrontó la crisis internacional de 2008, el crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 0.91%. De acuerdo con las cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 2012 el 37.1% de la población mexicana fue clasificada como pobre y la de indigentes

ascendió a 14.2%, lo que representó un incremento de 5.4% y 5.5% respectivamente, con los mismos indicadores del año 2006. (Ibídem)

Además de que las ganancias millonarias se limitaron a las corporaciones de grandes empresarios¹⁷, la creación de empleo no se realizó en los sectores productivos y dinámicos -a pesar de que uno de sus principales slogans de campaña mencionaba que sería el presidente del empleo-. El 55.3% del empleo creado durante su sexenio fue en el sector informal. Meyer considera que:

“Lo significativo del periodo es que el esfuerzo se centró en mantener baja la tasa de inflación y no hubo ningún esfuerzo significativo para revertir los procesos mencionados [desigualdad, pobreza, debilitamiento del sindicalismo, expulsión de población hacia Estados Unidos, precariedad del empleo]; hacia ellos la política consistió básicamente en administrarlos.”
(Ibídem: 34-35)

Sobre el cambio de discurso. La seguridad ciudadana y la prevención social del delito.

Tras el análisis de diversas experiencias y la realización de foros internacionales donde se compartían experiencias en el combate a la delincuencia, las principales organizaciones de cooperación mundial tuvieron un cambio discursivo significativo a inicios del siglo XXI.

En el documento, *Directrices para la prevención del delito*, que forma parte de la *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*, la ONU, además de realizar consideraciones para analizar y atender la multicausalidad de la delincuencia, argumenta que:

“Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia.” (ONU, 2007: 13)

¹⁷ “La suma de lo acumulado ese año [2006] por Slim y por los otros diez mexicanos más acaudalados, sumó 129 700 millones de dólares.” (Óp. Cit.: 31)

Siguiendo esa lógica, ahonda en los distintos enfoques de prevención del delito y realiza una descripción breve de los programas de reincidencia, la prevención situacional, la prevención basada en la localidad y la prevención social del delito, misma que reconoce como la más amplia, pues busca:

“Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización. La prevención mediante el desarrollo social.” (Ibídem: 14)

No obstante, a sabiendas de la necesidad de realizar acciones a largo y a corto plazo para atender problemas mediatos e inmediatos, se recomiendan intervenciones planificadas a nivel local, siguiendo la línea del enfoque de prevención basado en la localidad. Se sugiere que las intervenciones contemplen la realización de diagnósticos en los que se identifiquen los factores de riesgo comunitarios, y que, a partir de estos, se desarrollen planes de intervención apropiados a la particularidad del contexto, teniendo como principio, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad.

El documento señala que el gobierno debe de reconocer su función rectora, sin embargo, menciona como principio básico la colaboración con organizaciones civiles y la participación de la ciudadanía en estos procesos, a quién no sólo debe de incluir, sino capacitar en el fortalecimiento de sus competencias ciudadanas colectivas e individuales, puesto que:

“La participación activa de las comunidades y otros sectores de la sociedad civil es una parte esencial de la prevención eficaz del delito. Las comunidades, en particular, deberían cumplir una función importante determinando las prioridades de la prevención del delito, la aplicación y la evaluación, y ayudando a determinar una base sostenible de recursos.” (Ibídem: 16)

A pesar de que el Estado continúe siendo el rector del gobierno, las directrices en prevención del delito establecidas por la ONU se distancian de un enfoque coercitivo inclinado hacia la seguridad pública; antes bien, promueven una perspectiva de

seguridad humana¹⁸ en la que exista un enfoque de prevención social del delito en un proceso directivo de gobernanza y no de gobernabilidad ¿Cuáles fueron las razones de este cambio discursivo?

El concepto gobernanza comenzó a desarrollarse a mediados de la década de los setentas, tras la crisis del modelo Keynesiano.¹⁹ Los académicos que impulsaron esta perspectiva, cuestionaron la centralidad del gobierno en materia de política pública, pues consideraban que la globalización y la diferenciación funcional la habían mermado; argumentaban que, en la configuración interorganizacional de las políticas y programas de gobierno, existían numerosas entidades públicas y actores privados, gubernamentalmente independientes, que participaban en su elaboración y ejecución. Esto no sólo les parecía conveniente, sino necesario ante la emergencia de actores que podían competir y superar los recursos y capacidades del aparato gubernamental. Kooiman, uno de los principales desarrolladores, sostenía en 1993, que:

“En las actuales circunstancias los gobiernos no poseen ya en modo suficiente e integrado los recursos clave (regulatorios, financieros, informativos, cognitivos, tecnológicos, organizativos, gerenciales) para poder orientar la actividad económica de alcance y marco global, de modo que ya no pueden constituirse en el rector unilateral o dominante de la economía, incidiendo en su rumbo y actividades.” (Kooiman, 1993: 251, citado en Aguilar, 2010: 36)

Los teóricos de la gobernanza remarcan que no se trata de señalar al gobierno como un actor innecesario y obsoleto, sino evidenciar que su sola acción no es suficiente para atender la complejidad y multicausalidad de las problemáticas sociales contemporáneas. Para ellos, no reconocer esta situación, conlleva al prolongamiento de la ineficacia operativa de las instituciones de gobierno.

Ante esta situación, y en un escenario de riesgo²⁰, la gobernanza emerge como un proceso directivo alternativo donde la acción de otros actores económicos y sociales se

¹⁸ Mack señala que la seguridad humana prima “...las estrategias de prevención no violentas, como las negociaciones pacificadoras (peacemaking) y la construcción de paz (peacebuilding), antes que la disuasión y el uso de la fuerza. Desde esta perspectiva, la seguridad humana no es tanto un concepto analítico como un significante de valores políticos y morales compartidos.” (Mack, 2004: 12).

¹⁹ Véase Aguilar (2010)

²⁰ Ulrich Beck, desarrollador de la teoría de la sociedad del riesgo, plantea que, tras la globalización, la sociedad se ha tornado catastrófica, pues se encuentra acechada por un sinfín de amenazas producidas

suma a la del gobierno en términos de una co-acción, co-regulación, co-producción, co-dirección y co-gestión; con una intención colaborativa y de corresponsabilidad ante los problemas sociales.²¹

En principio, la gobernanza reduce los riesgos del accionar político al proponer un proceso directivo incluyente y participativo. Además, parte de la premisa de que hoy día no existen únicas voces expertas en la solución de los problemas -mucho menos si están distanciadas del contexto particular- y que, fuera del gobierno, hay actores competentes con diversos conocimientos, quizá no científicos, pero igualmente válidos, con los que la construcción de soluciones y la minimización de los riesgos pueden ser optimizadas.

No obstante, a pesar de que el planteamiento sea interesante pareciera ser una posición discursiva conveniente para un gobierno poco democrático asumir las problemáticas sociales en una lógica de corresponsabilidad social. La gobernanza, desarrollada conceptualmente en países europeos, presupone, además del interés de los pobladores en la solución de conflictos comunes, el diálogo sostenido entre los pobladores y las instituciones locales de gobierno, lo que a su vez no depende exclusivamente de la eficacia y cercanía de las instituciones, sino de las competencias ciudadanas para exigir sus derechos.

Es evidente que la situación de nuestra democracia dista mucho del grado de consolidación de los países europeos. Charles Tilly (2010) argumenta que la democracia alude a la medida en la cual los ciudadanos de determinado gobierno gozan de derechos y tienen obligaciones relativamente amplias e iguales respecto de los agentes de gobierno; para que la democracia se consolide es necesario el involucramiento ciudadano, que depende de la confianza en los resultados de la política democrática; por ende, es necesario que:

por la relación de la sociedad industrial con sus recursos naturales, por la relación de la sociedad con los problemas que ella misma produce y por la pérdida de significado colectivos. Acorde al autor, cada decisión desencadena peligros actuales o potenciales, por lo que, cada acto tiene un destacable sentido político. Los problemas que tradicionalmente hubiesen sido catalogados como problemas de orden pasan a ser problemas de riesgo, puesto que no hay soluciones inequívocas a los problemas debido a la diferenciación funcional y la ambivalencia. Véase Beck (2001) y (2011)

²¹ Podría cuestionarse como la propia gobernanza parece no reconocer que algunos de esos problemas de riesgo son ocasionados por los propios actores económica y tecnológicamente superiores al gobierno. Aunque no es el propósito del trabajo de investigación, es sumamente cuestionable como grandes corporativos manejan un discurso de responsabilidad social con un interés de legitimidad orientado al marketing, poco interesado en la formación de competencias ciudadanas, principio fundamental de la gobernanza.

1. La colaboración con el gobierno se dé con base en el compromiso, no en la coerción. Depende de las expectativas de que los ciudadanos cargarán con una carga justa del peso gubernamental.
2. Se deleguen voluntariamente facultades a los representantes y funcionarios. Esto sólo puede producirse sobre la base de una amplia confianza.
3. Se alternan las facciones en el poder. Depende de que aquellos que no ejercen cargos confíen en que les llegará el turno. (Tilly, 2010: 213)

Juventudes ¿Objetos o sujetos de la política pública?

Si la participación ciudadana es limitada y diferenciada entre los adultos debido a la profunda desconfianza en las instituciones de gobierno, la situación se extrapola a los jóvenes, quienes, a pesar de ser un actor social emergente -sobre todo en los sectores universitarios- en su mayoría no cuentan con competencias ciudadanas o interés en la política, pues no han dejado de ser: “sujetos de políticas públicas, pero no son sujetos de la política... sujetos de discursos, programas y proyectos que no logran (no quieren) colocar al joven como interlocutor calificado.” (Reguillo, 2003a: 07)

La idea de juventud, como sujetos de derechos y grupo diferenciado en la sociedad, se desarrolló en Europa apenas en el siglo pasado, tras los conflictos bélicos internacionales de principios de siglo y su visibilización fue consecuencia de los problemas económicos y sociales producto de la guerra, que expusieron la vulnerabilidad y el desamparo en el que se encontraban millones de jóvenes de aquel continente.

Fueron las movilizaciones juveniles de la década de los 60's los que posicionaron a los jóvenes como sujetos de estudio en las ciencias sociales. Si bien la escuela de Chicago, y otros autores ya habían realizado estudios con jóvenes²², la escuela de Birmingham, tras las movilizaciones estudiantiles de 1968, fue una de las pioneras en llevar a cabo estudios de antropología urbana que analizaron las manifestaciones simbólicas e identitarias de los jóvenes y sus espacios de sociabilidad. En estos estudios se comenzó a hablar de “culturas suburbanas juveniles”, idea que implicaba reconocer a los jóvenes

²² Referidos a inicios del presente capítulo, los miembros de la escuela de Chicago analizaron las bandas y pandillas juveniles como fallas en la estructura de la organización social. La perspectiva y metodología de la investigación no aborda el conflicto cultural con interés en lo simbólico-identitario y no contempla al joven como un actor social, sino como un grupo vulnerable que evidencia la anomia social.

como actores emergentes al margen de los discursos oficiales e institucionalizados. (Graterol, 2014)

Según Rossana Reguillo, en América Latina los jóvenes fueron visibles a partir de la segunda mitad del siglo XX y esto se debió primordialmente a la reorganización económica motivada por el acelerado crecimiento industrial, que trajo consigo una oferta de consumo cultural diseñada para los jóvenes. Aunque no puede ser negado que la participación y movilización posicionó a los jóvenes como actores sociales con exigencias particulares, lo que produjo su incorporación como sujetos de políticas públicas y motivó un cambio discursivo impulsado por la agenda de los organismos de cooperación internacional. (Reguillo, 2003b)

A pesar de ser un grupo marginado de la política pública, la proporción de jóvenes en México y América Latina respecto de la población total es considerable. Según el Organismo Internacional de Juventud (OIJ), creado en el año 1992 como parte de esa nueva orientación institucional internacional:

“...en la región, la cantidad de personas de entre 15 y 29 años alcanza los 160 millones (es decir, una de cada cuatro personas), de los cuales casi 10 millones son indígenas y casi 24 millones afrodescendientes. Asimismo, y de acuerdo a las cifras de 2012, en Iberoamérica casi el 24% de los y las jóvenes vivía en condiciones de pobreza (35,4 millones), y 8,4% en situación de indigencia, abarcando 12 millones de jóvenes.” (OIJ y CEPAL, 2014: 20)

Acorde a la OECD, México es uno de los países con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, estudian o reciben capacitación, con un 22% respecto al total de jóvenes en el país, mientras que el promedio de la OECD es del 15%. Por otra parte: “Las personas jóvenes en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables representan más de 87% de este grupo. Además, hay una gran brecha de género ya que las jóvenes mujeres tienen tres veces más probabilidades de no tener empleo, no estudiar, ni recibir capacitación que los hombres.” (OECD, 2016)

La diversidad de los contextos sociales y las condiciones de vida de los jóvenes ha hecho que los investigadores sociales cuestionen que las políticas públicas vayan dirigidas a un ideal homogéneo o único. En respuesta, desde finales del siglo pasado, académicos y organizaciones internacionales como el OIJ han insistido en el necesario

reconocimiento de “juventudes” y no de juventud, sosteniendo que este planteamiento epistémico -y su recuperación en materia de política pública- representa un verdadero enfoque comprensivo del entramado social de las juventudes, lo que permite reconocer las diferencias, aceptar diversidades y construir aceptaciones. (Óp. cit.)

Además de esta crítica, hay dos cuestionamientos sustanciales a su concepción convencional: el que la juventud sea definida a partir de la idea de “generación”, y que se siga considerando una fase transitoria del desarrollo humano.

En relación al primer elemento, basta decir que, además de lo dicho respecto a la multiplicidad de contextos y condiciones de vida, es más que evidente que las afinidades se dan por referencias socioculturales, no por la contemporaneidad biológica. Según Graterol, la identificación con el otro recae en la experiencia compartida, en el uso del espacio, en la búsqueda de soluciones a problemas comunes. (Óp. cit.). Desde la fenomenología existe el planteamiento de que ser contemporáneo no implica necesariamente ser congénere.²³

En relación a la idea de la juventud como una fase transitoria en el desarrollo humano, resulta necesario recuperar dos grandes cuestionamientos. Por una parte, la más evidente, es que esta concepción representa un sesgo biológico evolucionista que sostiene un mundo adultocéntrico que descalifica al joven por su condición, pues al verlo como un sujeto en formación cuestiona su criterio y sus competencias para pensar, actuar y resolver problemas.

Por otro lado, mucho menos evidente pero más significativo, es el hecho de que en las actuales condiciones del sistema económico mundial, el empleo, la consolidación de un patrimonio y el éxito profesional no guardan la lógica secuencial que pudieron experimentar los adultos de generaciones nacidas en tiempos de mayor crecimiento económico²⁴; la lógica secuencial es cada vez menos definida y la autonomía es cada vez más difícil de conseguir, sobre todo para los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad o en situaciones de pobreza. De acuerdo al OIJ, esta situación ha hecho que haya un “aplazamiento” de la etapa juvenil. (Óp. cit.)

²³ Véase Schutz (1995)

²⁴ En relación al crecimiento económico diferenciado entre generaciones, Alain Touraine lanza la pregunta: ¿Y qué pueden tener en común un muchacho o una muchacha de quince años y jóvenes adultos de 28 años, que tienen ya por lo general desde hace ya tiempo una vida profesional y familiar? (Touraine: 1998: 1)

Las y los jóvenes dependen en primera instancia de los capitales de sus familias para desarrollarse plenamente. La enorme desigualdad social que existe en México propicia que los jóvenes en situaciones de pobreza o vulnerabilidad no puedan desarrollar proyectos de vida cercanos a los esperados en el ideal del joven como agente de cambio e impulsor de la modernidad -sin ahondar en lo que esto signifique- al contrario, sus manifestaciones de rechazo a la lógica dominante y los proyectos de vida al margen de la ley, justifican para algunos, una idea de las juventudes -sobre todo las de clases populares- como marginales y peligrosas.

Esta visión no toma en consideración las estadísticas referidas con anterioridad y deja de lado la responsabilidad estatal en la generación de condiciones que impulsen el desarrollo humano, primando el de los sectores más vulnerables. Acorde a la OIJ y la CEPAL, entre los factores que inciden en la persistencia de la pobreza en las personas jóvenes, es posible señalar:

- La ineficiencia del sistema educativo formal y no formal; su desvinculación con el mercado de trabajo, y su disminuida capacidad de convertirse en un factor de movilidad social.
- La baja cobertura educativa; la desigualdad en la calidad; la deserción escolar por razones de subsistencia, y el desconocimiento de las diversidades culturales internas.
- La incapacidad del mercado de trabajo para absorber la mano de obra al ritmo que esta irrumpe, ya sea por su baja calificación o razones propiamente de la estructura productiva de los países.
- La violencia, carencias, pérdida de esperanza.
- El embarazo adolescente.
- La discriminación por razones étnicas o de género.
- La falta de incentivos y programas en el mundo rural para retener a la población joven.
- La segregación de los núcleos centrales de la sociedad, sobre todo en las ciudades donde se concentra la mayor cantidad de población joven, con

servicios básicos nulos o deficientes, altos índices de violencia, baja o nula presencia de la institucionalidad (Óp. Cit.)

Históricamente, las políticas públicas orientadas a las juventudes han tenido un enfoque adultocentrista que busca el control social de este sector de la población. Esto no responde únicamente a la idea de que es en este grupo donde es más fácil observar la anomia, sino que da cuenta de que los jóvenes no fueron considerados como ciudadanos hasta épocas recientes. Según Jorge Benedicto:

“En un modelo basado en la integración social, entendida como la identificación del estatus de ciudadano con aquellas personas que aportan algo a la sociedad -básicamente a través del trabajo- y asumen responsabilidades tanto privadas como públicas (son padres, trabajadores y ciudadanos), las personas jóvenes difícilmente pueden considerarse miembros plenos de la comunidad, en tanto carecen de los atributos requeridos.” (Benedicto, 2015: 929-930)

La formación y el involucramiento comunitario de los jóvenes, a través de las políticas públicas, ha quedado reducida al ámbito escolar, y más que fomentar el desarrollo de competencias, han servido para señalar las obligaciones cívicas que los jóvenes tienen, pero les han enseñado poco sobre sus derechos y cómo exigirlos.²⁵ Eso no sólo genera una ciudadanía pasiva, sino que, siguiendo a Graterol, la educación como institución del Estado: “configura -y reconfigura- a un determinado modelo político las competencias cívicas y sociales en la población.” (Óp. Cit.: 84) No sólo eso, sino que: “bajo éste enfoque se justifican los aspectos que tienen que ver con los roles tradicionales de las familias y de las instituciones de la sociedad.” (Ibídem: 51-52)

Reconocemos que la escuela es la institución del Estado que mayoritariamente debe atender la enseñanza de nociones y actitudes que mejoren los procesos de socialización; no obstante, la formación de competencias no puede reducirse a un ámbito escolar, pues las problemáticas sociales están más fuera que dentro de ella, la escuela refleja los problemas de la sociedad. Las políticas públicas focalizadas y las de inversión social

²⁵ La educación cívica se limita y sólo promueve a la ciudadanía como la adquisición de un estatus o una condición legal que alude únicamente a las relaciones formales entre individuo y el Estado. Su misión es atender lo anterior y buscar de manera paralela, el establecimiento de un conjunto de lazos sociales y compromisos comunes, así como la formación de un sujeto capaz de acción, un actor que conozca, tome conciencia y participe. Tapia (2009)

deben complementar o compensar las deficiencias del sistema educativo e impulsar procesos de integración social mediante el desarrollo de proyectos que modifiquen el entorno social y propicien la agencia.

En México, desafortunadamente ha habido una incorporación ambigua de las juventudes como beneficiarios de la política pública. No es posible rastrear con certeza el presupuesto específico destinado a acciones o políticas de juventudes puesto que la inversión realizada para este sector ha sido un “agregado” dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en él, se incluyen todos los gastos “susceptibles” para jóvenes. Como se puede observar en la tabla inferior (*véase tabla 4*) aun teniendo en cuenta eso, no hubo incrementos sustanciales en el presupuesto en los sexenios analizados a inicios del capítulo.

Tabla 4. Inversión en jóvenes acorde al Presupuesto de Egresos de la Federación (2001-2011)

AÑO	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) EN MILLONES DE DÓLARES	INVERSIÓN EN JÓVENES EN MILLONES DE DÓLARES	% DEL PEF QUE REPRESENTA LA INVERSIÓN EN JÓVENES	% DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN EN JUVENTUD CON RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
2001	219,938	19,859	9%	N/A
2002	231,648	21,915	9.50%	10.40%
2003	208,093	20,100	9.70%	-8.30%
2004	194,238	18,757	9.70%	-6.70%
2005	207,772	19,010	9.10%	1.30%
2006	232,577	20,896	9%	9.90%
2007	248,141	21,007	8.50%	0.50%
2008	268,351	21,563	8%	2.60%
2009	242,210	17,726	7.30%	-17.50%
2010	254,497	18,982	7.50%	7.10%
2011	277,492	20,278	7.30%	6.80%

2012	257,035	18,496	7.20%	-8.80%
------	---------	--------	-------	--------

Fuente: Elaboración propia con base en OIJ y CEPAL, 2014

Dentro de los fondos y programas incluidos se enlistan reasignaciones al propio Instituto Mexicano de la Juventud, a programas culturales y deportivos, programas de estímulos para juventudes en condición de vulnerabilidad e inversión para el fortalecimiento de las instancias municipales de juventud.

Sin embargo, un gran porcentaje de las ampliaciones y asignaciones presupuestales recae en el sector educativo en estímulos individuales y acciones de cobertura que, si bien es cierto, atienden a la población juvenil, no son políticas sectoriales especializadas que fomenten la inclusión de este grupo social. Por otra parte, además de que algunos presupuestos fueron otorgados sin dar continuidad, algunas asignaciones responden a programas de otras Secretarías o a la promoción de actividades de gobierno donde se considera a las juventudes de manera indirecta²⁶, lo que termina sumando a la ambigüedad que representa la inversión social en jóvenes. Entre los programas referidos se encuentran:

- Ampliación especial para la reforma a la educación secundaria y primaria. (Aplicado sólo en 2008).
- Ampliación para el programa para el fortalecimiento del servicio de la educación telesecundaria.
- Ampliación para la generación del programa: reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas. (Aplicado sólo en 2009).
- Fondo de aportaciones para la educación tecnológica.
- Programas educativos rurales
- Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena. (Cuya denominación cambió a partir de 2011 a “Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.”)
- Presupuesto para mujeres y la igualdad de género.

²⁶ Me refiero a ser el principal beneficiario de la política pública. Además, es necesario señalar que los presupuestos incluyen montos para el pago de nóminas, infraestructura y operación.

-Consejo de Menores, sistema de justicia para menores de edad. (OIJ y CEPAL, 2014)

Debe de quedar claro que la crítica no está dirigida a la existencia de estos apoyos y programas, pues contribuyen a generar condiciones para el desarrollo social. Sin embargo, lo significativo es la ausencia de políticas públicas que desarrollen las competencias ciudadanas de los jóvenes, la falta de una estrategia coordinada en materia de prevención social de la violencia y la implementación de acciones en las que no necesariamente resultan significativas las atribuciones de las instituciones responsables de las juventudes.

La ciudadanía, representa más que un estatus legal y no puede ser reducida a uno de sus elementos²⁷, pues aún el crecimiento económico no basta en sí mismo para resolver los problemas sociales.²⁸ Resulta indispensable que se fomente el involucramiento juvenil y un modelo de corresponsabilidad desde estas generaciones, para que un planteamiento como el de la gobernanza tenga una base social y existan redes de cooperación entre los propios jóvenes y sus comunidades. Siguiendo el planteamiento de Sáez (1988), es necesario superar las políticas *para y por* la juventud e implementar diseños *con y desde* la juventud, es decir, políticas cuya esencia sea la participación juvenil y el fomento a la autogestión, donde se reconozca a los jóvenes como sujetos con capacidad de cambio.

Acorde a Alain Touraine: “El principal objetivo de una política de la juventud es incrementar en los jóvenes la capacidad de conformarse como actores sociales, o sea, de modificar su entorno social para realizar proyectos personales.” (Óp. Cit.: p.78) Lo sustancial es integrar y vincular la experiencia personal en proyectos sociales; el desarrollo personal integrado convierte a los jóvenes en actores sociales.²⁹

²⁷ De acuerdo a la noción clásica de ciudadanía planteada por Thomas Marshall, esta es una condición otorgada a aquellos que son miembros plenos de una comunidad, es una especie de membresía que se otorga a las personas para que puedan acceder a derechos políticos, civiles y sociales. (Daín, 2008: 3)

²⁸ Alan Touraine pone como ejemplo los países asiáticos en los que a pesar de haber crecimiento económico hay severos problemas de disociación y agrega: “¡El que la única solución adecuada al desempleo sea el pleno empleo no significa que no deban distribuirse subsidios de desempleo, u organizarse cursillos de reorientación profesional! Hay que impedir que los jóvenes más desamparados entren inexorablemente en el círculo vicioso de la marginalidad, que convierte la falta de trabajo o de educación, o la desorganización de la familia, en incapacidad de llevar a cabo un esfuerzo personal o en encierro en una banda más o menos delincuente.” (Óp. cit.: 77)

²⁹ Según el propio autor, la agencia de los actores sociales está determinada por el grado de desarrollo de tres elementos. La definición de objetivos personales (o colectivos si se habla de movilizaciones sociales), su capacidad para comunicar esos objetivos y exigir sus necesidades, y por último, el grado de conciencia ciudadana. Dice de éste último elemento: “sólo podrá ser robustecida si los jóvenes sienten

Al ser visibles en la arena pública y participar en el desarrollo de proyectos sociales, las juventudes asumen responsabilidades personales y colectivas y simultáneamente desarrollan competencias ciudadanas y repertorios de acción, que facilitan el trabajo colectivo y propician redes de confianza. Sólo así es posible desarrollar ciudadanías juveniles.

De la crisis del modelo de seguridad pública y la afronta de la sociedad civil

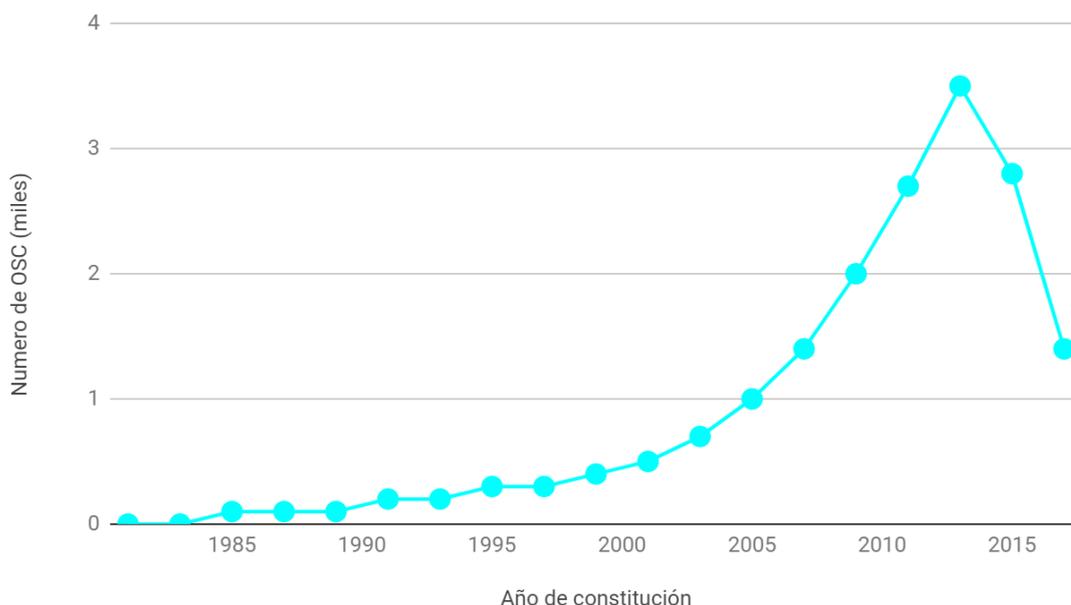
Como ha sido señalado con anterioridad, el hecho de que los contextos sociales, así como las condiciones socioeconómicas de las juventudes sean diversas, denota que el grado de dificultad en la consolidación de ciudadanías juveniles varíe. Esto no sólo es visible en este grupo social, sino que, en general lo es para el resto de la población. A pesar de esto, ante el deterioro de los elementos de bienestar social y el agravamiento de los problemas de la seguridad pública, diferentes organizaciones de la sociedad civil (OSC) comenzaron a manifestarse y hacer visibles las consecuencias no deseadas de la mala planeación de las políticas públicas.

Durante los sexenios analizados, -correspondientes al periodo de transición democrática de la administración Panista- el crecimiento de las demandas y la participación de la sociedad civil fue en aumento³⁰ y se extrapolaron durante la gestión de Felipe Calderón (*véase gráfica 1*). Las exigencias no se limitaron a cuestiones de seguridad, pues el trabajo de diversas OSC apuntaba a la consolidación de una democracia social en un contexto de alternancia democrática; sin embargo, las manifestaciones con mayor participación, momentos simbólicos y triunfos democráticos, fueron las relacionadas con las víctimas de la guerra contra el narcotráfico.

Gráfica 1. Crecimiento de las OSC entre 1990 y 2017

que influyen en las decisiones que afectan su vida colectiva, y por lo tanto que se les ve y se les escucha, y no que se les rechaza y se les abandona en la oscuridad y el silencio.” (Óp. cit.: 81)

³⁰ Durante el sexenio de Vicente Fox el aumento de la violencia fue la situación que llevó a miles de mexicanos a salir a las calles a exigir su derecho a la seguridad. Como resultado, se constituyó el Consejo de Alianza Ciudadana y se aprobó la Ley de Fomento, además se aprobó el Acuerdo Nacional para un México Seguro. Sin embargo, todas las acciones que se acordaron entre el gobierno federal y los estatales habían estado ya contempladas en los acuerdos de las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública realizadas en el primer año de la administración de Vicente Fox, de manera que el hecho de recuperar aspectos tan básicos de los programas que desde años atrás se habían planteado refleja el rezago en la implementación de dichos acuerdos, a pesar de contar con los recursos para estos programas; es decir, son estrategias y acciones que hubieran podido aplicarse años atrás (Chincoya, 2014: 75).



Fuente: Elaboración propia con datos del RFOSC, 2018

A finales del sexenio de Felipe Calderón, el número de víctimas y de acontecimientos desafortunados producto de la estrategia de seguridad³¹ dio pie a la creación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) encabezado por Javier Sicilia³² quien perdió a uno de sus hijos durante la gestión de Felipe Calderón. El MPJD visibilizó la enorme cantidad de mexicanos que habían sufrido alguna pérdida familiar y señaló que “los errores del gobierno no solo eran políticos o tácticos, sino éticos” (Islas, 2016: 2)

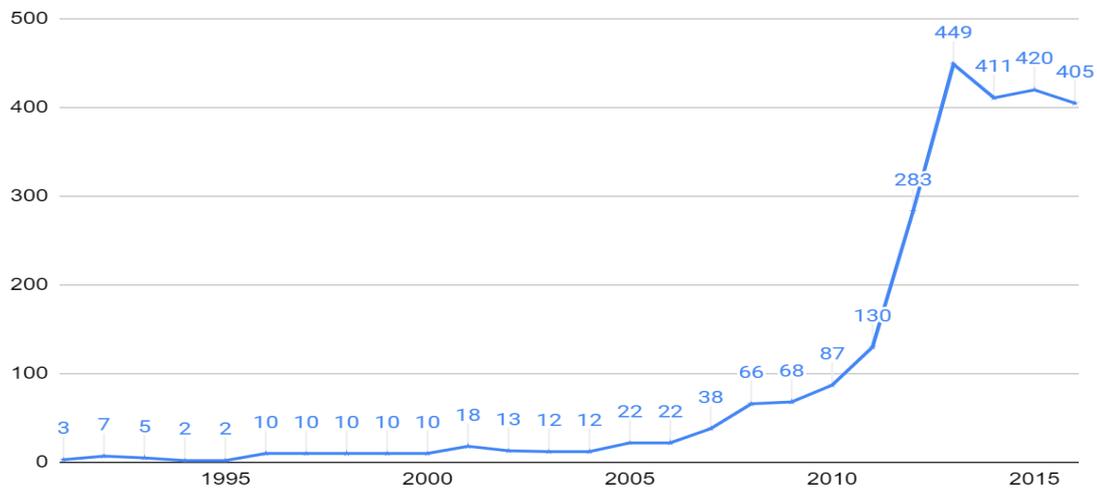
La primera movilización del MPJD se realizó en Cuernavaca el 30 de abril de 2011 y congregó a más de 12,000 personas. A partir de esta y ante el alcance del movimiento, que creó una fuerte base social voluntaria, las siguientes manifestaciones tuvieron el carácter de caravanas. La primera, denominada “Caravana del consuelo”, se realizó de Cuernavaca a Coahuila en junio del mismo año; la segunda, realizada en septiembre, partió del Zócalo de la Ciudad de México rumbo al sur de la república y finalmente, se realizó una campaña hacia EEUU para exigir un cambio en la política de drogas. (Ibídem.)

³¹ Véase (BBC, 2012). Las estimación de las víctimas de la guerra contra el narcotráfico durante la gestión de Felipe Calderón asciende a 121 mil 613 muertes. (Miguel, 2019)

³² El MPJD fue respaldado por actores como Pietro Ameglio (encargado de crear una red nacional de organizaciones de familiares de víctimas), Emilio Álvarez Icaza, (ex titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), Miguel Concha (sacerdote), Clara Jusidman (promotora social), Ignacio Suárez Guape, Miguel Álvarez y los poetas Eduardo Vázquez y Tomás Calvillo. (Islas: 2016)

El movimiento, además de asistir a las familias de desaparecidos y brindar asesoría para la “culminación” digna de los procesos legales restitutivos y punitivos de las víctimas y victimarios, logró conglomerar a una gran cantidad de OSC³³ y establecer planes de acción para un diálogo horizontal con el gobierno.

Gráfica 2. Año de creación de las OSC con actividades que “promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana”



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC).

El pacto nacional, firmado en Ciudad Juárez durante la “Caravana del consuelo”, fue un acontecimiento que agrupó las principales preocupaciones de ciudadanos y OSC. El documento estipuló seis exigencias generales que se convirtieron en el eje del movimiento. A saber:

- Esclarecer asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.
- Poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.
- Combatir la corrupción y la impunidad.
- Combatir la raíz económica y las ganancias del crimen.
- La atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social.
- Democracia participativa. (Ibídem.)

³³ Como se mencionó anteriormente, durante la gestión de Felipe Calderón el número de OSC creció, sin embargo, fue en el ámbito de acciones que “promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana” donde el crecimiento de OSC fue notable. (Véase gráfica 2)

El poder de convocatoria y la consolidación del movimiento, obligó al jefe del ejecutivo a entablar un diálogo con los principales representantes. El 23 de junio de 2011, en el Castillo de Chapultepec, se llevó a cabo el primero de dos encuentros entre el MPJD y la administración Federal. Producto de los resultados de la primera reunión³⁴ la segunda se realizó sin la presencia del presidente, quien delegó a Edgar Cortez, en representación del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, el diálogo con los representantes. La reunión exhibió con mayor claridad la insistencia en sostener la estrategia que había sido planteada desde el comienzo de la gestión de Felipe Calderón.

No obstante, la visibilización del problema fue notoria, el movimiento evidenció que la sociedad civil estaba profesionalizándose y que las exigencias de la rendición de cuentas no sólo eran un derecho, sino una obligación en miras de consolidar una democracia social. No sólo eso, sino que consiguieron materializar la participación de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas y la elaboración de leyes, pues uno de los mayores triunfos del movimiento fue la aprobación de la Ley General de Víctimas en abril de 2012. Fruto de esos triunfos y la sólida base social, el MPJD permaneció como uno de los interlocutores con las siguientes administraciones de gobierno.

Llena de tropiezos e igualmente marcada por la corrupción y el descrédito público, la gestión de Enrique Peña Nieto inició en un momento en el que el país presentaba indicadores de violencia al alza y existía movilización colectiva por las demandas en materia de seguridad. Teniendo como antecedente la gestión de Felipe Calderón y las movilizaciones que marcaron el fin de la alternancia democrática, el gobierno Federal debió reconsiderar su estrategia de seguridad y orientar el diseño hacia el involucramiento ciudadano de OSC y la participación ciudadana, lo que pretendió materializar el PRONAPRED, mismo que será revisado conceptual y operativamente en el último capítulo. Antes, se presentará un análisis estadístico de algunos indicadores relacionados al bienestar social de las juventudes de Zacatecas, con el fin de reconocer la vulnerabilidad de este grupo social y las dificultades que enfrentan en su reconocimiento como ciudadanos.

³⁴ El mandatario fue cuestionado por la prensa y la opinión pública tras sus declaraciones y los cuestionamientos realizados por los representantes del movimiento. Véase Hernández (2011)

Capítulo II. Jóvenes zacatecanos. Oferta educativa, laboral y recreativa, y su relación con la incidencia delictiva.

Este capítulo presenta, en primer lugar, un diagnóstico a nivel estatal que contextualiza las dimensiones sociodemográficas de los municipios de Fresnillo y Guadalupe. En un segundo momento, se presentan indicadores relacionados a la educación, el empleo, la cultura y la cultura del deporte, con el fin de exponer los niveles de bienestar social de los jóvenes. Además, se analizan las acciones y programas que el Instituto de Juventud del Estado de Zacatecas ha desarrollado para atender las necesidades de este grupo social

Finalmente, se problematiza cómo las condiciones del bienestar juvenil, aunadas a un contexto de violencia y tráfico de drogas, propician el desarrollo de comportamientos delictivos. Se retoman indicadores relacionados al consumo de drogas e incidencia delictiva para exponer el nivel en que los jóvenes en contextos de vulnerabilidad, se asocian con grupos delictivos.

Jóvenes zacatecanos

De acuerdo a la Encuesta Intercensal INEGI (2015), Zacatecas cuenta con una población joven de 493 mil 409 (personas de 12 a 29 años), lo que representa el 31.2% de la población total del estado; el 51.1% son mujeres y el 48.9% hombres. La población total de Fresnillo, el municipio más poblado de la entidad, era de 230 mil 865 personas; 27.2% de la población tenía entre 15 y 29 años. Mientras que, en Guadalupe, el segundo municipio más poblado, habitaban 187 mil 918 personas; 27.6% era población joven de 15 a 29 años.

Gráfico 3. Pirámide poblacional jóvenes de 12 a 29 años, Zacatecas, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

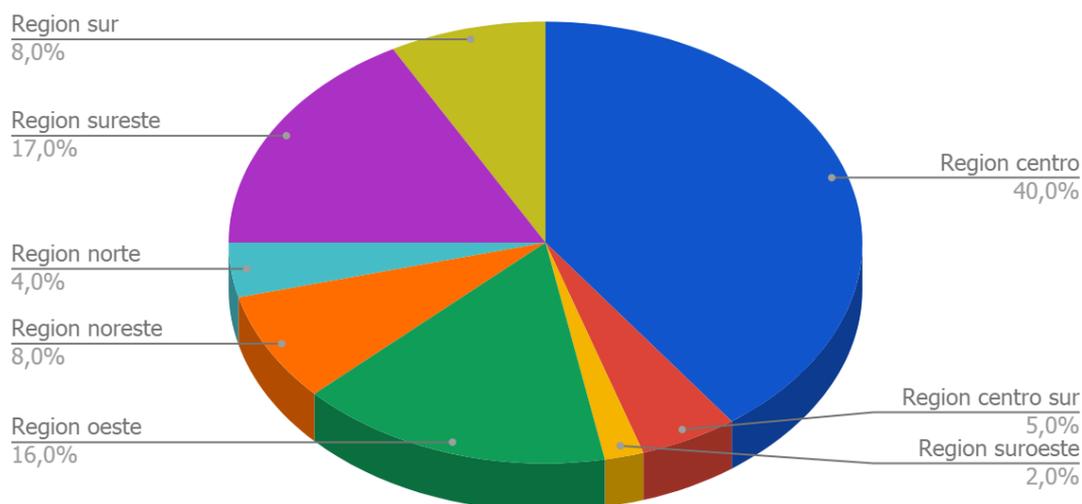
Del total de personas entre 10 y 29³⁵ años, el 40% de los jóvenes -205 mil 469- se concentran en la región centro de la entidad³⁶, es decir, 4 de cada 10 jóvenes viven en los municipios de Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe.³⁷(véase gráfico 4) Esto da cuenta de la concentración poblacional que vive el estado, lo cual afecta el desarrollo integral de la población zacatecana.

³⁵ La inclusión de la población de 10 y 11 años se debe al agregado de datos que presenta la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI de 10-14 años.

³⁶ Se recupera el modelo de la nueva regionalización promovida por el actual gobierno estatal y firmado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (COPLADEZ) en 2016, el cual divide en 8 regiones el territorio: Centro, Centro Sur, Suroeste, Oeste, Noroeste, Norte, Sureste y Sur.

³⁷ Si bien la región centro contempla un total de 10 municipios, Zacatecas, Fresnillo y Guadalupe tienen mucha más población joven respecto a los otros municipios.

Gráfico 4. Porcentaje de población joven de 10 a 29 años por región, Zacatecas, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Educación

De acuerdo con estadísticas de la Secretaría de Educación Pública de Zacatecas, en el ciclo escolar 2017-2018 se encontraban inscritos 502 mil 724 alumnos; 88 mil 109 cursaron el nivel secundario en alguna de sus modalidades: general, telesecundaria y secundaria técnica. Mil 797 jóvenes se encontraban en escuelas de nivel profesional medio técnico. 67 mil 490 estudiaban el nivel medio superior: bachillerato general, tecnológico, profesional técnico bachiller y profesional técnico. 68 realizaban estudios en las escuelas normales y 52 mil 611 estudiaban en el nivel superior: licenciatura, licenciatura tecnológica y posgrado. (SEDUZAC, 2018)

Según información publicada en el Anuario Estadístico de la Coordinación Estatal de Planeación (COEPLA 2018a) la población de alumnos inscritos en los municipios de Fresnillo y Guadalupe durante el mismo ciclo escolar, presentó las siguientes características:

Tabla 5. Alumnos inscritos en el ciclo escolar 2017-2018 por sexo en Fresnillo y Guadalupe

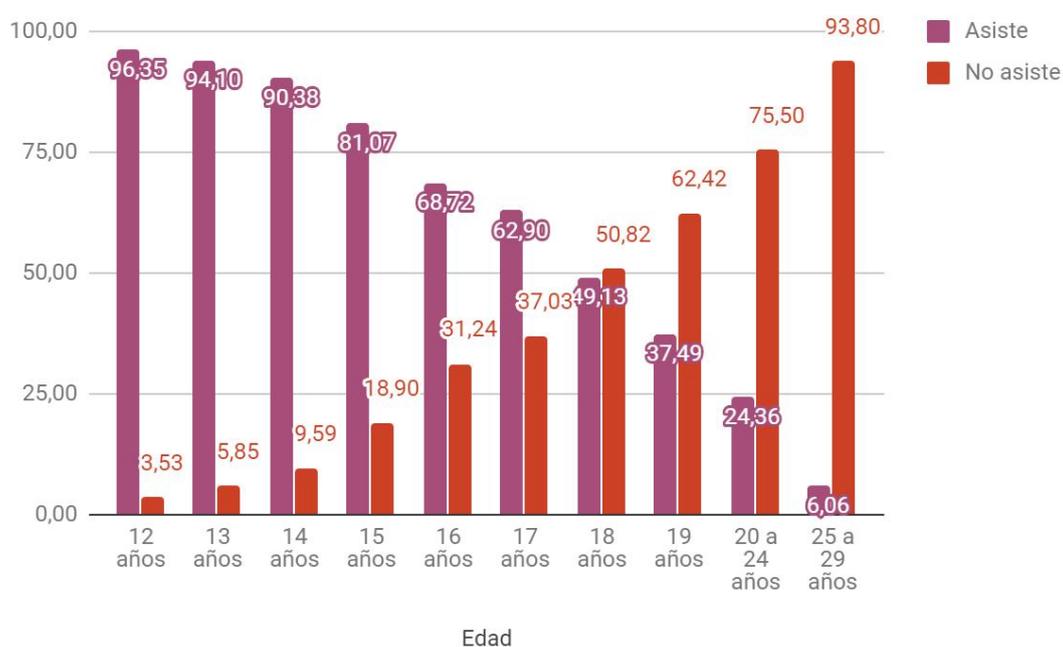
Municipio / Nivel escolar	Alumnos inscritos		
	Total	Hombres	Mujeres
Fresnillo	61 812	30 901	30 911

Preescolar	10 070	5 014	5 056
Primaria	29 714	15 094	14 620
Secundaria	12 831	6 476	6 355
Bachillerato general	4 750	2 120	2 630
Bachillerato tecnológico y niveles equivalentes	4 447	2 197	2 250
Guadalupe	47 640	24 128	23 512
Preescolar	8 580	4 336	4 244
Primaria	22 020	11 243	10 777
Secundaria	10 208	5 185	5 023
Bachillerato general	5 333	2 532	2 801
Bachillerato tecnológico y niveles equivalentes	1 499	832	667

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Pública de Zacatecas, 2018

Sin embargo, debe tenerse en consideración que, a medida que la edad aumenta, la asistencia escolar decrece. Como puede observarse en el siguiente gráfico, a los 12 años el porcentaje de asistencia escolar es de 96.35%, a los 15 años disminuye a 81.07% y reduce drásticamente a los 16 años, donde el porcentaje de asistencia es de 68.72%; alcanzando el 37.49% a los 19 años.

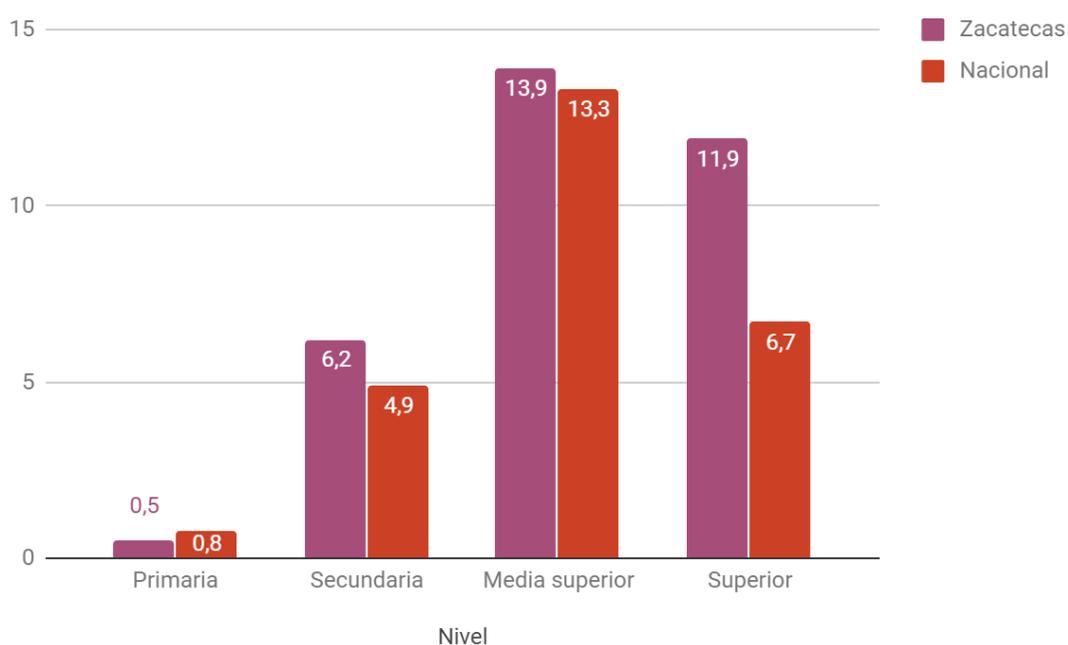
Gráfico 5. Porcentaje de población de 12 a 29 años según condición de asistencia escolar, Fresnillo y Guadalupe, Zacatecas, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Pública de Zacatecas

En consecuencia, la tasa de deserción escolar comienza a dispararse e incluso supera la media nacional. En el ciclo escolar 2017-2018 la tasa de deserción del nivel primario tuvo un porcentaje de 0.6%, mientras que a nivel secundaria aumentó a 5.6%. En la educación media superior, la tasa de deserción fue de 12.9%; la educación superior presentó la misma tendencia -aunque el último registro fue del ciclo 2015-2016- con una tasa de deserción escolar de 11.9%, significativamente superior al porcentaje nacional que fue de 6.7%.

Gráfico 6. Tasa de deserción escolar por nivel de escolaridad: Zacatecas y Nacional, 2017-2018

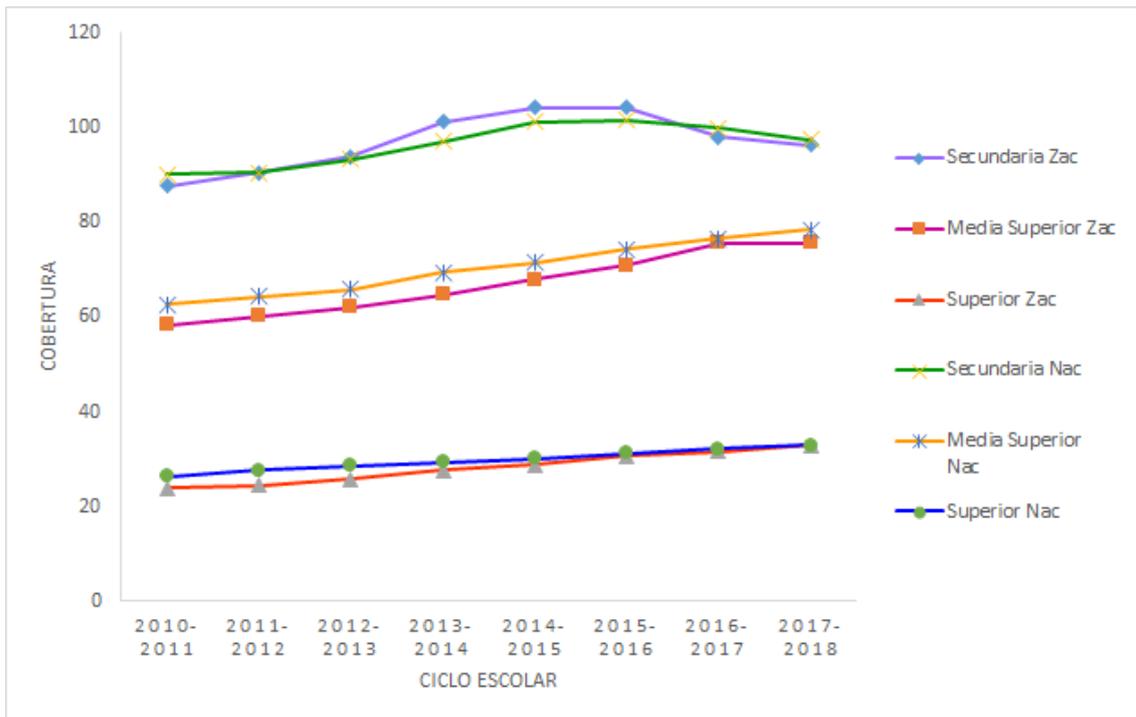


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Pública de Zacatecas

En 2018 la entidad presentó los siguientes porcentajes de eficiencia terminal: en secundaria 82.5%, en el nivel medio superior 64.2%; mientras que en educación superior en el ciclo escolar 2015-2016, alcanzó 63.99%. Estos indicadores nos hablan de que 6 de cada 10 jóvenes terminan sus estudios a nivel medio superior y superior.

Históricamente, Zacatecas se ha encontrado por debajo de la media nacional respecto a la cobertura de educación secundaria, media superior y superior (véase gráfica 7). La dispersión y concentración poblacional que existe en el estado condiciona el acceso de las y los jóvenes a las instituciones de educación pública de calidad. De hecho, sólo el 23% de las escuelas a nivel estatal cuentan con un nivel bueno o excelente. (IMCO, 2018)

Gráfico 7. Cobertura de educación secundaria, media superior y superior: Zacatecas y Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Educación Pública de Zacatecas

En el municipio de Fresnillo, específicamente en las colonias Plutarco Elías Calles, Plan de Ayala, Patria y Libertad, y Emiliano Zapata³⁸, se cuenta con cuatro primarias -una en cada colonia- y sólo una secundaria en la colonia Emiliano Zapata; sin embargo, no cuentan con ninguna institución de educación media superior o superior.

En Guadalupe, concretamente en Villas de Guadalupe, se encuentra una institución de educación secundaria y una de educación media superior, no obstante, esta última es de carácter privado. Además, en el centro del municipio está el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios (CETIS), que se encuentran incorporados a la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Con el fin de impulsar la culminación de los estudios de las y los jóvenes, desde su creación, el Instituto de la Juventud del Estado de Zacatecas (INJUVENTUD)

³⁸ Estas colonias conformaron el Polígono 3201002_14, área en la que se implementó el PRONAPRED en Fresnillo. El polígono 3201703_14, que comprende la colonia Villas de Guadalupe fue el área seleccionada para el municipio de Guadalupe. La exposición detallada se hará en el tercer capítulo.

implementó algunos programas de asistencia³⁹; para el año 2018 la lista de programas fue la siguiente:

- **Programa “Vuelve a la escuela”.** Con el objetivo de aminorar la deserción escolar, el INJUVENTUD otorgaba un apoyo económico único de hasta \$3,000 pesos.
- **Becas de transporte.** Con el objetivo de facilitar el desplazamiento de los jóvenes a los centros educativos, el instituto otorgaba boletos de estudiante y un estímulo económico único de hasta 3 mil pesos.
- **Beca “No Desertes”.** Con el objetivo de aminorar la deserción escolar, el instituto otorgaba un único apoyo de hasta \$2,500 pesos
- **Beca “Apoyo para el extranjero”.** Con el objetivo de apoyar los intercambios estudiantiles hacia otros países, el instituto otorgaba una beca de hasta \$10,000 pesos.
- **Programa “Apoyos Diversos”.** Como su nombre lo indica, este programa contemplaba una amplia gama de actividades. El apoyo entregado, que variaba entre \$500 y \$15,000 pesos, podía ser destinado -individual o colectivamente- para viajes de prácticas profesionales, intercambios educativos, capacitaciones, pago de colegiaturas, compra de útiles escolares, gastos de logística para conferencias y simposios, compra equipo de cómputo, entre otros. Además, el apoyo podía ser ocupado para la realización de campañas sociales, la logística y transporte relacionada a eventos culturales y artísticos, etc. (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2018a)

El trabajo del INJUVENTUD se concentró en la entrega de becas y, debido a las características de los apoyos, es difícil aseverar que estos generarían algún cambio significativo en la situación que viven las y los jóvenes respecto a la asistencia, deserción escolar y eficiencia terminal. Otorgar becas de una sola entrega no garantiza que la población joven regrese a la escuela o, en su defecto, se mantenga asistiendo.

La infraestructura educativa centralizada y la falta de una estrategia integral de apoyo a los estudiantes, explican la complicada situación educativa expuesta en los indicadores presentados anteriormente. La ausencia de diagnóstico, el planteamiento de los

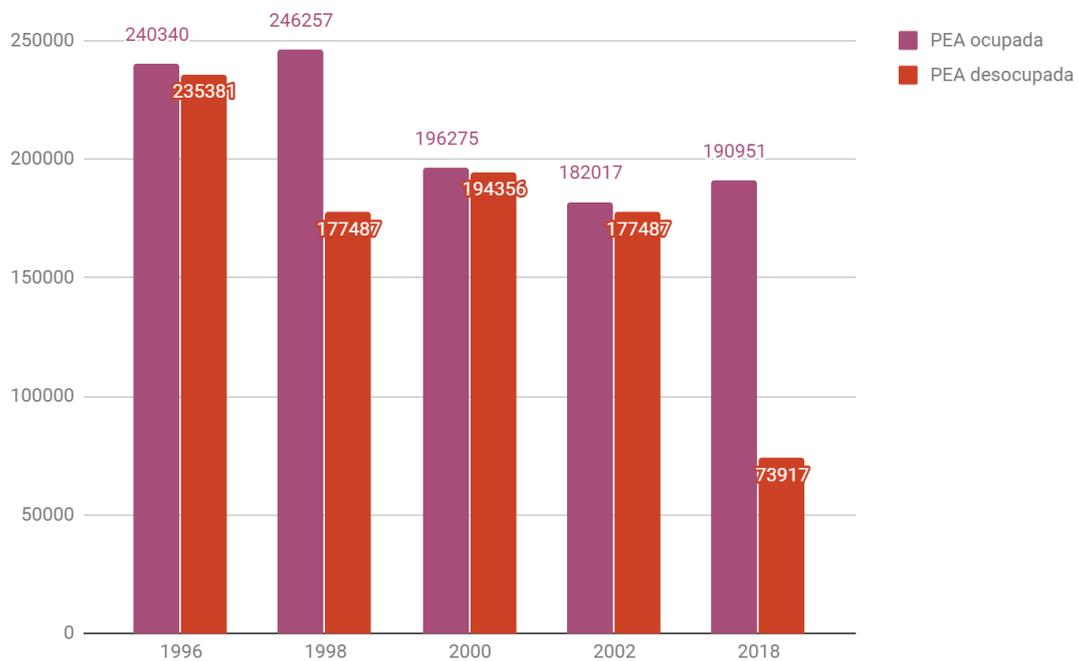
³⁹ Desde 2013 -año de la creación del INJUVENTUD- hasta 2018, el instituto se encargaba de otorgar este tipo de becas, sin embargo, para 2019 dejó de ser la instancia responsable ya que esa atribución pasó a ser de la Secretaría de Economía.

programas de asistencia, la falta de indicadores que midan el éxito de las acciones, y la carencia de registro de beneficiarios, hablan de un sesgo en el trabajo de la institución y sus obligaciones para garantizar el derecho a la educación de las y los jóvenes.

Empleo

En el primer trimestre de 2018 se tenía una Población Económicamente Activa (PEA) de 620 mil 933 personas, de las cuales 396 mil 882 tenían entre 14 y 29 años. Las y los jóvenes representaron el 32.5% de la PEA del estado. Asimismo, el 48.1% estaba ocupada, el 2.8% desocupada, y el resto -49.1%- era Población No Económicamente Activa. En 2015 los municipios de Fresnillo y Zacatecas contaban con una población ocupada de 73 mil 251 y 74 mil 764, respectivamente.

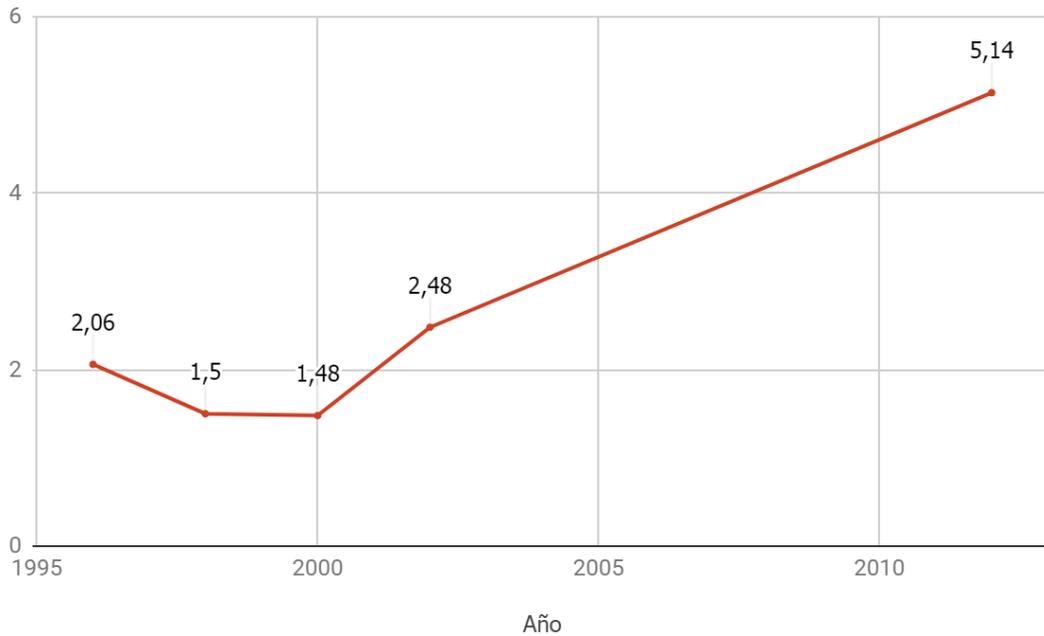
Gráfico 8. Población Económicamente Activa Ocupada y Desocupada de 12 a 29 años, Zacatecas 1996-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

Por otro lado, la tendencia que presenta la tasa de desempleo va en aumento. El gráfico 9 muestra como se ha incrementado el número de jóvenes desempleados y/o en la búsqueda de un trabajo. En 2002, el 2.48% de la PEA joven se encontraba desempleada, mientras que para 2012 fue de 5.4%. Las cifras son alarmantes y reflejan la dificultad que tienen las y los jóvenes para incorporarse al mercado laboral. Además, la tasa de desempleo en Zacatecas se encuentra por arriba de la media nacional; tan sólo en 2012 el porcentaje nacional fue de 4.47%.

Gráfico 9. Tasa de desempleo de la población de 12 a 29 años, Zacatecas 1996-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

Es importante mencionar que, en 2015, entre el 57% y 78% de la población juvenil realizaba uno o más trabajos no remunerados (INEGI, 2016); es decir: atender a personas con discapacidad, personas enfermas, personas sanas menores de 6 años, personas sanas de 6 a 14 años, personas sanas de 60 y más años; preparar y servir alimentos para su familia, limpiar su casa, lavar o planchar ropa de su familia y hacer las compras para la comida o la limpieza.

Por otra parte, las y los jóvenes se enfrentan a un escenario desfavorable al momento de ingresar al mercado laboral. Muestra de ello son las solicitudes, vacantes, número de envíos a cubrir y eventos de colocación en el estado (véase tabla 6). El número de solicitudes ha aumentado casi 50% en tres años, sin embargo, el número de vacantes ha disminuido y en consecuencia el número de colocaciones. Estas cifras son relevantes ya que gobierno, instituciones y empresas son quienes emplean a más de 300 mil personas en todo el estado. COEPLA (2018b)

Tabla 6. Número de solicitudes, vacantes, número de envíos a cubrir y eventos de colocación en el Estado, Zacatecas, 2014-2017

Concepto	Año			
	2014	2015	2016	2017
Solicitudes de empleo recibidas	34 652	43 672	63 927	62 401

Vacantes captadas	25 498	28 423	25 676	24 398
Número de envíos a cubrir una vacante	52 025	29 614	33 640	37 162
Eventos de colocación	17 032	14 617	14 920	14 522

Fuente: Elaboración propia con base en datos de COEPLA

A pesar de que en años recientes las microempresas o micronegocios han sido las principales fuentes de empleo, la gran mayoría de las unidades económicas mantienen una estructura productiva poco tecnificada, en muchos casos familiar, principalmente abocada a la producción de alimentos, bebidas, material de construcción y herrería, con una absorción ocupacional baja, poca certificación e informalidad. Gobierno del Estado de Zacatecas (2018b). Esto deviene en que las empresas de la entidad sean altamente volátiles y se estime que el riesgo de quiebra latente sea de un 41%. Jaramillo (2015).

A esto debe sumarse el contexto de violencia que tiene repercusiones en el sector económico. De acuerdo con el estudio referido, el 95% de los empresarios considera que el crimen organizado afecta el desarrollo de sus negocios. En cuanto a cómo afecta a las Pymes, el 58% dijeron que afectaba en las ventas. el 27% manifestó que el temor causado por los criminales afecta el clima de los negocios y un 15% dijo que tener cuota para operar sus negocios afectaba de manera importante. (Ibídem)

Los elementos anteriormente desarrollados explican que desde el año 2014 y hasta la última publicación realizada en 2018, Zacatecas sea la última entidad en el subíndice “Economía estable”. (IMCO, 2018) Los indicadores que componen el subíndice del Índice de competitividad estatal son: PIB per cápita, personas con ingresos mayores al promedio estatal, participación laboral, dependencia económica y diversificación económica, además del PIB en sectores de alto crecimiento, crecimiento del PIB, deuda estatal y de organismos estatales, costo promedio de deuda, etc. Esto no sólo explica el desempleo, sino el subempleo, la precariedad laboral y la creciente exclusión juvenil del estrecho espacio laboral.

Cultura y cultura del deporte

La pertinencia de agrupar estos elementos dentro de un mismo apartado, radica en que ambos se interrelacionan y dan forma a la oferta recreativa brindada por las instituciones del Estado. Difícilmente se podría hablar de otras áreas de la

administración de gobierno que atiendan la necesidad de los jóvenes de divertirse y desarrollarse de manera integral.

El acceso, disfrute y la creación de proyectos de vida relacionados a estos dos elementos no sólo repercute en el desarrollo personal de los individuos, sino que resulta un elemento trascendental para entender las interacciones entre jóvenes y la formación de tejido social comunitario, en el que se desarrollen identidades colectivas e individuales con sentido de pertenencia a un territorio.

Al igual que en otras entidades, en el estado de Zacatecas los informes y registros administrativos referentes a la cultura son escuetos y se remiten, por lo general, a las cuestiones de infraestructura. No obstante, esos registros ilustran en buena manera la poca inversión en materia de cultura (*véase tabla 7*).

Tabla 7. Espacios registrados por la Secretaría de Cultura, Zacatecas

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
Auditorios	8	10	15	16	16
Bibliotecas	233	234	234	234	239
Centros culturales	55	55	55	55	55
Galerías	3	11	10	10	7
Librerías	14	14	13	13	15
Museos	34	36	38	38	40
Teatros	7	6	6	6	6

Fuente: Elaboración propia con base en registros de Secretaría de Cultura de Zacatecas

A diferencia de otros municipios del estado como: Jiménez del Teúl, General Enrique Estrada, Cañitas del Felipe Pescador, General Francisco R. Murguía, Río Grande, Juan Aldama y Melchor Ocampo, donde no se cuenta con ningún tipo de institución que promueva actividades culturales, Guadalupe y Fresnillo -al ubicarse en la región centro del estado- cuentan con una mayor oferta. Aunque esto no significa que sea suficiente o que esté orientada a jóvenes.

En cuanto a la infraestructura cultural y recreativa del polígono de Fresnillo, en la colonia Plutarco Elías Calles no existe ningún tipo de espacio cultural, por lo que los habitantes de esta colonia acuden al Centro de Desarrollo Comunitario de la colonia

Patria y Libertad, que cuenta con algunas actividades artísticas como elaboración de figuras de yeso, pintura, realización de piñatas, actividades deportivas y de enseñanza de inglés y cómputo. La colonia Plan de Ayala cuenta con el Centro de Desarrollo Comunitario de la Mujer. Y en la colonia Emiliano Zapata está el Centro de Desarrollo Humano “Emiliano Zapata”, en el que se ofrecen actividades culturales y de capacitación, así como talleres de estencil y gráfica urbana, batería, guitarra y panadería.

La colonia Villas de Guadalupe, sólo cuenta con un parque deportivo y recreativo, enfocado a las actividades deportivas, pero ningún centro con oferta cultural y/o recreativa. A pesar de esto, un grupo de jóvenes se reúne para pintar murales *grafiti* en casas y avenidas.

Aunado a la falta de infraestructura y oferta de actividades, se carece de incentivos y becas que propicien que los jóvenes desarrollen sus capacidades artísticas y al mismo tiempo, puedan plantearse la cultura como proyecto de vida (*véase tabla 8*).

Tabla 8. Participación en el PECDA en la categoría Jóvenes Creadores por disciplina, Zacatecas, 2013-2017

Año	Artes Visuales	Literatura	Teatro	Danza	Música	Total
2013	2	3	2	0	0	7
2014	1	6	0	1	1	9
2015	3	3	2	3	0	11
2016	0	0	0	0	0	0
2017	1	2	1	1	2	7

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los Proyectos Beneficiados por el PECDA

La falta de incentivos para los jóvenes no sólo se presenta en materia de cultura. Las estadísticas que presenta el Instituto de Cultura Física y Deporte del estado de Zacatecas (INCUFIDEZ) no varían demasiado. Las becas otorgadas a deportistas de alto rendimiento en el 2017 apenas fueron repartidas en 6 municipios de la entidad y en el municipio de Zacatecas se otorgó el 51% de los apoyos (*véase tabla 9*). COEPLA (2018c)

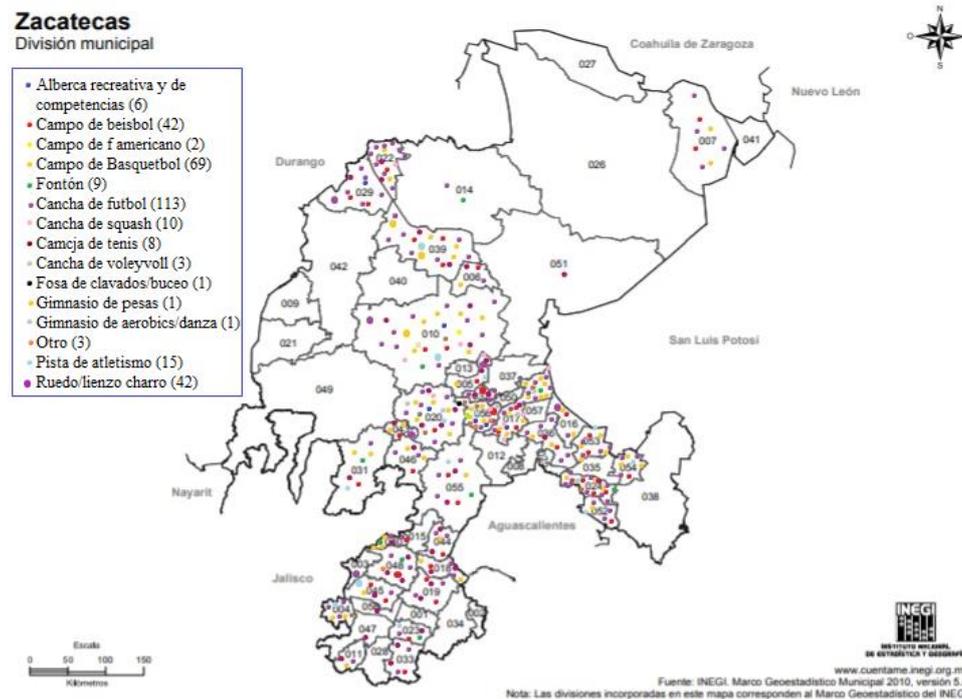
Tabla 9. Becas otorgadas por el INCUFIDEZ a deportistas de alto rendimiento, 2018

Municipio	Total	Becas académicas	Becas económicas
Estado	43	0	43
Calera	5	0	5
Guadalupe	9	0	9
Fresnillo	2	0	2
Troncoso	1	0	1
Villanueva	4	0	4
Zacatecas	22	0	22

Fuente: Anuario estadístico COEPLA

También en materia de infraestructura hay una situación similar. El estado pasó de un total de mil 496 espacios en 2014, a mil 488 en 2016, es decir, hubo una ligera disminución. Del mismo modo, la centralización de la infraestructura deportiva (véase *mapa 1*) relega a las regiones periféricas de la entidad dejando a algunos municipios sin espacios donde puedan realizar alguna actividad deportiva, sea ésta deporte de alto rendimiento, de rendimiento, o deporte social, según las tipificaciones de la propia Ley de Cultura física y Deporte del Estado de Zacatecas.

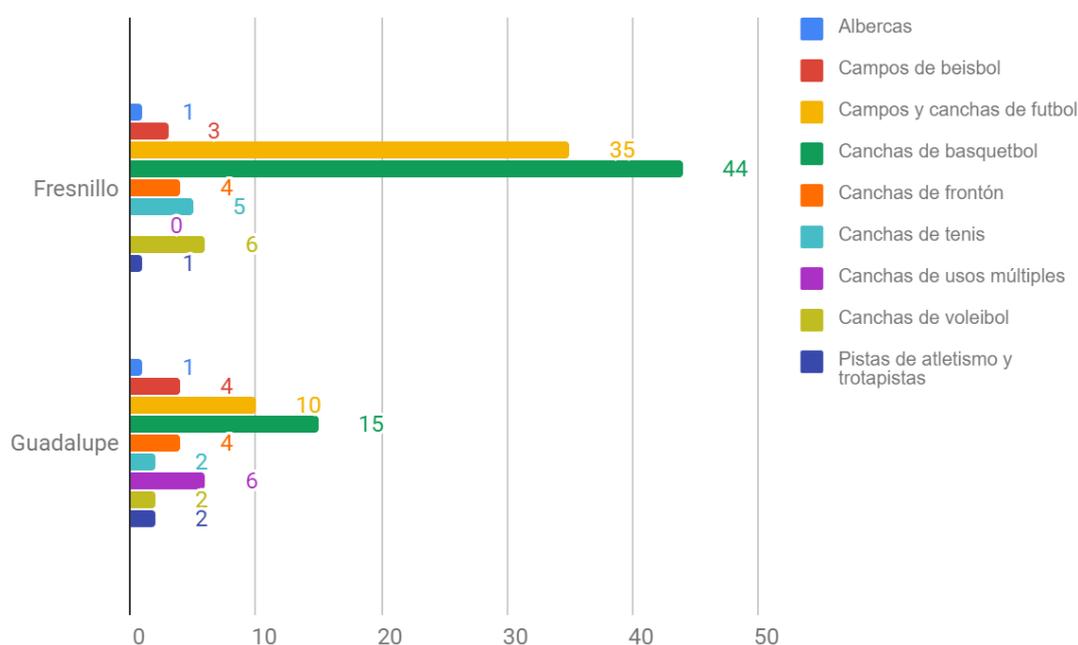
Mapa 1. Registro y Distribución de Infraestructura Deportiva por actividad en Zacatecas (hasta 2015)



Fuente: Elaboración propia con base en mapa del INEGI y datos de la CONADE

La infraestructura deportiva con la que cuentan los municipios de Guadalupe y Fresnillo es considerablemente mejor al promedio de los municipios, aunque debe ser reconocido que Fresnillo tiene una mejor infraestructura que el municipio de Guadalupe (véase gráfica 10). Sin embargo, se debe insistir en que, aunque la infraestructura exista, los informes del instituto no permiten dar cuenta del número de beneficiarios, así como tampoco un desgajado en materia de jóvenes.

Gráfica 10. Áreas o espacios deportivos seleccionados y registrados en el INCUFIDEZ, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INCUFIDEZ

Aunado a lo anterior, se debe enfatizar que las áreas o espacios deportivos, difieren de los centros o unidades deportivas. Las segundas son entendidas por el INCUFIDEZ como aquellas instalaciones públicas que cuentan con áreas o espacios deportivos formales, permanentes y en uso y no considera centros deportivos especializados, centros de talentos deportivos y polideportivos. Acorde a información del propio instituto, existen 93 centros o unidades deportivas en el estado de Zacatecas, sin embargo, Guadalupe sólo cuenta con uno, mientras que Fresnillo cuenta con 5.

En cuanto a la infraestructura deportiva de las colonias del polígono de Fresnillo se encuentra una cancha de basquetbol y área de juegos infantiles en la colonia Plutarco Elías Calles. La colonia Emiliano Zapata cuenta con el polideportivo del mismo nombre, con canchas de futbol, basquetbol y una pista de BMX. Finalmente, en la

colonia Patria y Libertad, se encuentra el Centro de Desarrollo Comunitario Vecinal Zona Norte Patria y Libertad, el cual cuenta con algunas canchas; asimismo están las canchas de basquetbol en la Iglesia Cristiana del Gran Pastor, donde se organizan torneos en los que puede acceder toda la comunidad.

Fotografía 1. Polideportivo “Emiliano Zapata”



En el caso de la colonia Villas de Guadalupe en el municipio de Guadalupe, se encuentra un Parque Deportivo y Recreativo que no cuenta con una oferta de actividades formales o permanentes, pero tiene áreas para ejercitarse, una pista y algunas palapas con mesas y bancas; además, se cuenta con una cancha de basquetbol, sin embargo, se encuentra en condiciones de deterioro y descuido.

Recientemente, estos espacios deportivos han sido utilizados para el desarrollo de actividades recreativas con una estrategia de prevención social del delito (*véase fotografía 2*). Sin embargo, debido a la reciente creación de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito (SPSD) y a la falta de informes del padrón de beneficiarios, resulta difícil medir el impacto que estas acciones han tenido en las comunidades.

Fotografía 2. Parque Deportivo y Recreativo “Villas de Guadalupe”



Fotografía 3. Parque Deportivo y Recreativo “Villas de Guadalupe”



Los programas que ofrece el INJUVENTUD en estos rubros, se limitan al programa “Apoyos diversos”. Sin embargo, las reglas de operación del programa no dejan en claro los porcentajes asignados a cada rubro y, como se refirió en el apartado de educación, el objetivo del programa prima los apoyos educativos relegando los apoyos

culturales y deportivos a la realización de eventos y cuestiones logísticas, más que al fomento de estas actividades. Además, aun cuando los montos varían entre los \$500 y los \$15,000 pesos, la entrega del apoyo es única, lo que difícilmente puede devenir en proyectos culturales o deportivos.

Aparte de este programa, el INJUVENTUD coordina el “Programa de aportaciones para la rehabilitación y equipamiento de espacios públicos en beneficio de la juventud.”, cuyo fin es recuperar espacios pertenecientes al gobierno municipal que se encuentren en desuso o abandono, para ser rehabilitados por asociaciones civiles que utilicen estos espacios para los jóvenes de la entidad. La convocatoria también especifica que las instituciones educativas estatales pueden impulsar la creación de espacios al interior de sus instalaciones.

Sin mencionar que el éxito de la convocatoria depende del interés de las asociaciones civiles en el desarrollo de proyectos orientados a jóvenes y que en muy pocas ocasiones se realizan proyectos de carácter participativo, debe enfatizarse que en este programa el INJUVENTUD funciona como un coordinador entre los gobiernos municipales y las instancias municipales de la juventud. No obstante, no todos los municipios cuentan con instancias municipales de juventud y, a pesar de que se registren 49 instancias para los 58 municipios, eso no da cuenta del verdadero funcionamiento de las instancias.⁴⁰

Consumo de drogas

El estado de Zacatecas atraviesa una escalada de violencia que en gran medida tiene que ver con la aparición de grupos del narcotráfico que disputan el comercio y control de estupefacientes en algunas zonas de la entidad. A pesar de que la exposición al consumo de drogas es generalizado, resulta innegable que existen grupos más vulnerables o propensos al consumo de drogas.

Más allá de las explicaciones biopsicológicas que hablan del adolescente como un sujeto que experimenta cambios físicos y hormonales que determinan su conducta, autores como Kalina (1988) puntualizan que este periodo es donde resulta más susceptible desarrollar una adicción, puesto que es la etapa de resolución de un proceso

⁴⁰ Esta problemática ha sido reconocida y expuesta por el Instituto de la juventud durante el proceso de elaboración del Programa Estatal de la Juventud 2017-2021.

simbiótico multidimensional. El joven atraviesa una segunda etapa de separación-individuación en el que enfrenta y cuestiona el entorno familiar, afectivo y social.

Es en ese sentido que la existencia de factores de riesgo puede conducir a los jóvenes al consumo de drogas. Clayton, refiere que los factores de riesgo son: “un atributo y/o característica individual, condición situacional y/o contexto ambiental que incrementa la probabilidad del uso y abuso de drogas o una transición en el nivel de implicación con las mismas” (Clayton 2004, citado por Navarrete 2011: 48). De acuerdo a diversos autores, los factores de riesgo se clasifican en individuales y sociales; a su vez, los sociales se dividen en macrosociales y microsociales. (véase tabla 10)

Tabla 10. Clasificación de los factores de riesgo

FACTORES DE RIESGO		CARACTERÍSTICAS
Individuales		<ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia de actividades para ocupar el tiempo libre y ocio ● Búsqueda de sensaciones diferentes ● Curiosidad sobre los efectos de las drogas ● Adquirir la sensación de ser aceptado y de pertenecer a un grupo ● Tener experiencias emocionales peligrosas ● Adquirir un estado superior de conocimientos o capacidad creadora ● Conseguir una sensación de bienestar y tranquilidad ● Escapar de algo o necesidad de evasión
Sociales	Macrosocial	<ul style="list-style-type: none"> ● Actitud social tolerante hacia el uso de drogas ● Normalización del consumo y baja percepción de riesgo ● Excesiva publicidad de alcohol y de tabaco ● Acceso a lugares públicos donde se ofrece o consume tabaco, alcohol y otras drogas ● Sistema de valores débil o distorsionado ● Falsa asociación del consumo de drogas con aspectos relativos al éxito, dinero y poder ● Información escasa o distorsionada sobre drogas ● Servicios de salud, educativos y recreativos insuficientes ● Migración ● Violencia social ● Delincuencia ● Pobreza
	Microsocial	<p>Factores propios del ámbito familiar, escolar, laboral, del grupo de pares y comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● No asistir a la escuela o tener fracaso escolar ● Relaciones conflictivas con el equipo docente ● Trabajar desde edades tempranas ● Asociarse con compañeros que consumen drogas por

- aprobación o relaciones de dominación
- Poca participación en actividades constructivas, imaginativas o que constituyan un desafío

Fuente: Elaboración propia con base en información de Navarrete (2011)

Como puede verse, los factores macrosociales de riesgo incluyen aquellas situaciones o condiciones relativas al entorno más amplio en el que se desarrolla un sujeto y que constituyen una influencia importante en el desarrollo de la conducta de consumo de drogas, aunque esta influencia tiende a ser indirecta. Los factores microsociales refieren al entorno social más próximo al individuo y ejercen una influencia directa sobre el sujeto, pero son más susceptibles de intervención. (Pollar, Catalano, Hawkins y Arthur, citado por Navarrete 2011: 50)

En cuanto a la situación que prevalece en el estado respecto al consumo de drogas, en la Encuesta Nacional de Adicciones de 2008 se reconoció que, dentro del rango de 12 a 17 años, Zacatecas se encontraba sobre la media nacional en los varones que reportaron ser bebedores altos, el porcentaje se colocaba en 15.3%, -la media nacional correspondía 11%-. En relación al uso consuetudinario los porcentajes fueron de 1.7% para varones y 0.4% en mujeres –ambos por debajo de la media nacional de 2.2% y 0.9%, respectivamente-. Por último, la entidad se encontraba bajo la media nacional en el rubro de abuso/dependencia con porcentajes de 3.3% en varones y 1.7% en mujeres, mientras que la media nacional fue de 3.6% y 2.1%, respectivamente.

Tabla 11. Consumo de alcohol de jóvenes de 12 a 17 años: Zacatecas y Nacional, 2008

Consumo	Diario		Alto		Consuetudinario		Abuso/dependencia	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Zacatecas	1.3%	S/D	15,3%	6,8%	1,70%	0,40%	3,30%	1,70%
Nacional	0.3%	0.1%	11%	7,1%	2,20%	0,90%	3,60%	2,10%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Encuesta Nacional de Adicciones 2008

Si bien la ENCODAT 2016-2017 no tiene los mismos indicadores que la Encuesta Nacional de Adicciones, se aprecia con claridad que los niveles de consumo se han disparado de manera alarmante los últimos ocho años. El consumo consuetudinario se ha incrementado 370% en el caso de los hombres, mientras que el porcentaje de mujeres que consumen el alcohol de forma consuetudinaria se ha incrementado 18 veces en

comparación al último registro. La entidad se ubica en el lugar número 26 a nivel nacional en relación al consumo consuetudinario en hombres y en el penúltimo lugar nacional para el caso de las mujeres; el valor para las mujeres es casi el doble de la media nacional.

Tabla 12. Consumo de alcohol de jóvenes de 12 a 17 años: Zacatecas y Nacional, 2016

Consumo	Diario		Consuetudinario		Excesivo en el último año			Excesivo en el último mes		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Zacatecas	2.5%	5.8%	6.3%	7.3%	18.3%%	17.8%	18.8%	13.2%	13.9%	12.5%
Nacional	2.5%	2.7%	4.4%	3.9%	15.2%%	15.5%	14.9%%	8.3%	8.9%	7.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCODAT, 2016-2017

En relación al *consumo diario* de alcohol los porcentajes referidos a hombres casi se han duplicado pasando de 1.3% a 2.5%; merece ser señalado -como puede apreciarse en la tabla- que es el único indicador que empata con la media nacional, el resto de los indicadores rebasa de manera considerable el promedio mexicano. Lo anterior se puede apreciar, por ejemplo, en la misma variable, pero en el sexo femenino, donde el consumo diario de alcohol en mujeres duplica la media nacional. Zacatecas fue el peor estado del país en esta variable.

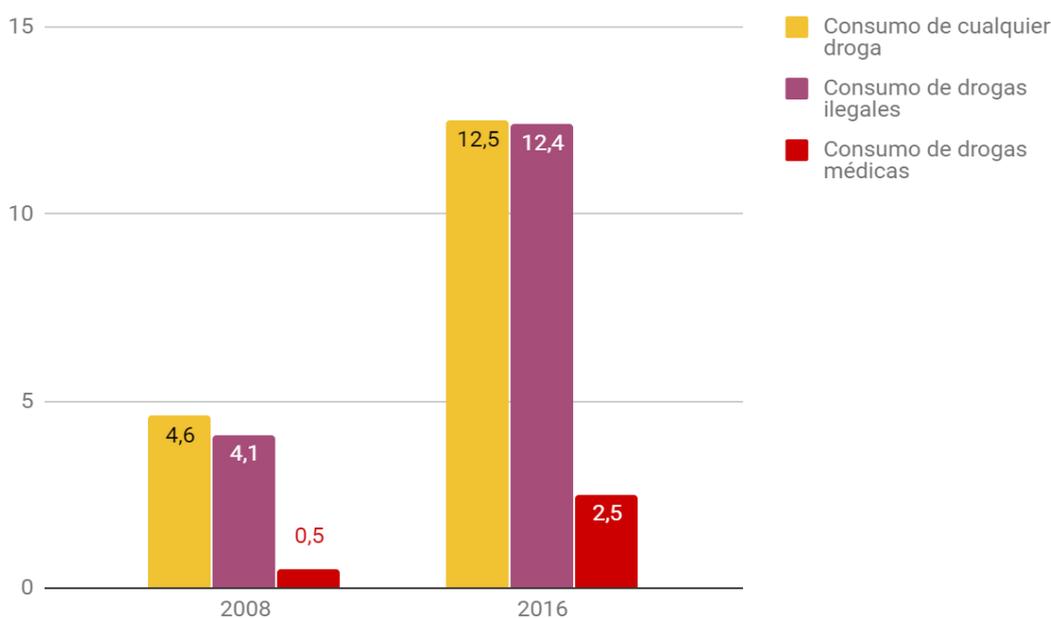
En la categoría consumo excesivo en el último año, la entidad mejora los porcentajes, pero sigue permaneciendo en los últimos lugares a nivel nacional. El porcentaje para la población masculina ascendió al 17.8%, lo que coloca a la entidad en la posición número 24; sin embargo, nuevamente la población femenina obtuvo peores porcentajes, con un 18.8%, que coloca a la entidad en el lugar número 27 a nivel nacional. En cuanto al total de este rango de edad, la entidad se encuentra en el lugar número 26 con un 18.3%.

Por último, en la categoría consumo excesivo en el último mes, los resultados vuelven a ser sumamente negativos. El porcentaje de la población total ascendió a 13.2%, -la media nacional fue de 8.3%-, lo que posicionó al estado en el último lugar a nivel nacional. Disgregado por sexos, la población masculina ocupó el lugar número 28 a

nivel nacional con un porcentaje del 13.9%; mientras que la población femenina se encontró en la última posición de nueva cuenta, con un porcentaje del 12.5%.

El consumo de drogas ha seguido la misma tendencia que el consumo de alcohol. Acorde a los resultados de la ENCODAT 2008, el consumo de drogas de los jóvenes era: cualquier droga 4.6%, consumo de drogas ilegales 4.1% y consumo de drogas médicas representaba al 0.5% de la población. Sin embargo, la encuesta realizada en 2016 -que conserva las mismas variables- expuso que el consumo de cualquier droga aumentó al 12.5%, lo que representa que el porcentaje esté cerca de triplicarse -el aumento fue de 271%-. La misma situación se presentó en la variable consumo de drogas ilegales, que aumentó a 12.1%. En cuanto al consumo de drogas médicas los resultados muestran que, a pesar de ser niveles bajos de consumo, en 8 años los porcentajes se han quintuplicado, alcanzando el 2.5%. Como puede notarse, los incrementos son extremadamente altos (véase gráfico 10).

Gráfico 10. Porcentajes de consumo de drogas en jóvenes, Zacatecas 2008 y 2016

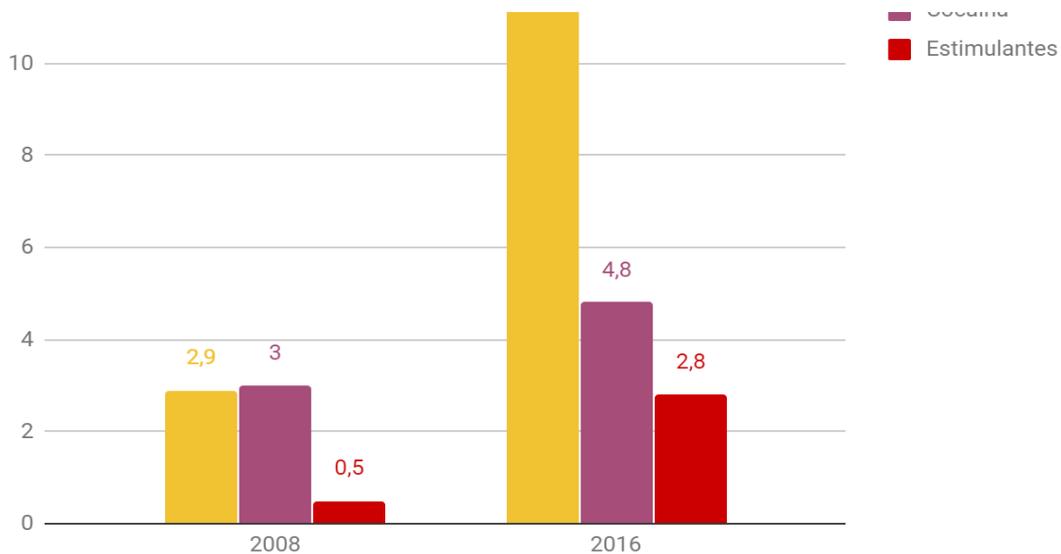


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 y la ENCODAT 2016-2017

Respecto al tipo de sustancias ilegales consumidas por jóvenes, en 2008 se obtuvo que el consumo de marihuana era del 2.9%, el consumo de cocaína se encontraba en 3% y el uso de estimulantes de tipo anfetamínico era apenas del 0.5%. Los resultados de la encuesta de 2016 revelan que el consumo de marihuana casi se cuadruplicó, pues el porcentaje fue del 11.4%; el consumo de cocaína alcanzó el 4.8%, lo que representa un

incremento del 62%. Por último, el consumo de estimulantes aumentó casi 6 veces en relación al dato de 2008 -2.8%- (véase gráfico 11)

Gráfico 11. Porcentaje de consumo de sustancias ilegales de jóvenes, Zacatecas 2008 y 2016

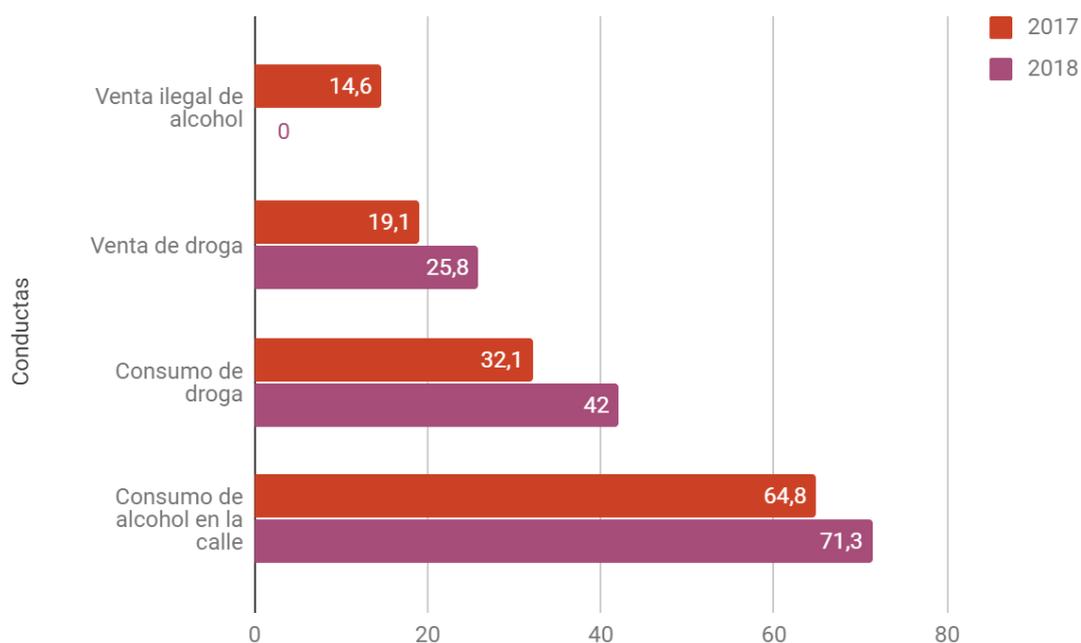


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 y la ENCODAT 2016-2017

Es importante puntualizar que el consumo de drogas no implica una adicción o dependencia a las sustancias, sin embargo, debe tenerse en cuenta que las adicciones son procesos sociales que no sólo dependen de la relación del individuo con la sustancia, sino que está inherentemente relacionado a la interacción del individuo con otros consumidores y, por ende, al contexto en el que se da el consumo. Apud y Romaní (2016)

Haciendo una revisión de las últimas dos Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la principal conducta delictiva o antisocial que los zacatecanos identifican como amenazante de la seguridad pública, es el consumo de alcohol en la calle, que en un año ha crecido en un 6.5%, pasando de un 64.8% a un 71.3%. El consumo de droga en vía pública presentó el mayor incremento dentro de las variables, con un crecimiento de 9.9%, mientras que la venta de drogas aumentó un 6.7% (véase Gráfico 12). Debe ser mencionado que, de acuerdo a información recabada en grupos focales, la población identifica un aumento significativo en el consumo de piedra en los jóvenes de ambos municipios.

Gráfico 12. Distribución porcentual sobre el conocimiento de la ocurrencia de conductas delictivas o antisociales⁴¹



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017

Incidencia delictiva

Entre 2007 y 2017, 460 menores de 19 años fueron víctimas de homicidio en Zacatecas y, en promedio, 9 de cada 10 eran adolescentes de entre 15 y 19 años. (Reyna, 2018). Acorde al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (INEGI, 2018b) el número de víctimas de conductas antisociales fue de 36, mientras que en 2016 fue de 32. Dichos procesos se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 13. Víctimas de conductas antisociales en procesos iniciados, Zacatecas, 2016-2017

Segmento etario	10 a 14 años		15 a 19 años		20 a 24 años		25 a 29 años		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Número de víctimas 2016	2	3	7	5	7	3	1	2	30
Número de víctimas 2017	2	7	11	7	2	2	2	3	36

⁴¹ En la ENVIPE 2018 dejó de aparecer la variable “venta ilegal de alcohol”, por lo que sólo se tiene el dato de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por de Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

Zacatecas enfrenta un escenario complejo debido a que los jóvenes no sólo son víctimas de la violencia, sino que se están convirtiendo en los victimarios. Según refiere un análisis del Programa de Estudios e Intervención para el Desarrollo Alternativo (PEIDA)⁴², del total de jóvenes del estado 130 mil se encuentran en riesgo de ser reclutados por grupos del crimen organizado. Debido a esto, Marco Torres Inguanzo, docente del PEIDA y coordinador de las labores de estrategia, informó que la Propuesta de Prevención del Delito con Enfoque Territorial se implementaría en Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas, ya que en estos se concentra 79% de la población del estado.

El número de adolescentes procesados acorde al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017-2018 se distribuyó de la siguiente manera. (véase *tabla 14*). Como puede observarse en la tabla, en la entidad ha habido un descenso en la edad de los jóvenes infractores. Llamam particularmente la atención los casos de adolescentes de 12 y 13 años, donde las cifras se cuadruplicaron para ambos casos. Pese que los datos de jóvenes de 14 y 15 años descendieron, las cifras no resultan significativas si se tiene en consideración que en los siguientes dos rangos de edad los incrementos son considerables.

Tabla 14. Adolescentes procesados, Zacatecas, 2016 y 2017

Edad	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 a menos de 18 años	Edad no identificada	Total
Adolescentes procesados 2016	1	3	15	30	27	55	-	131
Adolescentes procesados 2017	4	14	11	23	44	61	7	164

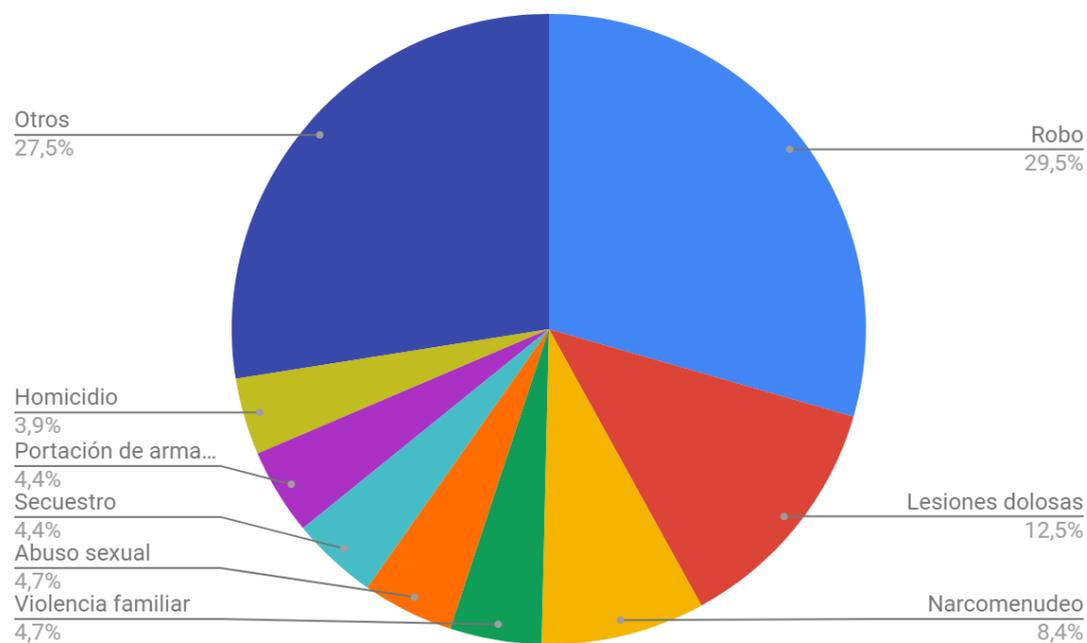
Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

De acuerdo al Primer Informe de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, actualmente se tienen 407 adolescentes involucrados en la investigación de diversos delitos. El principal delito por el que se les investiga es el robo (120), seguido de otros, entre los que destacan: lesiones dolosas (51), narcomenudeo (34), violencia

⁴² No se cuenta con el documento referido. Sin embargo, la información fue recuperada dentro de la elaboración de diagnósticos para el Programa General Prospectivo Zacatecas 2018-2033

familiar y abuso sexual (19), secuestro (18), portación de arma de uso exclusivo del ejército (18) y homicidio (16).

Gráfica 13. Distribución de investigaciones de diversos delitos en adolescentes, Zacatecas, 2018⁴³



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Primer Informe de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas

Por otra parte, haciendo una revisión de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2017 y 2018, podemos analizar el número de jóvenes ingresados en centros para adolescentes y su escolaridad, para evidenciar la relación entre variables. (véase tabla 16)

Tabla 16. Número de jóvenes ingresados a centros para adolescentes por rango de edad, Zacatecas, 2016 y 2017

Año	Total	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 o más años
2016	47	0	0	3	9	11	24	
2017	97	0	0	5	14	36	31	11

⁴³ En la categoría “otros” se han agrupado variables que no se consideran significativas para la temática desarrollada.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2017 y 2018

Como podrá verse, el número de jóvenes en centros para adolescentes se duplicó, pasando de 47 a 97 en solo un año. Vuelve a llamar la atención que la edad donde se presentaron mayores incrementos sea a los 16 años, las cifras aumentaron más del triple. En ninguno de los rangos de edad se registraron tendencias positivas.

En la siguiente tabla podrá observarse que, si bien en el año 2016 la escolaridad de los jóvenes ingresados a centros de tratamiento se concentraba en el nivel primaria y secundaria, para 2017 se presentaron aumentos significativos a nivel secundaria y preparatoria, sin disminuir significativamente en el primer grado de escolaridad. A partir de esta información y la mostrada anteriormente, se puede evidenciar que la incidencia delictiva en jóvenes ha comenzado a presentarse a edades tempranas y se consolida y sanciona a partir de los 15 y 16 años, edades en las que los jóvenes comienzan a cursar la educación secundaria.

Tabla 17. Número de jóvenes ingresados a centros para adolescentes según escolaridad, Zacatecas, 2016 y 2017

Año	Total	Ninguna	Preescolar/Primaria	Secundaria	Preparatoria	Carrera técnica o comercial
2016	47	1	26	19	1	0
2017	97	2	18	61	15	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2017 y 2018

Como ha sido expuesto, la delincuencia y el desarrollo de comportamientos antisociales responden a una compleja relación de variables, por lo que se vuelve complicado señalar una causa determinante de los problemas. Lo que resulta innegable es el deterioro de los elementos de bienestar de las juventudes y la falta de oportunidades que el estado ofrece para desarrollar proyectos de vida al margen de la ley.

La perspectiva del INJUVENTUD no termina por superar un ejercicio simbólico de apoyo a las juventudes, pues la oferta es sumamente centralizada y, por ende, limitada a jóvenes que tienen algún grado de cercanía a las instituciones de gobierno. La carencia de políticas públicas que indaguen sobre los intereses y necesidades de este grupo y los vinculen a través de proyectos en los que participen activamente, han agravado las condiciones de marginación y desinterés de los jóvenes en las acciones de gobierno.

No obstante, ante el contexto de violencia, se han diseñado estrategias gubernamentales cuyo objetivo es reducir los niveles de violencia y delincuencia en poblaciones vulnerables a través de intervenciones comunitarias. El PRONAPRED, como estrategia prioritaria del gobierno de Enrique Peña Nieto, planteó una metodología de intervención con una nueva orientación hacia la construcción de tejido social; sin embargo, el que no se haya considerado el distanciamiento de los pobladores a sus instituciones, el abandono del espacio público y la falta de competencias ciudadanas e interés en la rendición de cuentas, tuvo como consecuencia otro tipo de problemas que terminaron condicionando la eficiencia del programa; estos serán analizados en el siguiente capítulo.

Capítulo III. Análisis de las acciones del PRONAPRED orientadas a jóvenes en los municipios de Fresnillo y Guadalupe.

En este capítulo, se recuperan los principales antecedentes de la política pública de prevención del delito en nuestro país y se analiza la fundamentación conceptual del programa. Posteriormente, se presenta un diagnóstico sobre los niveles de incidencia delictiva en la última década en el estado de Zacatecas, haciendo énfasis en los años 2017-2018, partiendo de una breve revisión de la incidencia delictiva a nivel nacional; en el diagnóstico, se analizan las distintas acciones y estrategias emprendidas por el gobierno en materia de seguridad pública y prevención social del delito, con el fin de examinar la correspondencia que existe entre ellas.

En un segundo momento, se describen las acciones implementadas en Fresnillo y Guadalupe en el marco del PRONAPRED. Se exponen los polígonos, los equipos de trabajo y se desarrollan las distintas fases del programa, a saber: Acercamiento directo, Diagnóstico e Implementación de las actividades de la “Estrategia 2.2. Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.” Dado que las problemáticas que enfrentan los municipios tienen particularidades, se abordan de manera separada.

Finalmente, tras la sistematización de entrevistas realizadas a personal involucrado en la implementación de las acciones, se presenta una lista de consideraciones sobre el trabajo realizado, con el fin de perfeccionar el diseño de este tipo de estrategias. Las consideraciones se realizan primando los testimonios de los entrevistados debido a su experiencia directa; si bien, dentro del análisis se critican algunos elementos referentes al diseño de la política pública, las observaciones se hacen teniendo como base los problemas logísticos y metodológicos del equipo de trabajo.

Antecedentes de la política pública de prevención social de la violencia

Fue a mediados de la década de 1990, cuando el concepto de prevención de la violencia apareció por primera vez en la legislación mexicana. En diciembre de 1995 se expidió la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública; en ella se refirió por vez primera la necesidad de realizar conferencias sobre prevención y readaptación social. (DOF, 1995) A pesar de esbozar una orientación de prevención, la ley se enfocaba en la contención de conductas delictivas.

En el año 2000, tras la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) fueron transferidas a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), una nueva institución a la que quedó adscrito el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. (DOF, 2000)

Fue hasta 2005, motivado por la nueva agenda y discurso de organizaciones internacionales,⁴⁴ que en el Reglamento Interior de la SSP se contempló la creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC). Entre las principales atribuciones estipuladas estaban:

“Establecer las bases y criterios para la colaboración ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal, de acuerdo con el marco jurídico aplicable.” y

“Establecer y mantener vínculos con organizaciones sociales, los demás poderes de la Unión y las dependencias y entidades gubernamentales, para la ejecución de acciones conjuntas tendientes a garantizar el pleno ejercicio de la libertad y el estado de derecho.” (DOF, 2005b)

En el año 2007 se publicó el Reglamento Interior de la SSP y la recientemente creada SPPC pasó a ser la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos. A partir de Julio de ese año y, tras ser declarada la guerra contra el narcotráfico, el gobierno federal implementó la campaña “Limpiemos México”, incorporada al año siguiente en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. (DOF, 2008a)

La campaña tenía tres programas: 1) Escuela Segura; que tenía por objetivo erradicar la drogadicción y la delincuencia en las escuelas. 2) Salud sin Drogas; que tenía por objetivo combatir las adicciones y reforzar los programas de prevención de consumo de drogas, y 3) Recuperación de Espacios Públicos; que tenía por objetivo recuperar los espacios públicos para uso y apropiación de la comunidad. Sin embargo, más allá de las cuantiosas críticas a la estrategia federal, la campaña “Limpiemos México” fue ampliamente cuestionada por organizaciones de la sociedad civil, académicos y políticos⁴⁵ por considerar que las actividades no atendían las causas que generaban las conductas antisociales, además de violentar los derechos de los infantes y los jóvenes

⁴⁴ Analizado a profundidad en el primer capítulo de esta investigación.

⁴⁵ Véase Red por los Derechos de la Infancia en México (2007).

debido a su orientación punitiva; fue particularmente polémica la propuesta de realizar exámenes antidoping en las escuelas.

En el año 2008, se incorporó al Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). El recurso otorgado a los municipios -o a los estados encargados de ejercer la función de la Seguridad Pública- estaba destinado a fortalecer las instancias municipales de justicia y podía ser ocupado para: "...aspectos de prevención del delito, evaluación de control de confianza de los elementos policiales, operativos de las instituciones municipales, capacitación u homologación policial, mejora de equipamiento, construcción de infraestructura y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia." (DOF, 2008b)

A inicios del año 2009, se abrogó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública y se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), misma en la que se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC). Las atribuciones delegadas a la nueva institución la posicionaron como la principal encargada del diseño de políticas de prevención de la violencia, acciones para una cultura de paz, promoción de la participación ciudadana en asuntos de seguridad pública y la evaluación del diseño de políticas encaminadas a la prevención social del delito. (DOF, 2009b) En el mismo año, se incorporó el rubro de prevención del delito y participación ciudadana al SUBSEMUN (DOF, 2009c); dos años más tarde, en 2011, se etiquetó el diez por ciento del recurso asignado para el rubro de prevención del delito.

En el año 2011, el presupuesto etiquetado para acciones de prevención del delito fue de \$430, 330,000 pesos, monto que se repartió en 204 municipios y las 16 demarcaciones del D.F. Para 2012, el recurso asignado al rubro de prevención ascendió al veinte por ciento, lo que significó un recurso total de \$890, 780,000 pesos, repartidos entre 223 municipios y las 16 delegaciones del D.F. En ese mismo año, el CNPDyPC desarrolló un catálogo de 18 proyectos para el rubro, algunos de ellos, tenían carácter obligatorio para las instancias municipales (DOF, 2012). Además, se publicó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, misma que sería el referente normativo y conceptual en adelante en materia de prevención del delito. De ella se hablará más adelante.

En 2013, iniciada la gestión de Enrique Peña Nieto se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la SSP y devolver sus atribuciones a la SEGOB. Pese a esto, el SUBSEMUN de ese año operó con normalidad e inclusive tuvo un ligero incremento presupuestal, quedando el monto total en \$911, 960,000 pesos, repartidos entre 235 municipios más las delegaciones del D.F., lo que representó un incremento del 2.3% respecto al presupuesto de 2012.

Debido a la necesidad de rediseñar las políticas de seguridad pública⁴⁶ frente a una estrategia fallida que propició un clima de violencia a la alza, en febrero de ese año se asignó un recurso de \$2, 500, 000,000 de pesos para apoyar a 88 municipios del país, a pesar de que la mayoría estaban incluidos en el SUBSEMUN. El subsidio era parte del nuevo Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (PRONAPRED), que otorgaba recursos financieros para la implementación de proyectos sociales encaminados a la prevención social del delito. El PRONAPRED fue anunciado como la principal estrategia de prevención de la violencia durante la administración de Enrique Peña Nieto.

Fundamentación normativa y conceptual del PRONAPRED

Como se mencionó, la Ley General de Prevención Social de la Violencia publicada en 2012, es el referente normativo del PRONAPRED, en ella se concibe la delincuencia: “...como un fenómeno social, multicausal y multifactorial. el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado; es decir un delito para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder.” (DOF, 2014)

Acorde a los propios Lineamientos del PRONAPRED, el programa descansa en el enfoque de seguridad ciudadana⁴⁷, el cual: “....privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.” (Ibídem)

⁴⁶ Fue una de las promesas presidenciales de Enrique Peña Nieto. Véase Redacción AN, (2012)

⁴⁷ Conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales, cuya finalidad es abordar y resolver riesgos y conflictos concretos y visibles, así como hechos violentos o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención y el control de los mismos (PNUD, 2006).

El enfoque de seguridad ciudadana representa un cambio conceptual en relación a los enfoques de seguridad pública, al menos discursivamente. Mientras que en el segundo enfoque las acciones de gobierno apuntan a la coerción social y la prevención del delito, el enfoque de seguridad humana apunta a la cohesión social y la prevención social de la violencia por medio del involucramiento ciudadano, pues entiende la delincuencia como un fenómeno social, multicausal y multifactorial.

El programa está sustentado en tres modelos explicativos de la delincuencia. La teoría ecológica del delito, el modelo epidemiológico y la teoría de la eficacia colectiva.

- Teoría ecológica del delito: Es el modelo sistémico utilizado por la Organización Mundial de la Salud. (OMS, 2003) Estipula cuatro niveles de intervención (Individual, relacional, comunitario y social) partiendo del reconocimiento y la necesidad de atender distintos entornos de desarrollo del ser humano. El modelo permite identificar dónde se ubican los factores de riesgo dentro de cada nivel de intervención e identifica cinco subsistemas de interacción del individuo con el entorno, mismos que pueden ser ámbitos de intervención. (Microsistema, mesosistema, exosistema, macrosistema, cronosistema)
- Modelo epidemiológico: Basado en el análisis estadístico de la dinámica de la salud poblacional, la epidemiología es una rama de la salud que pretende intervenir en el curso del desarrollo de la “enfermedad” modificando la exposición y asociación del “contagio” al intervenir directamente en los factores de riesgo identificados. El modelo permite explicar comportamientos patológicos en poblaciones y, al igual que en el caso de la teoría ecológica, reconoce la existencia de elementos externos (factores de riesgo) que incrementan las posibilidades, mas no determinan, el desarrollo de determinadas conductas por la exposición al entorno.
- Teoría de la eficacia colectiva: Esta teoría, desarrollada desde la ciencia social, cuestiona los estudios macrosistémicos que realizan explicaciones de la violencia a partir de datos estadísticos muy generales sin investigar las relaciones y la estructura comunitaria de los barrios. Sampson y Byron (1989) principales desarrolladores de la teoría, consideran a la desorganización social como un fenómeno que impide el desarrollo de relaciones formales que promuevan la capacidad de resolver problemas comunes. A pesar de distinguir variables que propician la desorganización (estatus socioeconómico, movilidad

residencial y la heterogeneidad racial y étnica) reconocen al trabajo colectivo y la organización entre residentes como elementos sustanciales del control social local y apuntan a la consolidación de modelos de policía de proximidad para la prevención de la delincuencia. (Sampson y Raudenbush, 2008)

El programa reconoce cinco tipos de prevención.⁴⁸

- Social: Referente al diseño e implementación de programas integrales de desarrollo social, cultural y económico orientados reducir la marginación y la exclusión.
- Comunitario: Referente a la participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- Situacional: Referente a la modificación del entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como para disminuir los factores de riesgo que propician fenómenos de violencia e incidencia delictiva.
- Psicosocial: Referente a la incidencia efectiva sobre las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad.
- Policía orientada a la comunidad: Referente a la sensibilización de los cuerpos policiales con miras a: “...generar lazos sólidos con la ciudadanía para desarrollar programas y acciones colaborativas de coproducción de la seguridad, al mismo tiempo que concilia la acción preventiva, la reactiva y el respeto por los derechos humanos.” (Óp. cit.)

Partiendo de la fundamentación conceptual, el PRONAPRED, estipula factores de riesgo que propician las conductas antisociales; en sus inicios, las variables a partir de las cuales se ponderó la asignación de recursos, fueron:

- Embarazo temprano.
- Consumo y abuso de drogas legales e ilegales.
- Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos.
- Deserción escolar.

⁴⁸ Los primeros cuatro ámbitos se recuperan de la Ley General de Prevención Social de la Violencia, el quinto es un agregado del programa.

- Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.
- Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente.
- Entornos de ilegalidad.
- Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.
- Marginación y Exclusión Social. (DOF, 2014)

Para el año de 2018, el PRONAPRED realizó la asignación de recursos a partir de la puntuación obtenida por los municipios en el Índice de Selección de Municipios 2018⁴⁹. Los criterios de selección fueron los siguientes:

1. Ser un municipio con más de 100 mil habitantes.
2. Tener la mayor puntuación en el ISM 2018 por entidad federativa.
3. Incluir a municipios que fueron beneficiarios del subsidio PRONAPRED en 2016.
4. Sólo dos municipios beneficiarios por entidad federativa para un total de 64 municipios. (DOF, 2018)

El presupuesto total asignado en 2018 fue de 300 mil millones de pesos, de los cuales 3.5% fueron para proyectos nacionales y 96.5% para proyectos en los estados de la República. (DOF, 2017) En Zacatecas, los municipios seleccionados fueron Fresnillo y Guadalupe, que obtuvieron una puntuación de 0.45 y 0.18 respectivamente; la entidad recibió un total de \$6, 941,592 pesos, a Fresnillo se le asignaron \$3, 825,132 pesos, mientras que a Guadalupe \$3, 116,460 pesos; lo que equivale al 2.3% del presupuesto total asignado a los 32 estados de la República.

Antes de avanzar a la exposición de las actividades realizadas en los municipios de Zacatecas, se presenta un diagnóstico de los incrementos de incidencia delictiva en el estado. El diagnóstico incorpora un análisis de las estrategias que el gobierno del estado ha implementado para garantizar la seguridad pública.

Diagnóstico situacional de la violencia

⁴⁹ El ISM 2018 se conforma por tres componentes: Factores sociales de riesgo, población de atención prioritaria -acorde a lo establecido en el propio programa- y delitos de alto impacto. Los indicadores que componen el índice son: Embarazo temprano, ambientes familiares deteriorados o problemáticos, falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación, consumo y abuso de drogas legales e ilegales, deserción escolar, marginación y exclusión social. Población infantil, juvenil, femenil y migrantes de retorno. Y por último, homicidio doloso, secuestro y extorsión

El alza de la violencia es sumamente preocupante. Las cifras no sólo evidencian elevados índices de incidencia delictiva, sino que exponen el crecimiento sostenido de estos indicadores en el tiempo. Acorde al Índice de Paz, 2018 fue el peor año para el nivel de paz en México desde 2015. En términos generales, el nivel de paz en México se ha deteriorado en 21.5% desde 2015, y únicamente diez estados han presentado mejoras. (IEP, 2019)

La tasa de homicidios de 2015 a 2018 aumentó en 80.5%. El 69.4% de los homicidios se cometieron con un arma de fuego, en comparación con el 57.1% de 2015. La tasa de delitos con violencia se incrementó en 25% dentro de ese mismo periodo. Por otra parte, la tasa de delitos cometidos con armas de fuego se duplicó, pasando de 13.5 por cada 100 mil habitantes en 2015, a 28.6 en 2018. Finalmente, la tasa de crímenes de la delincuencia organizada se elevó 11.6% de 2017 a 2018. Acorde al mismo informe, el número de estados con tasas de homicidios altas y extremas ha aumentado desde 2015, como puede verse en la siguiente tabla. (Véase tabla 18)

Tabla 18. Clasificación de los estados según tasas de homicidio

Año	Bajo	Moderado	Alto	Extremo
2015	8	8	15	1
2016	6	8	16	2
2017	3	6	17	6
2018	2	7	18	5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice de Paz 2019

En Zacatecas, desde 2014 se ha presentado una tendencia negativa en el aumento de homicidios. 2017 fue el año más violento con 703 homicidios, de los cuales 180 se registraron en Fresnillo, 123 en Guadalupe y 118 en la capital, Zacatecas. En ese año se presentó una tasa de 43 homicidios por cada 100 mil habitantes, frente a la tasa nacional de 25 por cada 100 mil habitantes; Zacatecas fue el séptimo estado con mayor tasa de asesinatos en el país durante el año 2017. (Ollaquindia, 2017)

Tabla 19. Número de homicidios, Nacional y Zacatecas, 2009-2018

Año	Nacional	Zacatecas
2009	19,803	129
2010	25,757	140

2011	27,213	292
2012	25,967	463
2013	23,063	430
2014	20,010	197
2015	20,762	337
2016	24,559	580
2017	32,079	703
2018	43,973	698

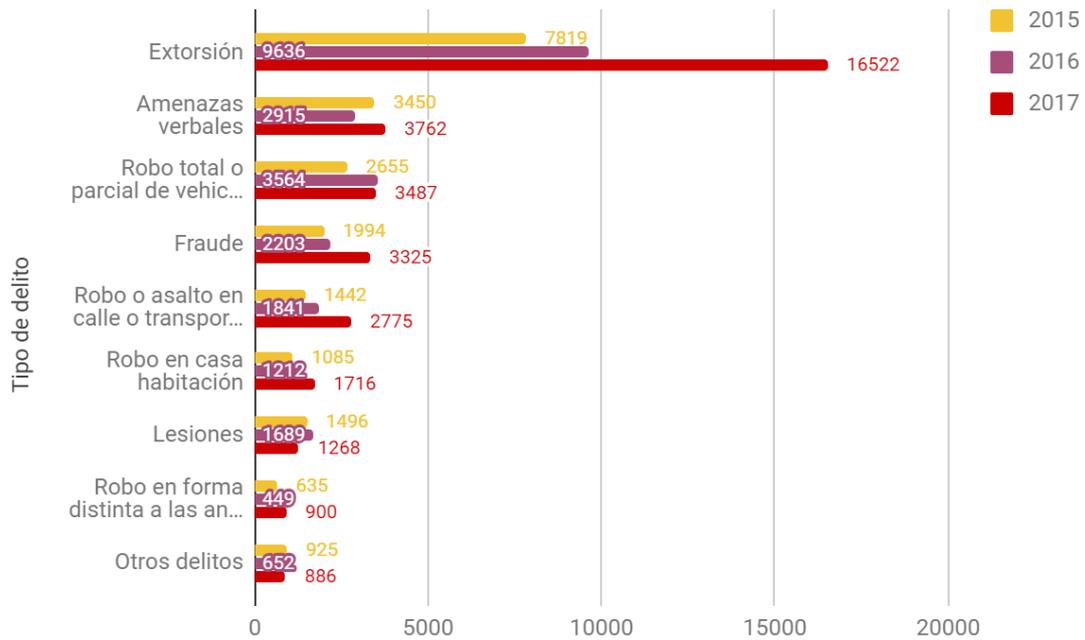
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y SESNSP

Aunque en el año 2018 la cifra de homicidios tuvo una ligera disminución a 698, el 80% fueron homicidios dolosos, el 74.4% fueron con arma de fuego. (SESNSP, 2018) Es importante mencionar que, aun cuando el 90% de las víctimas de homicidio fueron hombres, las mujeres no han quedado al margen del aumento generalizado de la violencia. El estado declaró alerta de violencia de género desde julio de 2018, de 2013 a 2018 se registraron 48 feminicidios, siendo 2016 (13), 2017 (14) y 2018 (13) los años más violentos para las mujeres. (SEMUJER, 2018)

De acuerdo al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2018) en 2017 Fresnillo ocupó el lugar 14 del ranking de asesinatos en los municipios más poblados del país, al registrar 166 casos y una tasa de 72.03 por cada 100 mil habitantes. El municipio de Zacatecas ocupó el lugar 29, con 77 homicidios y una tasa de 52.04. Por último, Guadalupe se posicionó en el lugar 49, con 68 asesinatos y 36.07 casos por cada 100 mil habitantes. Estas demarcaciones se encontraron entre los 50 municipios con mayor incidencia en homicidios de 2018.

En 2017 se registraron un total de 365 mil 200 delitos en la entidad y el número de víctimas ascendió a 24 mil 958. (INEGI, 2018a) El delito que más se presentó fue la extorsión, el cual, ha tenido un aumento significativo en los últimos tres años, pasando de 7 mil 819 en 2015 a 16 mil 522 casos en 2017. Zacatecas fue el municipio con mayor número de extorsiones a nivel nacional, con una tasa de 34.47 por cada 100 mil habitantes; Fresnillo ocupó el tercer lugar con 26.04. Finalmente, Guadalupe se posicionó en el décimo tercer lugar nacional con una tasa de 15.38 extorsiones. (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. 2018)

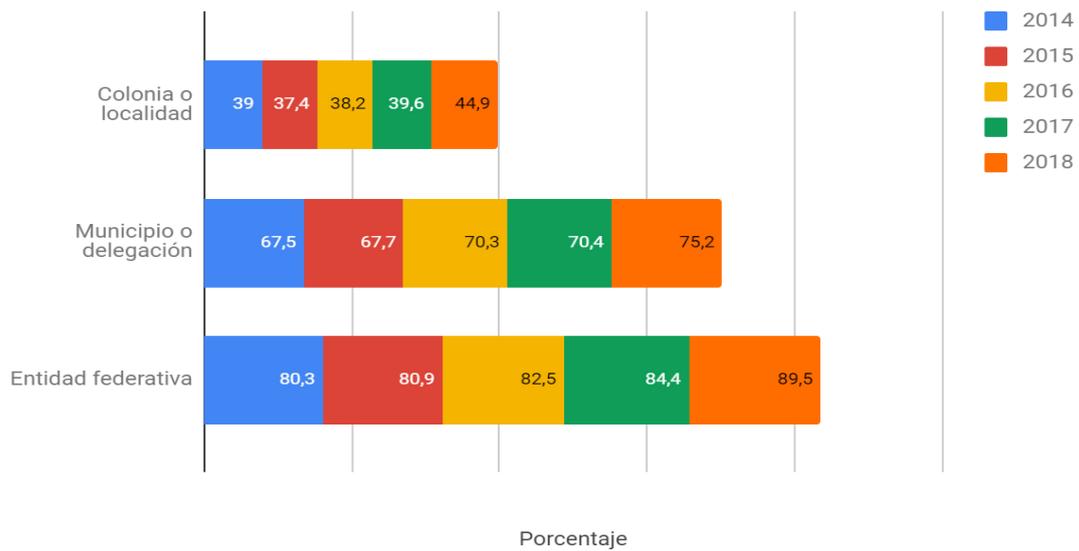
Gráfica 14. Registro de delitos Zacatecas 2015-2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENVIPE

De acuerdo a la ENVIPE, el 64.7% de las y los zacatecanos consideran a la inseguridad como la problemática más importante en su entidad, seguido del desempleo con 38.6%, el aumento de precios 38% y la pobreza 30.6%. La percepción de inseguridad se ha generalizado; a pesar de que la mayoría de la población percibe su colonia o localidad como segura, los porcentajes han ido incrementándose en los 3 ámbitos que reporta la encuesta. (véase gráfica 15) A nivel municipio y delegación el porcentaje aumentó 5% respecto a 2016 y 2017, con el 75,2% de la población sintiéndose insegura.

Gráfica 15. Porcentajes de percepción de seguridad Zacatecas 2014-2018

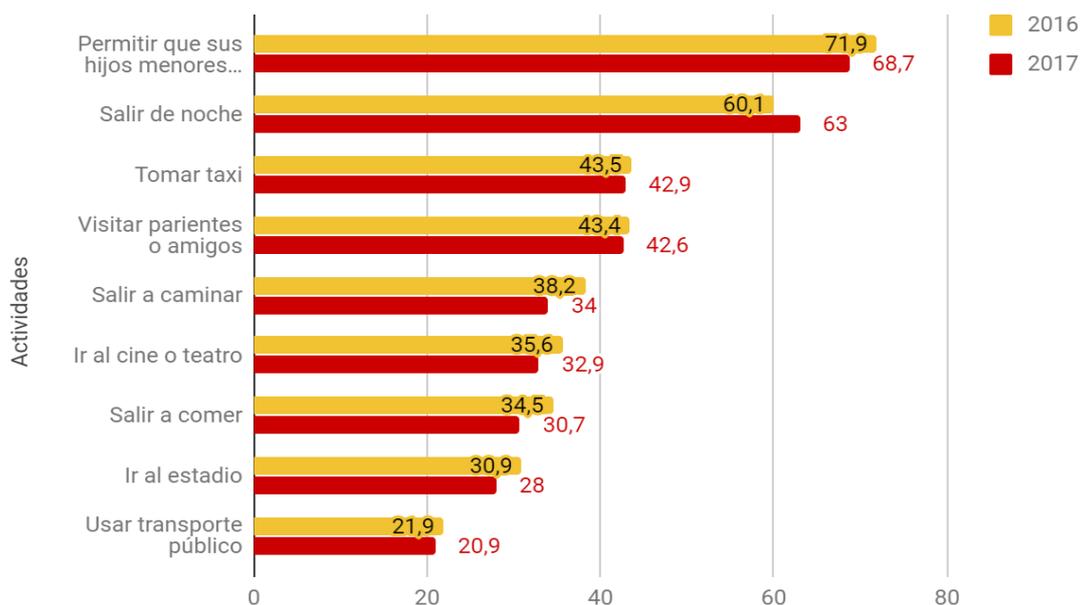


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENVIPE

El aumento en la percepción de inseguridad conlleva que la población deje de realizar actividades en ciertos espacios y a determinados horarios como medida de protección. Acorde a la ENVIPE, 68.7% de los padres no permite que sus hijos salgan a la calle, 63% dejó de salir de noche, 54.1% dejó de usar joyas, 42.9% dejó de tomar taxis, un 42.6% dejó de visitar a parientes o amigos y el 34% dejó de salir a caminar; en la encuesta el 3.4% manifestó haber dejado de asistir a la escuela por la inseguridad.

Las cifras resultan preocupantes pues, aparte de dar cuenta de la peligrosidad que los zacatecanos ven en el desarrollo de actividades que permiten al desarrollo humano, revelan el aislamiento de los pobladores como primer comportamiento frente a la percepción de inseguridad, lo que disminuye la participación en actividades del entorno inmediato e inhibe la organización en comunidad.

Gráfico 16. Actividades que se dejaron de realizar por miedo a ser víctima de un delito, Zacatecas 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE

Acciones del gobierno estatal en materia de seguridad pública

En el Plan de Desarrollo Estatal 2017-2021, se señalaron tres metas en materia de seguridad: La certificación de 375 elementos policiales, la instalación de 230 cámaras de seguridad en el estado y la instalación de 58 consejos ciudadanos para poner a debate estos temas entre la ciudadanía. (Gobierno del estado de Zacatecas, 2017c: 95) Acciones que priman un enfoque de seguridad pública.

Sin embargo, ante el cambio de paradigma del modelo de seguridad pública al de seguridad ciudadana, el programa se presentó junto a la Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana (EPSVyDPC) y la iniciativa de la Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, que fue aprobada un año después por el congreso del estado.

La EPSVyDPC comenzó a implementarse en polígonos de los municipios de Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas. Sin embargo, a pesar de no contar con el informe de la propia estrategia, en la evaluación realizada por la Coordinación Estatal de Planeación del estado (COEPLA), se reconocen las profundas debilidades que tiene, empezando porque, a pesar de que la estrategia está alineada al Plan Estatal de Desarrollo, “programa” y “plan” se denominan indistintamente.

Dentro de las debilidades reconocidas por COEPLA se enlistan cuestiones graves, como la no identificación de un problema público, la falta de hipótesis de teoría de cambio, la inexistencia de documentos que permitan identificar la lógica causal del problema, la no identificación de la población total y objetivo, el trato indiferenciado de los problemas entre mujeres y hombres, la no justificación metodológica de la selección de municipios y por último, el reconocimiento de la imposibilidad de seguir, monitorear y evaluar los alcances y avances de las acciones emprendidas en la estrategia por la falta de un Marco Lógico. (COEPLA, 2017: 4)

La EPSVyDPC buscaba diferenciarse de la “Estrategia comunitaria-intervención” de la que se tiene casi nula información de acceso público. Sin embargo, es importante señalar que la primera no aportó cuestiones nuevas en relación a lo ya trabajado en los municipios seleccionados, pues desde 2013 PRONAPRED había seleccionado a Zacatecas, Guadalupe y Fresnillo como beneficiarios estatales y estableció los polígonos sobre los que la estrategia se implementó. Debe ser mencionado que el año de la presentación de la estrategia coincidió con la suspensión del presupuesto destinado al PRONAPRED, y que el año de 2017 fue el año más violento acorde a los registros presentados con anterioridad.

La propia administración del estado reconoció que las actividades que se realizarían dentro de la EPSVyDPC con el apoyo de PRONAPRED serían: “formación de equipos técnicos, realización de un diagnóstico participativo, capacitación a redes comunitarias y acciones en materia de violencia familiar”. (Administración capital de Zacatecas, s.f.) Acciones que no fueron realizadas, sino hasta el siguiente año, cuando el PRONAPRED fue restituido.

La última propuesta gubernamental para afrontar el problema de seguridad fue la presentación del Programa Estatal de Seguridad Pública, realizado en agosto de 2016; en él, se enlistaron siete ejes: prevención social de la violencia, profesionalización y certificación policial, fortalecimiento de las tecnologías de inteligencia y seguridad, articulación interinstitucional entre corporaciones de seguridad pública, fortalecimiento del Sistema Penitenciario, fortalecimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y procuración de justicia.

A pesar de no contar con documentos que brinden mayor información sobre la implementación y el impacto de los programas y estrategias antes referidas, los datos

mencionados al inicio del capítulo muestran que, pese a las acciones planteadas en los diversos planes, las tendencias fueron negativas. Reyes Murgueza -periodista de La Jornada Zacatecas-, apuntó de manera crítica que:

“...desde el inicio de esta administración se han realizado iniciativas aisladas. Ambos planes han sido presentados en momentos difíciles en términos de seguridad, dando así la impresión de que mientras la seguridad sigue empeorando, la reacción de las autoridades es hacer eventos para presumir los nuevos programas y de paso regañar a quienes tienen una opinión al respecto.” (Reyes, 2017)

Acciones implementadas en el marco del PRONAPRED⁵⁰

La implementación del PRONAPRED estuvo coordinada por la Subsecretaría de Prevención Social del Delito de Zacatecas, en colaboración con integrantes del Circo Volador, Centro de Arte y Cultura y del Instituto CIESAS/CCIUDADANO. A continuación se presenta una tabla con los coordinadores de proyecto y algunos actores clave. Debe reconocerse la participación de informantes locales que no son referidos.

Tabla 20. Coordinadores de proyectos y actores clave de Fresnillo y Guadalupe⁵¹

Nombre	Función o cargo
Lic. Armando García Neri	Subsecretario de Prevención Social del Delito
Mtro. Fernando Aguilar Avilés	Coordinador general
*Andrés Benito López	Coordinador de equipos de campo
Elihú Daniel Ramírez Martínez	Cartógrafo
Guadalupe	

⁵⁰ Mi participación en el programa se limitó a labores de sistematización de las acciones de la Estrategia 2.2 “Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.” Véase el Anexo II. Descripción de las acciones, requerimientos metodológicos y de forma elaborado entre CIESAS/CCIUDADANO y el Gobierno Zacatecas (2018a)

⁵¹ Los miembros marcados con el símbolo (*) fueron a quienes se les realizó entrevistas para la sistematización de las acciones implementadas.

*Diana Domínguez Navarro	Responsable de Campo del municipio de Guadalupe
*Addy Victoria Hurtazo Oliva	Miembros del equipo de campo en Guadalupe
Néstor Eduardo Arroyo	
Alejandro Rodríguez	Párroco de la parroquia Juan Pablo II
Carlos Alejandro Rivera Martínez	Artista / Informante
María de la Luz Esparza Ramírez	Coordinadora de servicios de la Parroquia Juan Pablo II / Informante
Darío Gerardo Robles Báez	Director de la escuela secundaria estatal “Rafael Ramírez Castañeda” / Informante
Fresnillo	
*Cristhoper Bogart Márquez Rodríguez	Responsable de campo del municipio de Fresnillo
*Sameth Ramos Sánchez	Miembros de equipo de campo en Fresnillo
*Ricardo Cardoso Betancourt	
Alma Silva Hernández	Centro de Desarrollo Comunitario Zona Norte
Martha Lucía Campos Campos	Centro de Desarrollo Comunitario de la Mujer
Elvio Esparza Ibarra	Director de la Escuela secundaria técnica 54 Galileo Galilei
Sahira Yolanda de la Riva Cabra	Directora de la Escuela secundaria técnica 71 Manuel M. Ponce

Fuente. Elaboración propia con base en información de “Sistematización de actividades en Fresnillo y Guadalupe”

El modelo de intervención diseñado para los municipios de Fresnillo y Guadalupe implicaba tres fases: Acercamiento directo, diagnóstico e implementación. Sin embargo,

debido a la premura de los proyectos y a dificultades logísticas, dichos pasos se realizaron de manera simultánea, lo que será analizado en la última parte del capítulo

Dentro de la Estrategia 2.2 “Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.” se incorporaron cinco acciones, idénticas para ambos municipios. (véase tabla 21)

Tabla 21. Descripción detallada de las acciones⁵²

Estrategia	Acción	Descripción	Producto	Beneficiarios directos estimados
2.2 Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.	2.2.7.2. Proyectos de arte impulsados por jóvenes que involucren contenidos de prevención social de las violencias y la delincuencia.	Estrategia de intervención orientada al fortalecimiento de factores protectores en jóvenes a través de procesos artísticos y deportivos que ellos mismos construyen paso a paso. Este tipo de procesos genera varios aspectos positivos para la prevención social: permiten desarrollo de habilidades psicosociales, contribuye la integración comunitaria y revitaliza los espacios públicos. Además, es importante señalar que permite generar niveles elevados de desafío para los jóvenes que los haga fijarse objetivos y metas a alcanzar; permite desarrollar habilidades para manejar la frustración y por último genera sentido de pertenencia, expresión, lealtad y cooperación. La estrategia define una serie de fases que deberán ser adaptadas a las características del contexto local y a la actividad artística o deportiva seleccionada por los participantes.	Proyecto implementado	22
	2.2.5.2. Apoyo para iniciativas productivas (autoempleo)	Es un modelo que busca prevenir factores de riesgo y proporcionar factores de protección para adolescentes y jóvenes de las entidades federativas beneficiarias del PRONAPRED; se logrará a partir de la formación y capacitación para implementar proyectos de emprendimiento socio-productivos y en la formación de algún oficio o habilidad que permita emprender dicho proyecto; otorgando a ésta población mayores aptitudes para conseguir un empleo o bien para ser ellos quienes	Iniciativa productiva apoyada	22

⁵² Por orden de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito las actividades destinadas a jóvenes en conflicto con la ley no fueron realizadas. En el desarrollo se explican los motivos.

		generen espacios laborales.		
	2.2.5.2. Apoyo para iniciativas productivas (autoempleo)	Es un modelo de intervención dirigido a proporcionar habilidades y aptitudes a mujeres que les permita desarrollarse en entornos libres de violencia y dotarlas de competencias a través de emprendimientos socio-productivos que mejoren sus condiciones de vida y las de su comunidad.	Iniciativa productiva apoyada	22
	2.2.9.5. Implementación de proyectos de educación formal y no formal para jóvenes en conflicto con la ley.	Es una estrategia cuya finalidad es el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes para su posterior inserción al mundo laboral, a través de la focalización en programas de educación formal y/o técnica para la regularización y reinserción en su caso de las juventudes a los centros educativos formales.	Proyecto implementado	22
	2.2.9.6. Capacitación en oficios y temas socio-productivos a jóvenes en conflicto con la ley	Es un modelo que busca coadyuvar a la inserción de las juventudes en el sector productivo, focalizado específicamente en jóvenes en conflicto con la ley, esto se logrará a partir de la formación y capacitación para implementar proyectos de emprendimiento socio-productivos y en la formación de algún oficio o habilidad que permita emprender dicho proyecto; otorgando a ésta población mayores aptitudes para conseguir un empleo o bien para ser ellos quienes generen espacios laborales. Se buscará que sean emprendimientos no tradicionales.	Capacitaciones realizadas	22

Fuente. Elaboración propia a partir de Anexo II Descripción de las acciones, requerimientos metodológicos y de forma elaborado entre CIESAS/CCIUADANO y el Gobierno Zacatecas

Acciones implementadas. Fresnillo

Las acciones se aplicaron en el POLÍGONO 3201002_14, que comprende las Colonias: Nueva Esperanza, Ampliación Azteca, Patria y Libertad, Plutarco Elías Calles, Azteca, Emiliano Zapata y Plan de Ayala del municipio de Fresnillo. (véase mapa 2)

Mapa 2. Polígono Fresnillo



Fuente: Diagnóstico contextual y participativo, Fresnillo, Zacatecas, 2018

El municipio de Fresnillo es el más poblado de la entidad, con un total de 230 mil 865 habitantes -en 2015- que representa 14.7% de la población estatal. El 51.4% son mujeres y el 48.6% son hombres. Por grupos de edad, 27.2% de su población se encuentra entre los 15 y 29 años (28% mujeres y 26.3% hombres).

- Acercamiento directo

Desde antes de la implementación de acciones de campo se sabían algunos de los riesgos que implicaba el proyecto, sin embargo, no fue hasta la puesta en marcha de la elaboración de diagnósticos que se enfrentaron las vicisitudes.

La situación de violencia que se vive en el municipio de Fresnillo por la presencia y disputa territorial entre grupos del crimen organizado, aunado al aumento generalizado de actividades delictivas, ha hecho que la mayoría de la población, y por ende los jóvenes, no ocupen ni realicen actividades en el espacio público.

Los diagnósticos participativos previstos, que tenían como un segundo objetivo acercarse a la comunidad para identificar líderes comunitarios que pudieran ser talleristas en el proyecto, se vieron sumamente condicionados al no encontrar jóvenes durante los recorridos de campo. Esta situación orilló al equipo de trabajo a ubicar centros de población cautiva donde el proyecto pudiera ser dado a conocer.

Los jóvenes interesados en participar en el proyecto, quienes fungieron como actores clave dentro de la intervención, fueron quienes propusieron a otros miembros de la

comunidad para el rol de talleristas, lo que al final se vio reflejado en el éxito de los talleres. No obstante, debe ser reconocido –en palabras de los coordinadores- que de no haber sido por el apoyo de los directores de las dos secundarias ubicadas dentro del polígono, (Escuela Secundaria Técnica N° 45. Galileo Galilei y Escuela Secundaria Técnica N° 71 Manuel Ponce) así como del apoyo del director del Centro de Desarrollo Comunitario, y el Centro Comunitario de la Mujer, el proyecto entero había tenido severas dificultades en su desarrollo.

Por otro lado, hubo acciones que debieron ser realizadas en el marco del programa y por la coyuntura no pudieron llevarse a cabo, el trabajo con jóvenes en conflicto con la ley tuvo que declinarse. A pesar de que el equipo de trabajo se encontraba en disposición, por órdenes de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito las acciones fueron suspendidas en ambos municipios.

El motivo de la decisión fue que al interior de las unidades de medidas cautelares existían disputas entre jóvenes debido a su pertenencia a diversos grupos delictivos en conflicto; según fue comunicado por la subsecretaría, las acciones no sólo ponían en riesgo la integridad física de los talleristas, sino que la misma integridad de los jóvenes iba a ponerse en riesgo.

Por último, debe ser mencionado que, si bien en un principio el equipo de trabajo rentaba una casa ubicada en el municipio de Fresnillo, tras el hostigamiento de grupos delictivos a los coordinadores del proyecto la Subsecretaría tomó la decisión de instalar al equipo de investigación en Zacatecas por cuestiones de seguridad. Si bien se reconoce la prudencia de estos actos, los integrantes del equipo mencionaron en repetidas ocasiones dentro de la falta de recursos logísticos la ausencia de un medio de transporte que agilizará las actividades.

- Diagnóstico⁵³

Para la elaboración de diagnósticos, el equipo de campo realizó visitas a los polígonos y tuvo acercamiento directo con la población. Por medio de entrevistas, se obtuvo

⁵³ La información es recuperada de los Diagnósticos contextuales, participativos de Fresnillo y Guadalupe, elaborados para el PRONAPRED. La elaboración de los documentos estuvo a cargo de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito del estado de Zacatecas en colaboración con CIESAS/CCiudadano. Véase PRONAPRED (2018b)

información que fue recuperada en la elaboración de la cartografía social de los diagnósticos del PRONAPRED.

Para ambos municipios, las dimensiones que se tomaron en cuenta fueron las siguientes:

a) Infraestructura Urbana. Se agrupan en esta dimensión la infraestructura educativa, cultural y recreativa, de salud, de comercialización y abasto e infraestructura deportiva.

b) Servicios públicos. Donde se consideraron el acceso a agua potable, telefonía e internet, recolección de basura, seguridad pública, alumbrado público, vialidad y banquetas, alcantarillado y transporte público.

c) Organización Social Juvenil. En las que se registraron las agrupaciones juveniles con tendencias violentas y las agrupaciones juveniles no violentas reconocidas por los habitantes de las colonias.

d) Comercio informal.

e) Asentamientos irregulares.

f) Violencia y Delincuencia. Donde se consideraron los puntos de frecuencia delictiva, los puntos de consumo y venta de alcohol a menores, y los puntos de venta y consumo de drogas.

g) Puntos de Cultura.⁵⁴

-Organización social juvenil

Acorde a la cartografía presentada, a pesar de los altos índices delictivos, los vecinos no reconocieron agrupaciones violentas en las colonias Azteca y Nueva esperanza, aunque tampoco se reconocieron agrupaciones no violentas.

En la colonia ampliación Azteca y Emiliano Zapata tampoco se reconocieron agrupaciones violentas, no obstante, las entrevistas con pobladores revelan que los grupos de narcotráfico han cooptado a jóvenes y eliminado a las pandillas. En relación a las agrupaciones no violentas, en la primera se reconoció un grupo de jóvenes que

⁵⁴ En este apartado serán abordados únicamente los incisos "c" y "f". Los incisos "a", "b" y "g" fueron abordados en el capítulo anterior. El resto de las dimensiones no será recuperada por no considerarse relevante para los objetivos de la investigación.

juegan frontón en la calle Solidaridad. En la colonia Emiliano Zapata, los vecinos señalaron el polideportivo como el punto de reunión de jóvenes que practican distintas disciplinas, como el break dance, BMX, fútbol y basquetbol.

En la colonia Patria y libertad tampoco se reportaron agrupaciones juveniles violentas, los vecinos señalaron que la presencia de jóvenes en la calle es casi inexistente. Sin embargo, se identificó un grupo de jóvenes danzantes que frecuenta la calle Abraham Lincoln y un equipo de fútbol que se reúne en las canchas del Centro de Desarrollo Comunitario, los vecinos reportaron que el equipo incluso ha buscado apoyo del gobierno para profesionalizar sus actividades, aunque aún no han tenido una respuesta positiva.

En la colonia Plan de Ayala se identificó a la Agrupación Juvenil “Los del Plan”, quienes han sido vistos en riñas, bebiendo, tomando en la calle de Cuautla esquina con 20 de junio. Por otra parte, dentro de la colonia se reconoció al grupo del coro de la iglesia y a un equipo de fútbol como agrupaciones no violentas.

Por último, en la colonia Plutarco Elías Calles, no se identificaron agrupaciones delictivas, sin embargo, al igual que en la colonia Azteca y Emiliano Zapata, los vecinos comentaron que las pandillas que existían fueron desaparecidas por grupos de narcotráfico y que es difícil ver jóvenes en la calle por la percepción de inseguridad. No se identificaron grupos no violentos, salvo algunos jóvenes que realizan actividades deportivas en las canchas de Navojoa. La falta de infraestructura deportiva y recreativa fue señalada como una de las principales razones de la ausencia de jóvenes en las calles. (*véase mapa 3*)

Mapa 3. Organización social juvenil, Fresnillo



Fuente: Diagnóstico contextual y participativo, Fresnillo, Zacatecas, 2018

-Violencia y delincuencia

En la colonia Ampliación Azteca los vecinos han manifestado el robo a casa habitación como una problemática grave. En la colonia Azteca y Emiliano Zapata se reconoció el robo a transeúnte con o sin violencia como el principal delito; la calle Hermanos Flores Magón, ubicada en la segunda colonia mencionada, se reconoce como una vialidad con alta incidencia delictiva y apuntan a la falta de alumbrado público y la presencia de lotes baldíos como la razón de lo que acontece.

En la colonia Nueva Esperanza se señaló al homicidio como el principal delito; unos días antes de realizarse las visitas de campo se había reportado un caso en la calle Chimahueca, ubicada en los límites del polígono. En la colonia Patria y Libertad solamente se reportaron riñas frecuentes en el camellón de la calle John. F. Kennedy. Las colonias Plutarco Elías Calles y Plan de Ayala, fueron en las que se identificó mayor actividad delictiva y presencia del crimen organizado.

En relación al consumo de alcohol, en las colonias Azteca, Emiliano Zapata y Nueva Esperanza no se identificaron problemáticas. En la colonia Ampliación Azteca se reconoció que en toda la colonia existen casas abandonadas donde se consumen bebidas alcohólicas. En las colonias Patria y Libertad y Plan de Ayala, se dijo que las tiendas no restringen la venta de bebidas a menores de edad, quienes suelen reunirse a consumir en las calles de Jonh F. Kennedy y Cuautla. Por último, en la colonia Plutarco Elías Calles

no se reportaron puntos de consumo en la vía pública y se reconoció que debido a la inseguridad el consumo que realizan los jóvenes sólo se realiza al interior de los domicilios.

Finalmente, en relación a los puntos de compra y consumo de drogas, debe mencionarse que, en las colonias Azteca, Nueva Esperanza y Plutarco Elías Calles, no se identificaron puntos. En la colonia Ampliación Azteca, Patria y Libertad Emiliano Zapata y Plan de Ayala, se mencionó que los puntos de compra no son fijos, sino que el comercio se da a través de redes; debe ser mencionado que los vecinos mostraron algo de reserva para brindar información puntual. Los lugares de consumo varían acorde a la colonia; en Ampliación Azteca se reconoce que el consumo se realiza dentro de casas abandonadas y lotes baldíos, en la colonia Emiliano Zapata se señaló a las canchas del Polideportivo ubicado en la calle Hermanos Flores Magón, mientras que en la colonia Plutarco Elías Calles se reconoció consumo dentro de las canchas de basquetbol ubicadas en la calle Guaymas esquina con Navojoa. (véase mapa 4)

Mapa 4. Violencia y delincuencia en el polígono Fresnillo



Fuente: Diagnóstico contextual y participativo, Fresnillo, Zacatecas, 2018

- Implementación de las acciones de la Estrategia 2.2

Como fue referido con anterioridad, el contexto no facilitó la configuración de una plantilla de talleristas producto del trabajo de campo, debido a esto, se recurrió a personas que habían dado talleres en el Centro Comunitario de la Mujer. Si bien las

acciones no se llevaron a cabo como el programa lo establecía en su diseño, es cierto que el proceso de convocatoria permitió atraer a más personas beneficiarias.

Foto 4. Talleres de estilismo en el Centro Comunitario de la Mujer



Los talleres se implementaron a partir de tres ejes temáticos: un eje cultural, un eje de prevención de las violencias y un eje de profesionalización de la organización juvenil. (CCIUDADANO, 2018) A excepción de los talleres de barbería y bicicletas, donde los talleristas fueron seleccionados por la población a partir de los primeros acercamientos a las comunidades, el resto de la planta docente había sido identificada por proyectos o eventos realizados con anterioridad para el municipio.

No obstante, la experiencia reflejó –el caso de los talleres de *Break Dance* fue particularmente significativo- que el arraigo espacial y el sentimiento de pertenencia a la comunidad son fundamentales dentro de la impartición de los talleres, mucho más si se tiene en consideración el poco interés que los jóvenes tenían en participar al inicio de las actividades.

Foto 5. Talleres de Break Dance en el Polideportivo Emiliano Zapata



Además de los talleres mencionados, hubo un total de 9 talleres que se ofertaron con base en el interés de los jóvenes. Cabe mencionar que, debido a la amplitud de la convocatoria, los asistentes no fueron jóvenes exclusivamente, lo que puso en contacto a los vecinos de las colonias independientemente de su grupo etario. La lista de talleres fue la siguiente:

Tabla 22. Lista de talleres impartidos en el municipio de Fresnillo

Nombre del taller	Impartido por	Duración de horas	Fechas	Acción
Aplicación de uñas	Blanca Laura Álvarez Zamarripa	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 26 de septiembre de 2018	1.3
Barbería	Luis Armando Gaytán Vega	18 horas	11 de septiembre al 28 de septiembre de 2018	1.2
Diseño e implementación de proyectos socio productivos	Cecia Gabriela Sánchez Betancourt, Elliot Rommel Guillen Revilla	9 horas	3,4 y 5 de septiembre de 2018	1.2
Corte y confección	Rosa Lilia Rivera González	18 horas	11 de septiembre al 28 de septiembre de 2018	1.3
Estilismo	Lorena Ofelia Lee Castillo	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de septiembre de 2018	1.3
Break Dance	Jorge Luis de Jesús Romero Gallegos	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de	1.1

			septiembre de 2018	
Reparación de bicicletas	José Rosales Rodarte	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de septiembre de 2018	1.2
Elaboración de productos de limpieza	Juana Aguilera Alvarado	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de septiembre de 2018	1.3
Dibujo	José Manuel Salas Alvarado	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de septiembre de 2018	1.1
Sensibilización	Ofelia Reyes	18 horas	10 de septiembre del 2018 al 28 de septiembre de 2018	Todas las acciones

Fuente: Elaboración propia a partir de “Sistematización de actividades en Fresnillo y Guadalupe”

Acciones implementadas. Guadalupe

El POLÍGONO 3201703_14 de la colonia Villas de Guadalupe, tiene 10 años de existencia, es un fraccionamiento conformado principalmente por unidades habitacionales privadas. Guadalupe es el segundo municipio más poblado, después de Fresnillo, con 11.9% de la población del estado. Para 2015 la población del municipio Guadalupe se estimó en 187 mil 918 personas, de las cuales el 48.5% son hombres y el 51.5% mujeres. De su población, un 29.7% es menor de 15 años; un 27.6% se encuentra entre los 15 y 29 años de edad (27.6% mujeres y 27.6% hombres); mientras que 5.9% son adultos mayores (de 60 y más años de edad).

Mapa 5. Polígono de Guadalupe



- Acercamiento directo.

El proceso de inmersión en campo en la colonia Villas de Guadalupe fue distinto al experimentado en Fresnillo. Las visitas y el acercamiento a los ciudadanos pudo realizarse de manera espontánea y sin hostigamiento a los miembros del equipo, por lo que la elaboración de la cartografía social participativa se dio en mejores circunstancias.

El acercamiento con la población se dio gracias a Ángel González Rodríguez, un artista graffitero de la colonia, quien se ha encargado de plasmar la historia de su localidad en algunas de sus bardas. Además, se contó con el apoyo de Alejandro Rodríguez, párroco de la colonia, quien prestó las instalaciones de la iglesia para que se comenzaran a dar los primeros tres talleres, esto debido a la falta de un espacio que contara con las condiciones adecuadas para llevar a cabo las acciones del programa.

Una vez que se hizo el contacto con informantes y actores claves para la implementación del programa, se buscó adecuar el Parque Deportivo y Recreativo de Villas de Guadalupe con el apoyo de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito del estado. A pesar del deterioro de las instalaciones y el mobiliario, y de ser percibido como un espacio inseguro en el que hay venta de droga, dicho lugar es el único espacio con el que cuenta la colonia para realizar actividades deportivas y recreativas.

- Diagnóstico.

-Organización social Juvenil.

A diferencia de la situación del polígono de Fresnillo, al estar conformado en su mayoría por fraccionamientos privados, los índices de incidencia delictiva y la presencia de organizaciones violentas es considerablemente menor.

A pesar de no haberse elaborado una cartografía donde se señale la presencia de organizaciones juveniles violentas, el trabajo de campo y los testimonios de los vecinos revelan que existen algunas agrupaciones de jóvenes con comportamientos violentos; aunque también se reconocen jóvenes *hip hoperos* que escriben sobre la violencia de sus localidades y otros que se reúnen con motivo de sus creencias religiosas.

Acorde a los diagnósticos elaborados, resulta necesario reconocer la pluralidad de la población joven y su capacidad para crear significados y transformar la cultura de sus localidades; la existencia de agrupaciones que utilicen el hip hop para transmitir un mensaje en contra de la violencia da cuenta de las alternativas que los jóvenes se plantean para enfrentar un contexto de violencia donde se sienten poco respaldados por las instituciones de gobierno. (CIESAS/CCIUDADANO, 2018b)

Como fue mencionado con anterioridad, a pesar de contar con el Parque Deportivo y Recreativo de Villas de Guadalupe, las condiciones de la infraestructura y la percepción de inseguridad provocan distanciamiento por parte de la población. Esto mismo sucede con la cancha de Basquetbol ubicada en Villas del Vergel, único espacio deportivo además del Polideportivo, donde se ha reportado el mal uso de sus instalaciones.

Las expresiones artísticas y culturales que realizan algunos jóvenes se dan en la calle Villas de Guadalupe frente a una tienda de conveniencia, donde se congregan para pintar murales grafiti en bardas de casas particulares, así como en otros lugares de las avenidas principales, con previa autorización de los propietarios.

-Violencia y delincuencia

El principal problema reportado por los residentes es el robo a casa habitación, que ha sido reportado en todos los fraccionamientos. Además de esa problemática y, a pesar de no identificarse puntos rojos específicos, se han reportado otros delitos como secuestros, homicidios y robos.⁵⁵

Los vecinos comentan que los jóvenes consumen alcohol en las banquetas de sus domicilios evadiendo la sanción de las autoridades. Además, se ha identificado que en la calle Villas del Bosque, vendedores en automóviles o motocicletas aprovechan los lotes baldíos, casas desocupadas y el deficiente alumbrado público para distribuir drogas en la zona. Estas mismas condiciones, resultan factores favorables para el consumo. (*véase mapa 6*)

Mapa 6. Cartografía social de la colonia Villas de Guadalupe

⁵⁵ Véase Ollaquindia (2018).



Fuente: Diagnóstico contextual y participativo, Guadalupe, Zacatecas, 2018

- Implementación de las acciones de la Estrategia 2.2

Los talleres se diseñaron con base en los intereses de los jóvenes y la disposición de las personas para realizar talleres artísticos o de la enseñanza de un oficio. Los talleres impartidos fueron:

Tabla 23. Lista de talleres impartidos en el municipio de Guadalupe

Nombre del taller	Tallerista	Duración	Fechas	Acción
Aplicación de uñas	María de los Ángeles Rodríguez Aparicio	18 horas	10 al 26 de septiembre de 2018	1.3
Barbería	Carlos Gustavo Solís González	18 horas	11 al 28 de septiembre de 2018	1.2
Diseño e implementación de proyectos socio productivos	Alberto Díaz Trejo y Sharon Nayeli Sánchez Antonio	9 horas	3, 4 y 5 de septiembre de 2018	1.2
Curso básico Graffiti	Ángel González Rodríguez	18 horas	7 al 25 de septiembre de 2018	1.1
Cultura de belleza	Jocelyn Alicia Valdés Sosa	18 horas	11 al 28 de septiembre de 2018	1.3

Introducción al tatuaje	Brandon Sergio Velázquez Bolaños	18 horas	10 al 26 de septiembre de 2018	1.2
Repostería básica	Adriana Lizeth Fernández Parga	18 horas	10 al 28 de septiembre de 2018	1.3
Break dance	Carlos Alejandro Rivera Martínez	18 horas	10 al 28 de septiembre de 2018	1.1
Serigrafía	Francisco Lugo Silva	18 horas	10 al 28 de septiembre de 2018	1.2
Sensibilización	Edson Arroyo Hernández	18 horas	10 al 28 de septiembre de 2018	Todas las acciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistematización de actividades en Fresnillo y Guadalupe”

El proceso de convocatoria se realizó a través de carteles y la repartición de folletos, aunque el éxito en la difusión de las actividades tiene que ver mucho con la transmisión oral del mensaje, lo que es más factible en comunidades cerradas, como las del polígono. El acercamiento logrado con la comunidad mediante el trabajo de campo fue fundamental para el éxito del proceso de convocatoria.

Foto 7. Taller “Curso básico de Graffiti” en el Parque Deportivo y Recreativo de Villas de Guadalupe



Los talleres que se realizaron tuvieron gran éxito, la mayoría continuó impartándose aun terminado el período oficial del programa. En las entrevistas realizadas a los

beneficiarios⁵⁶ muchos coincidieron en que los talleres debían durar más semanas para obtener mayor conocimientos y práctica.

Sistematización y análisis del trabajo

A continuación se presentan algunas críticas y consideraciones con base en el análisis de entrevistas a coordinadores y equipo de campo del programa. Las entrevistas recuperadas son parte del documento *Sistematización de acciones para la promoción de acciones de cultura de paz, convivencia social, emprendimiento, desarrollo de competencias y construcción ciudadanías*.⁵⁷ (CIESAS/CCIUDADANO, 2018c)

El instrumento elaborado para la realización de entrevistas, tenía como objetivo recuperar las experiencias del equipo de trabajo para retroalimentar el trabajo colaborativo y evaluar el desempeño. Para el fin de la investigación, se han reagrupado las preguntas en tres categorías: Conformación y capacitación del equipo de trabajo, coordinación del equipo durante la implementación, y evaluación. (véase tabla 25) Se presenta el análisis en el orden en que fueron mencionadas.

Tabla 25. Instrumento de entrevistas agrupado por categorías

Categorías	Preguntas
Conformación y capacitación del equipo de trabajo	¿Cómo te convocaron para participar? ¿Pudiste elegir equipo? Valoración de la conformación ¿Crees que hubiese sido conveniente un proceso de capacitación previo al proyecto?

⁵⁶ El documento *Sistematización de acciones para la promoción de acciones de cultura de paz, convivencia social, emprendimiento, desarrollo de competencias y construcción ciudadanías*. (CIESAS/CCIUDADANO, 2018c) recupera entrevistas realizadas a los facilitadores y beneficiarios de los talleres. Algunos hallazgos se han recuperado, aunque no se consideró realizar un análisis exhaustivo debido a que las entrevistas realizadas a beneficiarios siguieron una metodología informal. Se profundiza al respecto en las conclusiones de la investigación.

⁵⁷ El documento es parte de los entregables del PRONAPRED y fue realizado por el equipo del trabajo al que pertenecía dentro de la investigación.

<p>Coordinación del equipo</p>	<p>¿Cuáles eran tus funciones?</p> <p>¿Había claridad en las funciones y responsabilidades?</p> <p>¿Consideras que la realización de actividades fue organizada?</p> <p>¿Había comunicación entre los equipos de Guadalupe y Fresnillo? ¿Hubiera sido benéfico tener esta comunicación?</p>
<p>Evaluación</p>	<p>¿Consideras que se lograron las metas planteadas?</p> <p>¿Cómo calificarías tu desempeño?</p> <p>¿Cómo evaluarías el desempeño del coordinador?</p> <p>¿Consideras que el equipo (capital humano) y los recursos fueron suficientes?</p> <p>¿Volverías a trabajar en Zacatecas?</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistematización de actividades en Fresnillo y Guadalupe”

- **Conformación y capacitación del equipo de trabajo**

Dentro del equipo de trabajo había cinco áreas: Coordinación, gabinete, cartografía, campo y memoria fotográfica. Los criterios para conformar el equipo se basaron en: Experiencia en intervención con jóvenes en contextos de violencia, reconocimiento previo de los municipios y experiencia en la realización de documentos oficiales.

Al ser entrevistados, los coordinadores del trabajo de campo mencionaron no haber sido parte del proceso de conformación de los equipos de trabajo, salvo para el área de gabinete; en ambos casos manifestaron que la selección de los miembros de campo hubiera optimizado algunos procesos. Si bien, en principio parecería no ser un factor determinante dentro de la dinámica organizacional de los equipos, los integrantes reconocieron que el hecho de no conocer a sus compañeros y tener los tiempos acotados, repercutió en su comunicación y por ende, en la ausencia de acompañamiento o retroalimentación.

A pesar de haber tenido reuniones de presentación del proyecto y equipo de trabajo - debe mencionarse que cada institución involucrada en el programa tenía un equipo de

trabajo definido y por ende había áreas tenían miembros que contaban con trabajo colaborativo previo- algunos miembros del equipo se sintieron relegados, o confesaron no haberse sentido parte de un equipo de trabajo.

Por otra parte, el desempeño del equipo se vio afectado al asumir que los integrantes, por tener experiencias previas en implementación de proyectos, tenían las habilidades requeridas para las actividades planificadas. En relación a los factores que pudieron eficientar el trabajo de equipo, la coordinadora del trabajo de campo en Guadalupe comentó:

“No se debe obviar lo que se sabe y lo que no se sabe, ser muy concretos y muy claros...nos tuvimos que haber sentado y decir: si al día siguiente vamos a aplicar encuestas, con peras y manzanas explicamos, aunque sea obvio, porque esas cuestiones faltaron.” Diana Domínguez Navarro, coordinadora del equipo de campo en Guadalupe.

Las habilidades requeridas no refieren, en estricto sentido, cuestiones académicas, sino a las competencias para realizar el trabajo, y por ende, no es un problema de formación o de perfiles, sino de capacitación. Los propios coordinadores consideraron que, si bien la formación como sociólogo, antropólogo, o trabajador social es conveniente, en realidad hay mucha gente que realiza este tipo de labores desarrollando el oficio.

- Coordinación del equipo de trabajo

Aun cuando reconocieron la necesidad de fortalecer los procesos de capacitación, los coordinadores mencionaron que, a pesar de tener metodologías de trabajo basadas en experiencias previas, las condiciones de los municipios distan de los diseños del programa, lo que dificulta la asignación de funciones y el desarrollo del programa.

“Tenemos una metodología de acercarse a la comunidad y de involucrarse en las actividades, en Fresnillo no teníamos conocimiento casi de nada y quisimos hacer lo mismo. Pero la realidad fue que llegamos y no había ningún grupo de jóvenes en los espacios públicos...Esto dio un giro a nuestro modelo de intervención ¿Ahora cómo le hacemos?...Lo que hicimos fue ubicar centros de población cautiva.” Andrés Benito López, coordinador de los equipos de campo.

Ante la ausencia de pilotaje por la premura de los tiempos y la necesidad de cumplir con los objetivos del programa, los coordinadores reconocieron que la desorganización de la

información y evidencia comprometieron las fechas de entrega de los documentos generando tensiones en el equipo.

“Nosotros ya sabíamos cómo es el modelo de intervención, pero no hubo tanto tiempo para capacitar a la gente, para que conocieran la batería de herramientas que se utiliza, o sea hay veinte herramientas y hay que tener como mucho oficio al momento de trabajar. A lo mejor puedes ir a campo y puedes llegar y vas a estar bien cansado, pero ya sabes que si llegas y no sistematizas se te puede juntar, o se te puede olvidar.” Andrés Benito López, coordinador de los equipos de campo.

A pesar de que entre los equipos se realizaban informes sobre los avances del proyecto, estos no iban encaminados a la retroalimentación o al diálogo, sino que servían más como un *status* para informar al equipo de trabajo del otro municipio cómo habían avanzado, para “irse jalando”, en palabras de los entrevistados. Ante los problemas de profesionalización del equipo y la urgencia, las tareas asignadas comenzaron a realizarse entre varias áreas.

“Ha sido sobre la marcha, estar revisando su trabajo. Envíamelo a mí (coordinación) y envíasele a gabinete. Entonces, entre gabinete y yo estar revisando si está bien o mal...y a veces ni siquiera hay tiempo para regresarles las cosas que no están bien, sino que las tengo que hacer yo con gabinete...si lo regresamos va a ser pérdida de tiempo. Hay que hacer las cosas, así ha sido la chamba.” Christopher Bogart Márquez Rodríguez, coordinador de trabajo de campo en Fresnillo

La falta de comunicación, derivada de situaciones como la expuesta anteriormente en el testimonio, hizo que los miembros de otras áreas no se sintieran reconocidos como parte del equipo de trabajo y por ende, existieran tensiones al interior.

“Es necesario que se reconozca el desempeño de cada integrante...y no que se asuma como un ente solito, se hablaba en primera persona (coordinación) cuando éramos un equipo. No se tuvo esa óptica...sino que más bien fue; sí ya vine, ya hice, ya le hablé a tal, y nosotros (equipo de campo) pensando: ‘bueno, que no hicimos nada o qué’. Sería deseable, muy funcional y nos evitaría muchas situaciones de inconformidad o de rispidez si se tuviera una postura incluyente y se trascendiera lo personal.” Ricardo Cardoso Betancourt, miembro del equipo de campo de Fresnillo

El hecho de que las tareas de otras áreas fueran resueltas por miembros de la coordinación -sin retroalimentación o comunicación de por medio- ocasionó en los

miembros de otras áreas incertidumbre y desinterés, según los propios miembros de campo. Al realizar una autoevaluación, una de las integrantes comentó lo siguiente.

“Yo creo que a mí también me faltó. Al ver esas carencias que había en coordinación, pues yo tampoco reaccioné, siento que fui pasiva, esperando mucho, o esperando algo del otro y en eso también fallé.” Addy Victoria Hurtazo Oliva, miembro de equipo de campo de Fresnillo.

Por último, y en relación a la carencia de retroalimentación, reconocida por todos los miembros de campo entrevistados, es necesario agregar que los equipos de trabajo entre municipios tampoco se retroalimentaron. A pesar de que semanalmente se realizaban status, con base en los testimonios de los miembros de campo podríamos aseverar que estos eran conocidos únicamente por el equipo de coordinación.

“Más o menos, porque las acciones se llevaron de la misma forma...si estuvimos como en comunicación, incluso el equipo de Guadalupe inclusive fue a Fresnillo a apoyar...pero sin involucrarse...Hizo falta esa retroalimentación tanto por polígono pero también interna de parte de los coordinadores de Andrés...No como de cada semana, pero sí una plática de vez en cuando todos.” Sameth Ramos Sánchez, miembro del equipo de campo de Fresnillo

- Evaluación

Como ha sido mencionado en repetidas ocasiones, la premura de los tiempos influyó en la implementación del proyecto. Si bien hubo retrasos por la falta de organización del equipo de trabajo, en la mayoría de las ocasiones estos fueron consecuencia de cuestiones administrativas ajenas a los desarrolladores.

Todos los entrevistados mencionaron el retraso de los recursos como uno de los principales problemas para el desarrollo del proyecto; los coordinadores de campo comentaron que, para que las acciones pudieran implementarse en tiempo y, ante las dificultades burocráticas relacionadas a la disposición y ejercicio de los recursos, el coordinador general, el Mtro. Fernando Aguilar Avilés, solventó los gastos necesarios para algunas actividades. Eso sin mencionar que, a días de finalizar el programa, los investigadores no habían recibido el pago de sus servicios.

El hecho de haber realizado el trabajo de acercamiento a la comunidad y la difusión del proyecto sin recursos, comprometió a los trabajadores de campo con los pobladores, quienes esperaban los incentivos económicos y los materiales para desarrollar sus

proyectos. La demora, provocó la desconfianza de los pobladores, quienes de por sí, tienen resistencias y cuestionan el trabajo del gobierno.

“Es delicado. La gente empieza a confiar en el proyecto porque ve los talleres, pero cuando les dijimos que terminando el taller llegaría el capital semilla y no, empiezan a preguntar por el capital, hay gente que no ha recibido capital. Los sueldos de los talleristas, que los talleristas los conocimos en campo y son zacatecanos que confiaron, que dejaron alguna actividad por incorporarse, por ponerse la camiseta... Hay beneficiarios que nos dicen: ya mejor ni vamos, ya nos ha pasado con el gobierno... Nos ubicaron como gobierno.” Diana Domínguez Navarro, coordinadora del equipo de campo en Guadalupe.

Más allá de los obstáculos, los coordinadores manifestaron haber cumplido las metas planteadas por el programa; salvo las acciones con jóvenes en conflicto con la ley que, como ha sido referido, no dependen de ellos. No obstante, las opiniones de los miembros del equipo de campo no son homogéneas.

La integrante de campo de Guadalupe opinó que sí, aunque hubieron cosas que se pudieron hacer de mejor forma; uno de los miembros de Fresnillo (Ricardo) opinó que las metas no se habían cumplido, considerando que se habían realizado en un cincuenta por ciento; mientras que el otro colaborador (Sameth) argumentó que las metas asignadas se habían cumplido, pero que el proyecto había sido demasiado ambicioso en relación a los tiempos, opinión que fue compartida por la mayoría de los entrevistados.

“Yo creo que el tiempo no fue suficiente tanto para la implementación de las actividades de sensibilización como de la cuestión de la integración comunitaria a través de los talleres. Se necesita más tiempo para poder incidir en este tipo de poblaciones que tienen características de marginación y de descrédito a la cuestión institucional... el trabajo previo para poder incidir se hubiera tenido que realizar con mayor antelación.” Ricardo Cardoso Betancourt, miembro del equipo de campo de Fresnillo

Debe reconocerse que la situación en Fresnillo, a diferencia de la de Guadalupe, fue extraordinaria y representa un caso límite para el diseño del PRONAPRED. La experiencia del equipo de trabajo revela que el éxito del programa presupone el involucramiento comunitario en contextos donde a veces no es posible la interacción de los jóvenes en los espacios públicos.

“La experiencia que me deja es cómo pensar las condiciones de un contexto como éste para seguir trabajando con los jóvenes, no pensarlo desde mi casa (en relación al diseño

institucional)... pensar de qué manera se puede impactar a los jóvenes y personas de la comunidad que al final no están participando en actividades delictivas.” Andrés Benito López, coordinador de los equipos de campo.

Los coordinadores reconocen que es imposible pensar que un programa de esta naturaleza, podría resolver todos los problemas que conlleva el narcotráfico y la incidencia delictiva, pero el involucramiento comunitario y el impulso a líderes locales que pueden continuar desarrollando un mensaje de prevención social, es lo verdaderamente relevante desde su experiencia. Propiciar estrategias de prevención desde el involucramiento comunitario, debe ser la apuesta acorde a su experiencia.

Como ha sido expuesto a través de los propios testimonios del equipo de implementación, la repercusión que el programa pueda tener es difícil de medir. Aunque las acciones y los talleres implementados puedan ser evaluados por los beneficiarios, o inclusive por los miembros del equipo de operación -como se ha hecho en este estudio- los resultados a mediano y largo plazo dependen de la integración de la comunidad y el involucramiento ciudadano, y a su vez, son procesos que no pueden medirse basados exclusivamente en los registros estadísticos de seguridad, pues la implementación es comunitaria y sumamente focalizada.

En contraposición, aunque la implementación de las acciones produzca experiencias significativas -que posibilitan la reflexión de hábitos y el desarrollo de competencias relacionadas a la agencia y la ciudadanía- sería ingenuo pensar que la mayoría de estas, desembocarán en proyectos productivos o sociales si las condiciones socioeconómicas no cambian y la administración de gobierno no propicia la participación, ni el seguimiento a las acciones de prevención social de la violencia.

Antes de concluir el capítulo, recuperaré el planteamiento metodológico expuesto en la introducción del trabajo, con el propósito de poner en perspectiva el contenido de la investigación y encaminar las conclusiones.

El que las acciones implementadas en el marco del PRONAPRED, se hayan analizado en la parte final del desarrollo, responde a los intereses del estudio y a la hipótesis a partir de la cual se desarrolló la investigación, a saber: La falta de correspondencia entre el diseño de prevención comunitaria y la existencia de una ciudadanía poco consolidada

-con bajos niveles de bienestar social, asociación y participación- condiciona la eficacia de las políticas de prevención social del delito enfocadas a jóvenes.

En las conclusiones se reflexiona, por capítulo y en lo general, cuáles son los alcances y las limitaciones del estudio en relación a la pregunta de investigación: ¿Por qué, a pesar de haber un replanteamiento en la estrategia de prevención del delito, el PRONAPRED no consiguió disminuir la comisión de delitos ni la asociación de jóvenes con grupos delictivos en los municipios de Fresnillo y Guadalupe? Además, se formulan algunas preguntas que permitirían profundizar el trabajo, así como otras que considero pertinente plantearse, para continuar desarrollando la teoría de prevención social del delito para las juventudes.

Conclusiones

Tal como fue mencionado desde la introducción de este trabajo, el interés de la investigación era poner en perspectiva los alcances de un programa de orden federal, en relación a las condiciones socioeconómicas y la oferta cultural y recreativa a la que tiene acceso la población objetivo del programa.

Los trabajos consultados que tienen como objeto de estudio el PRONAPRED, cuando no eran exclusivos análisis teóricos o normativos, reflexionaban sobre el programa con un escueto diagnóstico socioeconómico, lo que evidentemente merma la posibilidad de dimensionar la cantidad de localidades dentro de la entidad, que podrían atravesar una situación semejante a la de los polígonos escogidos en el ISM y, por ende, visibilizar las comunidades que quedan al margen de la política social.

Realizar un diagnóstico de la estructura económica de la entidad y los niveles de bienestar de los jóvenes es fundamental para evaluar el grado de vulnerabilidad del grupo etario; además, permite identificar cuáles son aquellas instituciones que, siguiendo a Merton, no están siendo eficientes en la definición, regulación y control de las acciones permisibles e institucionalmente válidas para alcanzar las metas culturales legítimas.

La metodología intentó retratar la totalidad del fenómeno delincuente/delincuencia, diagnosticando en un primer momento, para después descomponer y analizar los diferentes elementos que explican el fenómeno, y así, tener una perspectiva más amplia al evaluar las acciones encaminadas a modificar la problemática social. Con esta metodología hubo algunos hallazgos y limitaciones, mismas que a continuación se comparten.

Como fue referido en el primer capítulo, la comisión de delitos se ha entendido como una consecuencia normal del desarrollo de las sociedades modernas; sin embargo, el estudio de estos fenómenos como consecuencia lógica de una situación dada, no permite problematizar ni analizar una situación urgente en nuestro país.

Aún los planteamientos que pretenden explicar la comisión del delito a través de una perspectiva centrada en la desorganización social, reconocen que la configuración del espacio urbano y el crecimiento concéntrico a partir de los núcleos políticos y

financieros, representa una materialización de las desigualdades económicas, factor que resulta fundamental para entender las motivaciones de los individuos que delinquen.

El desinterés en las motivaciones de los sujetos que cometen delitos ha sido uno de los principales problemas de las teorías criminológicas y de las estrategias de prevención situacional. No sólo en relación a la evidente falta de atención a las causas de los problemas, sino a la propia imposibilidad de definir un delincuente motivado que explique los diversos comportamientos delictivos, los cuales, indiscutiblemente tienen diferentes racionalidades.

Parecería que las teorías que fundamentan la prevención situacional están más preocupadas por configurar un espacio a prueba de crimen, basado en un tipo ideal de delincuente, que en indagar en las condiciones materiales de vida de los individuos y atender las carencias o los factores de riesgo comunitarios que los han orillado a tomar esa decisión.

Las estrategias en materia de seguridad pública iniciadas en la gestión de Vicente Fox y extrapoladas por Felipe Calderón, evidenciaron el nulo entendimiento y el carácter simplista de su estrategia, un enfrentamiento belicista carente de planeación, cuyo eje consistió en perseguir a los grupos criminales -la oferta- sin atender a los consumidores, ni las condiciones que propiciaron la incorporación de nuevos miembros a las organizaciones criminales -la demanda-.

A diferencia de otros casos en los que las estrategias de seguridad eran semejantes y se obtuvieron resultados mediatos difícilmente sostenidos⁵⁸, las acciones de seguridad en nuestro país no sólo no tuvieron resultados positivos, sino que fueron un despropósito rotundo, pues rompieron la estabilidad entre los principales carteles; la reorganización y formación de nuevas organizaciones propició la diversificación y el desplazamiento de las actividades delictivas, en detrimento de muchas comunidades que padecieron y continúan padeciendo la violencia del crimen organizado; Zacatecas es uno de los casos más significativos de las nuevas zonas en disputa, territorios asediados por diversos cárteles que superan los recursos y capacidades estatales⁵⁹.

⁵⁸ Referencia al Plan Colombia, aludido a inicios del primer capítulo.

⁵⁹ Mejía (2020), habla de las recientes disputas entre el Cártel de Sinaloa y Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) por la producción y comercialización de fentanilo en la entidad. En la nota, el propio

Aunque los defensores del régimen panista hablen del alza de la violencia como una consecuencia no deseada de una estrategia necesaria, lo cierto es que hay evidencias suficientes para señalar la falta de planeación de la estrategia de seguridad, lo que expone la negligencia de las decisiones realizadas. Y como bien apunta Guerrero (2011), si en cambio, habían realizado los diagnósticos pertinentes y, a sabiendas de los riesgos, decidieron continuar la estrategia, el gobierno debió asumir las consecuencias políticas de sus actos y replantear la situación. Lo que no es justificable en ninguno de los escenarios, es por qué la afronta fue desarticulada e inmediata, ante un problema cuya complejidad demandaba diseños inteligentes y trabajo coordinado de las instituciones de gobierno.

El clima de violencia, el escaso desarrollo económico a nivel nacional -y estatal- y la falta de programas y políticas sociales que atendieran a los grupos vulnerables⁶⁰ brindándoles oportunidades para desarrollarse integralmente con proyectos al margen de la ley, no sólo provocó la captación de jóvenes por parte de organizaciones criminales, sino que propició el abandono del espacio público y la ruptura del tejido social de las comunidades. Dos elementos sustanciales para el desarrollo de políticas de prevención social del delito⁶¹.

El obligado cambio discursivo producto de las manifestaciones y demandas de la sociedad civil, representó un desafío que, a pesar de haber sido reconocido desde los discursos de las administraciones panistas, no había sido nunca operativizado, pues como fue expuesto, en realidad sería complicado decir que existió una orientación hacia la prevención social del delito.

Sin embargo, las condiciones para desarrollar políticas de prevención social del delito fueron sumamente deterioradas y los cambios de un enfoque centrado en el establecimiento del orden público, al de la participación ciudadana iban a enfrentar severos problemas, sobre todo, si se tiene en consideración que la población en general

Ismael Camberos Hernández, secretario de Seguridad Pública del estado, reconoce la presencia de los cárteles del Golfo, del Noreste y de Los Talibanes.

⁶⁰ Como expusimos en el primer capítulo el presupuesto en materia de seguridad tuvo un incremento anual promedio de 5.3% durante el sexenio de Fox y de 13.1% en el sexenio de Calderón. En contraposición, la inversión en jóvenes en el año 2000 fue de \$19,859 MDD y para 2012 fue de \$18,496 MDD. Chinconcoya (2014) y OIJ y CEPAL (2014)

⁶¹ En el mismo PSSP no se habla de prevención social del delito, sino simplemente de prevención del delito. La campaña “Limpiemos México” analizada en el último capítulo de la tesis, es muestra clara de ello.

y en específico los jóvenes, están distanciados de las instituciones de gobierno, por no ser considerados sujetos activos en el diseño, operación y evaluación de políticas sociales orientadas a las propias juventudes.

Dentro de las limitaciones del primer capítulo podría señalarse que, así como se ha insistido en la pertinencia de un diagnóstico del bienestar social de las juventudes, el trabajo carece de un análisis o diagnóstico de las redes del narcotráfico en la entidad. Si bien es una tarea complicada y ajena a los intereses de investigación, lo cierto es que, en relación a las atribuciones de la secretaría de seguridad pública, esas investigaciones son fundamentales para la afronta estratégica de un problema multidimensional como la delincuencia y el crimen organizado, que requiere el accionar coordinado de labores de atención y prevención del delito.

A pesar de que la tesis es producto de revisión documental e investigación aplicada, no considero que la experiencia permita realizar alguna aportación sustancial a la definición o la metodología de la prevención social del delito; en ese sentido, el valor de la investigación radica mayoritariamente en la problematización y la aproximación metodológica al objeto de estudio, pues el ejercicio cuestiona el propio planteamiento teórico de la prevención social del delito y sostiene que las acciones en la materia, suelen ser obligaciones que otras secretarías deberían garantizar dentro del ejercicio de sus funciones.

En el segundo capítulo se realizó un diagnóstico de las condiciones socioeconómicas del estado y del bienestar de las juventudes Zacatecanas, con el propósito de exponer que, las motivaciones que impulsan a un joven a incorporarse a las organizaciones criminales, responden a sus condiciones materiales y a las posibilidades que tiene para desarrollar proyectos de vida al margen de la ley.

Si bien el ISM considera factores sociales de riesgo⁶², este no representa un análisis exhaustivo de la estructura económica ni del bienestar social juvenil⁶³. Además, el

⁶² El ISM 2018 se conforma por tres componentes: Factores sociales de riesgo, población de atención prioritaria -acorde a lo establecido en el propio programa- y delitos de alto impacto. Los indicadores que componen el índice son: Embarazo temprano, ambientes familiares deteriorados o problemáticos, falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación, consumo y abuso de drogas legales e ilegales, deserción escolar, marginación y exclusión social. Población infantil, juvenil, femenil y migrantes de retorno. Y por último, homicidio doloso, secuestro y extorsión.

índice no considera dentro de sus criterios de selección algún indicador relacionado a la infraestructura y oferta cultural y recreativa, situación que invisibiliza las precarias condiciones para plantear proyectos de vida fuera de la oferta educativa tradicional y la poca atención al desarrollo íntegro de las juventudes. Como he mencionado con anterioridad, esta es una de las fortalezas del trabajo y debe de reconocerse que fue producto de la actividad profesional realizada en el Estado de Zacatecas.

En este sentido y tras la realización del diagnóstico, se reconoce la pertinencia del marco teórico brindado por Merton para explicar la comisión de delitos. En primer lugar, el planteamiento de que, a pesar de fijar un marco aspiracional y los medios legítimos para alcanzar los objetivos culturalmente aceptados, la propia estructura cultural no contempla que los individuos cuestionan cuáles son los medios más eficaces para la realización del fin u objetivo exaltado. En segundo lugar, que al no conceder una importancia proporcional a los procedimientos legales, los individuos pueden legitimar nuevos métodos -ilegales en la mayoría de las ocasiones- que atenten contra el orden institucional. El crimen organizado no sólo coopta a jóvenes atraídos por los beneficios económicos, sino que impulsa un estilo de vida que las instituciones no le ofrecen a las juventudes.

El pobre desempeño de las instituciones de gobierno no se reduce a las secretarías encargadas de atender el bienestar de los jóvenes en la entidad. Los Índices de Competitividad Estatal (IMCO, 2014-2018) reflejan que la entidad se ha posicionado en los últimos lugares a nivel nacional en materia de desarrollo económico, lo que ha generado que la gran mayoría de las unidades productivas mantengan una estructura poco tecnificada, en muchos casos familiar, con una absorción ocupacional baja, poca certificación e informalidad. Situación que impacta en el grado de importancia que se le concede a la educación profesional.

El INJUVENTUD implementó programas enfocados en propiciar que los jóvenes siguieran asistiendo a la escuela y concluyeran sus estudios, sin embargo, la entrega de becas, por los montos y la cobertura en relación al total de la población, representa una

⁶³ Acorde al planteamiento de la OIJ y CEPAL, expuesto en el primer capítulo de la investigación, un gran porcentaje de jóvenes de la entidad padecen los factores que inciden en la persistencia de la pobreza en jóvenes.

estrategia simbólica y acotada a la región centro del estado, ignorando los diferentes recursos y la vulnerabilidad de las juventudes de otras regiones de la entidad.

La perspectiva adultocéntrica que concibe al joven como un ser en desarrollo, parece entender que el único aspecto formativo relevante en su desarrollo es la educación, lo que queda reflejado en la poca inversión y promoción de actividades lúdicas y recreativas diseñadas con base en los intereses juveniles.

No sólo es que los estímulos individuales fuera del sistema educativo resultan prácticamente inexistentes, sino que la falta de espacios diseñados para el desarrollo íntegro de sus capacidades no permite que los jóvenes, desde edades tempranas, puedan orientar sus proyectos de vida en relación a sus competencias artísticas y/o deportivas. Esto repercute en la desocupación -no limitada a una dimensión económica- y propicia la frustración de los jóvenes ante la falta de oportunidades para ser económicamente autosuficientes, o simplemente, para desarrollar sus potencialidades para un crecimiento saludable e íntegro.

La falta de interés que los jóvenes tienen en su educación, no radica exclusivamente en la calidad u oferta de los servicios educativos, pues, vista a la luz de los indicadores expuestos en materia de empleo, puede no hacer sentido, sobre todo si se considera la oferta laboral y el tipo de empleos que se construyen en la entidad a consecuencia del poco desarrollo económico. Esto explica que, en un contexto de crimen organizado, los jóvenes consideren atractivo incorporarse a estas organizaciones, o inclusive, que este tipo de actividades sean su única posibilidad de generar ingresos económicos.

Ante este escenario, es comprensible que los jóvenes no sólo formen parte de las filas del crimen organizado y cometan actividades delictivas, sino que consuman y fomenten el consumo de sustancias ilegales, ya sea por ocio, ante la inexistente oferta recreativa, o por la frustración ante el contexto socioeconómico⁶⁴; lo anterior normaliza la dependencia a sustancias nocivas y propicia la formación de grupos juveniles que interactúan y construyen su identidad queriendo imitar los comportamientos de los delincuentes, asociando la realización personal con la solvencia económica,

⁶⁴ Como fue recuperado a través de las ENCODAT, los incrementos en el consumo de sustancias ilegales son alarmantes; además, algunos indicadores relacionados al consumo de alcohol en jóvenes son de los más altos a nivel nacional. Vuelve a llamar la atención que, a pesar de la existencia de esas estadísticas, no hayan documentos o informes que expliquen -desde la voz de los jóvenes- las motivaciones para el consumo de esas sustancias.

reproduciendo el círculo de violencia y consolidando mecanismos contrarios al estado como monopolio de la violencia.

Finalmente, debe de señalarse la necesidad de fortalecer las instancias municipales de juventud y reactivar las existentes a través de actividades que estén determinadas por los propios jóvenes. Es evidente la poca atención al reconocimiento de los intereses de las juventudes, lo que refleja el entendimiento de este grupo etario como ciudadanos pasivos, en contraposición a la ciudadanía activa que el PRONAPRED necesita para la materialización de las acciones de prevención social del delito.

Es necesario superar las políticas *para y por* la juventud e implementar diseños *con y desde* la juventud⁶⁵, es decir, políticas cuya esencia sea la participación juvenil y el fomento a la autogestión, donde se reconozca a los jóvenes como sujetos con capacidad de cambio, pues al final, coincidimos en que lo sustancial, como ha sido mencionado por Touraine (1988) es desarrollar proyectos que hagan sentir a los jóvenes parte de la sociedad, políticas dirigidas contra la marginación, proyectos que impliquen no sólo el reconocimiento de exigencias particulares, sino la construcción de propuestas por parte de las juventudes.

El pobre desempeño del INJUVENTUD como instancia coordinadora con el resto de las secretarías, la falta de diagnósticos locales y el desconocimiento que los jóvenes tienen acerca de sus derechos, justifica un discurso de prevención social del delito, en el que, la instancia que debería fomentar la participación de las juventudes en la esfera pública, no hace sino atender cuestiones logísticas que derivan de las funciones de otras instituciones de gobierno, lo que imposibilita la participación juvenil y por ende, el desarrollo de competencias ciudadanas que consoliden a las juventudes como un actor social.

A pesar de haber compilado una gran cantidad de indicadores y estadísticas relacionadas al grupo etario, no se presentan indicadores ni se analiza la inversión en jóvenes dentro del Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas 2018, en el que se incorpora el Fideicomiso a Jóvenes Emprendedores y se desglosan los programas

⁶⁵ Véase Saez (1988)

dirigidos a la población juvenil dentro de los Proyectos para el Desarrollo Regional⁶⁶. (Gobierno de Zacatecas, 2018d)

Finalmente, en el tercer capítulo, respecto a la fundamentación conceptual y normativa del programa, hay poco que decir que no se haya comentado en otros trabajos. Primeramente, que el fundamento normativo del programa es muy reciente, pues la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia antecede al PRONAPRED por apenas un año y los antecedentes normativos de la prevención social del delito tienen sus orígenes apenas siete años atrás en relación a la ley. Esto nos permite reconocer que el discurso, así como los esfuerzos para institucionalizar la prevención social del delito en nuestro país, tienen muy poco tiempo en la agenda política.

En relación al diseño del PRONAPRED, es necesario señalar que, aunque es deseable tener como premisa el enfoque de seguridad ciudadana, en los hechos la participación ciudadana y la gobernanza no se han desarrollado en la medida en el que el programa lo necesita. No sólo hablamos de las competencias de la población objetivo, sino de los propios actores e instancias municipales que implementan y dan seguimiento a los procesos de intervención comunitaria y las acciones de prevención del delito.

A pesar de que el PRONAPRED representa una estrategia que, al menos discursivamente, constituye un salto conceptual importante en relación a los enfoques de seguridad orientados al control y la vigilancia, lo cierto es que, en el estado de Zacatecas, el programa se implementó en paralelo a una lógica estatal centrada en la capacitación del cuerpo de agentes de seguridad pública y la instalación de equipos de vigilancia en los espacios públicos⁶⁷. ¿Esto nos habla de una falta de afinidad entre las estrategias de seguridad a nivel estatal y federal? A pesar de ser críticos con los enfoques coercitivos que priman el orden público, sería reduccionista responder de manera afirmativa a la pregunta.

⁶⁶ Considero que el análisis exhaustivo del fideicomiso, así como de los programas referidos, merece un estudio aparte. Si bien integran la línea de investigación de la prevención social del delito, están fuera de los intereses de la investigación.

⁶⁷ Como fue expuesto en el último capítulo, dentro del Plan de Desarrollo Estatal 2017-2021, se señalaron tres metas en materia de seguridad: La certificación de 375 elementos policiales, la instalación de 230 cámaras de seguridad en el Estado y la instalación de 58 consejos ciudadanos para poner a debate estos temas entre la ciudadanía.

Como ya se mencionó, es necesario recalcar que la delincuencia es un fenómeno multidimensional complejo, en el que hay instituciones que atienden y sancionan el delito, mientras que, dentro de los nuevos discursos, hay otras que previenen la comisión de actos delictivos, atendiendo los factores de riesgo o maximizando los factores de protección. Sin embargo, no puede haber una atención efectiva de la problemática si estas dos dimensiones del problema no se trabajan de manera coordinada.

A pesar de rechazar que el mero fortalecimiento de los cuerpos de seguridad pública ayuda a resolver los problemas de inseguridad, es innegable que las instancias locales de seguridad poseen recursos humanos y de inteligencia limitados⁶⁸. El fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad es necesario, sobre todo en zonas donde la disputa territorial entre cárteles es vigente, como en el caso de la entidad, por lo que, rechazar tajantemente estas acciones, puede ser irracional y propiciar la pérdida del control estatal sobre el territorio. La problemática tiene muchos flancos que deben ser cubiertos por diferentes instituciones.

En ese sentido, los sistemas de impartición de justicia y readaptación social forman parte de las instituciones que participan de la totalidad del fenómeno delincuencial y como queda evidenciado en el caso de estudio, tienen debilidades que imposibilitan el trabajo de readaptación más inmediato. Una solución integral al problema de la delincuencia involucra la optimización de los sistemas de justicia y la debida atención a los programas de reinserción social. En esta investigación no se han explorado ambas dimensiones de la problemática, lo que representa una limitación.

Cuando las instituciones locales son débiles, casi cualquier intervención comunitaria es difícil de implementarse, no sólo en términos de infraestructura y recursos, sino en aspectos logísticos elementales para la implementación de acciones, lo que queda demostrado en el análisis comparado entre los municipios seleccionados para el PRONAPRED en la entidad de Zacatecas. Se analizan los casos siguiendo el orden de exposición en el contenido.

⁶⁸ En reuniones con grupos focales durante la elaboración del Plan Estatal de Gobierno, algunos miembros de la administración mencionaron la existencia de municipios que sólo cuentan con dos cuerpos policiales para atender todo el territorio.

Enmarcado en los municipios de estudio, un caso como el de Fresnillo evidencia las condiciones que el PRONAPRED presupone y que al no existir en las localidades, terminan condicionando seriamente la implementación del programa. Todas las vicisitudes experimentadas por el equipo de campo⁶⁹, dan cuenta de la debilidad de las instituciones de gobierno frente a las problemáticas sociales.

En zonas como Fresnillo, asediada por el crimen organizado, el espacio público está abandonado debido a los altos niveles de incidencia delictiva. Lo que en principio parecería una condición simple -la presencia de jóvenes en el espacio público- se vuelve una dificultad operativa que solo puede ser solucionada por instituciones donde hay población cautiva.

Acorde a testimonios de los propios vecinos, la percepción de inseguridad es tal, que las pandillas de jóvenes que existían han sido desaparecidas o cooptadas por grupos de narcotráfico. Si a esto se le suma que la infraestructura deportiva y recreativa es limitada y está en malas condiciones, es entendible que los jóvenes no salgan de sus casas o que la interacción entre ellos se limite a la esfera privada y la escuela.

Según miembros del equipo de trabajo, de no haber sido por el apoyo de la Escuela Secundaria Técnica N° 45 Galileo Galilei y la Escuela Secundaria Técnica N° 71 Manuel Ponce, así como por el apoyo del director del Centro de Desarrollo Comunitario, y el Centro Comunitario de la Mujer, la implementación del programa habría enfrentado severas dificultades.

Resulta interesante que si bien, el PRONAPRED prioriza la participación de la sociedad civil sobre las secretarías de gobierno, en el caso del municipio de Fresnillo, los actores de las instituciones formales terminaron siendo fundamentales dentro de la implementación del programa. A esto se debe agregar el papel de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito como grupo mediador y facilitador, pues gestionó el uso de infraestructura. Esto habla de las fortalezas que un programa puede tener, cuando las acciones de prevención del delito atraviesan a la administración pública y existe trabajo interinstitucional.

⁶⁹ Los miembros del equipo de campo fueron hostigados por grupos criminales; la locación del equipo fue reubicada a la capital del Estado, lo que dificultó el desempeño del equipo de trabajo. Además, como fue referido en el capítulo, las acciones con jóvenes en conflicto por la ley no fueron realizadas, pues las instituciones penitenciarias dijeron que no podían garantizar la integridad física de los procesados y el equipo de trabajo.

Respecto de las juventudes hay que señalar que, aun cuando los jóvenes están fuera de la esfera pública, conocen a los actores de su comunidad y logran establecer acuerdos con base en sus intereses; el taller de *break dance* fue una experiencia exitosa y significativa. El haber sido impulsado por los propios beneficiarios, garantizó la asistencia y permitió que el mensaje de prevención de la violencia fuese mejor recibido, despertando el interés por la construcción de comunidad a través de los propios pobladores. Es necesario romper la barrera burocrática e impulsar proyectos e iniciativas locales, puesto esto es lo que permite consolidar el ideal de gobernanza.

Por último, es importante mencionar que, el hecho de que la convocatoria a los talleres implementados se realizara al público en general, terminó abriendo un diálogo intergeneracional a partir de intereses comunes. Aunque en la investigación no se ahonda en esta parte de la experiencia, ¿tal escenario no es el ideal de una política de prevención social del delito? A pesar de celebrar que haya acciones diseñadas específicamente para las juventudes, sería interesante que otros estudios indagaran en estas consideraciones.

A diferencia del polígono de Fresnillo, que estaba compuesto por varias colonias, el polígono de Villas de Guadalupe, al ser un fraccionamiento, resultó ser un ambiente más seguro y propicio para la implementación de las actividades, lo que sin embargo, no eliminó problemas o dificultades en la implementación.

Otra de las condiciones supuestas dentro de las actividades diseñadas para el programa, es la existencia de espacios donde los jóvenes se puedan reunir, no obstante, el PRONAPRED evidencia no sólo el deterioro y la poca inversión en el espacio público sino su inexistencia. Al igual que en el caso de Fresnillo, fueron otras instituciones las que intercedieron para la realización de los objetivos; los primeros talleres tuvieron que realizarse en la iglesia de la comunidad debido a la falta de un espacio que contara con las condiciones adecuadas para llevar a cabo las acciones del programa.

Los siguientes talleres se prolongaron hasta la rehabilitación del Parque Deportivo y Recreativo de Villas de Guadalupe. La utilización de las instalaciones, de alguna manera implicó combatir por el espacio público, pues a pesar de ser el único espacio donde se pueden realizar actividades deportivas, el lugar era percibido como un sitio inseguro por la venta de droga. Debe mencionarse que el acondicionamiento del espacio

fue realizado con el apoyo de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito, quien tuvo un papel importante, al igual que en el polígono de Fresnillo.

Aunque los niveles de incidencia delictiva son considerablemente menores a los de Fresnillo, la oferta cultural y deportiva es prácticamente inexistente, lo que hace que los pocos espacios en el polígono sean utilizados para realizar comportamientos delictivos. A pesar de que dentro del polígono existe otra cancha deportiva, esta casi no suele ocuparse por el uso indebido de las instalaciones, mismo que según los vecinos, ha sido reportado en varias ocasiones sin tener respuesta de las autoridades.

Respecto a las juventudes debe señalarse que, una menor percepción de inseguridad permite la existencia de grupos de jóvenes que se reúnen y organizan. A pesar de las diferencias que puedan existir entre los intereses que los reúnen, lo significativo es su capacidad para crear significados y transformar la cultura de sus localidades. Esta investigación sostiene que lo que tienen en común los jóvenes *hip hoperos* y las juventudes cristianas es la necesidad de ser escuchados, de exponer en la esfera pública sus necesidades y su visión del mundo.

Es por lo anterior que se reconoce el acierto de seleccionar al artista Ángel González Rodríguez como un actor clave dentro de la implementación. El graffitero, es un actor legitimado socialmente por su experiencia en proyectos sociales, pues ha gestionado espacios para realizar obras en compañía de otros jóvenes. Su trabajo, así como su cercanía a este grupo, le permitió a los implementadores diagnosticar los intereses de las juventudes y diseñar la oferta basada en estos, condición que distó del caso de Fresnillo.

A pesar de que la implementación fue significativamente más sencilla y exitosa, es necesario señalar algunas preguntas para concluir el análisis, pues si bien se reconoce la importancia de las labores de prevención social del delito, es importante atender las problemáticas con estrategias diferenciadas.

Acorde al trabajo de campo, el principal problema reportado por los residentes es el robo a casa habitación, en todos los fraccionamientos se reconocieron casos. ¿Cómo ayuda el PRONAPRED a la prevención de estos delitos especializados? Si se responde que es mediante la integración comunitaria, surgen varias interrogantes: ¿Es medible de alguna manera? ¿Cómo desarrollar una vigilancia comunitaria eficiente? ¿Y si ante el

distanciamiento de las instituciones esta desembocara en injusticiamiento social sin intermediación de las instituciones de impartición de justicia?

Si se responde que es una responsabilidad fuera de los objetivos. ¿Es un error en el diseño del programa? ¿Los diseños deben de especializarse acorde a la tipificación delictiva? ¿Tal situación no desembocaría en la lógica coercitiva situacional? Todas estas, son preguntas que necesitan más información y más elementos comparados para poder dar una respuesta sólida, pues la experiencia sigue pareciendo limitada para realizar un posicionamiento.

Por último, analizando las entrevistas realizadas a los miembros del equipo de implementación se debe decir que la administración de gobierno aún tiene mucho que hacer para mejorar la comunicación a nivel federal y estatal, pues los retrasos a los recursos para operar el programa condicionaron la implementación y generaron tensiones y desinterés de los beneficiarios después de la inmersión en campo. Esto nos habla, de nueva cuenta, de los obstáculos institucionales para materializar una perspectiva como la gobernanza, misma que necesita una comunicación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno, primando y reconociendo las necesidades locales.

Además y sumando a lo dicho en el desarrollo del capítulo, todos los entrevistados reconocieron que se necesita más tiempo para poder incidir en las comunidades. Es necesario que las labores de acercamiento sean más prolongadas, sobre todo teniendo en consideración el distanciamiento con las instituciones de gobierno y la necesidad de sentar condiciones para trabajar en comunidad. En voz del equipo de trabajo, si se quiere consolidar la prevención social del delito, es fundamental tener una visión de proceso y no de implementaciones únicas⁷⁰.

Antes de avanzar a las consideraciones finales, es importante explicar una de las principales limitaciones del estudio, la ausencia del análisis de entrevistas a jóvenes beneficiarios del PRONAPRED. Como se comentó en el desarrollo del tercer capítulo, se recuperaron testimonios de beneficiarios y talleristas del PRONAPRED, sin embargo, la metodología empleada en las entrevistas fue informal, más cercana a la conversación, que a una entrevista semiestructurada.

⁷⁰ Ese desafío recaerá prioritariamente en la Subsecretaría de Prevención Social del Delito, misma que al momento de implementación, tenía menos de un año de haber sido creada. El seguimiento a su plan o programas es fundamental para continuar analizando la efectividad de las acciones de prevención social del delito.

A pesar de que se realizó una recuperación de aspectos cruciales, como el papel de los jóvenes como actores claves, la significación de unos talleres sobre otros, y el malestar ante los problemas logísticos, debe reconocerse que, para aportar elementos significativos a la prevención social del delito en juventudes, hace falta desarrollar instrumentos de análisis que recuperen de manera exhaustiva la percepción de los beneficiarios en miras de mejorar los diseños y repensar las prácticas. Reconozco que, a pesar de haber sido un *sistematizador* de las acciones del PRONAPRED, el trabajo de investigación no prioriza la voz de las juventudes como punto de partida para analizar el programa.

Consideraciones finales

Se sostiene la hipótesis planteada, pues el trabajo ha expuesto suficientes elementos para hablar de una ciudadanía poco consolidada. Más allá de la participación, la investigación centró su interés en el bienestar social de las juventudes, elemento que resulta fundamental para el desarrollo de competencias ciudadanas en el ámbito político y civil.

Se quiso retratar el contexto socioeconómico y político en el que se implementó el PRONAPRED más que realizar una evaluación pormenorizada del mismo, puesto que el objetivo siempre fue dimensionar los alcances que podía tener la nueva estrategia de seguridad pública, contrastando las premisas del programa con las condiciones objetivas y analizando el diseño del a partir de los problemas de implementación.

Es innegable el incremento sostenido de la violencia en la entidad y en la mayor parte del país. Las reconfiguraciones que ha sufrido el crimen organizado y la diversificación de las actividades delictivas evidencian un Estado cuyas instituciones tienen una débil presencia en esa entidad y específicamente en los municipios de estudio, un Estado que necesita cuestionar sus políticas en la contención y prevención de la violencia, partiendo del análisis de estas experiencias locales.

Habiendo investigado la situación de los elementos que se agrupan dentro de la categoría “factores de riesgo” parece ingenuo considerar que un programa con las características del PRONAPRED contribuye de forma significativa al fortalecimiento de estos elementos, que evidentemente corresponden al bienestar social. No obstante, a partir de la experiencia, es menester señalar que la prevención social del delito

indiscutiblemente requiere una estrategia interinstitucional e intervenciones comunitarias, que más que atender los factores de riesgo, impulsen y consoliden los factores de protección.

Los líderes locales, los colectivos y organizaciones civiles, los proyectos locales, la infraestructura y el trabajo de los centros comunitarios son elementos que deben ser identificados y utilizados como generadores de sinergias en las comunidades, capaces de propiciar el involucramiento ciudadano, pues, por su trabajo o experiencia, conocen de primera mano las necesidades y problemas locales y en muchas ocasiones cuentan con la legitimidad que no tiene el gobierno.

Las instituciones deben colaborar y apoyarse en estos actores e iniciativas, pues es evidente que el gobierno se ha visto rebasado como agente que soluciona las problemáticas sociales, requiere del involucramiento social para prosperar y seguir siendo el agente de dirección; irónicamente, la corresponsabilidad, coacción y cogestión que la gobernanza plantea que debe existir entre el gobierno y la sociedad, parece ser más una necesidad que un ideal de gobierno.

Pese a ser un concepto de reciente desarrollo, es cuestionable la pertinencia de la noción prevención social del delito, sobre todo su diferenciación funcional dentro de la administración pública. Si bien es cierto que el éxito en la implementación de las acciones en Zacatecas estuvo relacionado a la participación de la Subsecretaría de Prevención Social del Delito, es claro que la mayoría de las atribuciones asignadas a esta nueva institución son asignaciones que deberían estar cubiertas por otras secretarías. No se rechaza el enfoque de prevención social del delito, sin embargo, el PRONAPRED en el caso Zacatecano, no estuvo circunscrito a una estrategia que mejorara las condiciones materiales de vida de la población, principio fundamental de esta perspectiva.

Se sostiene una postura crítica ante un planteamiento que parece ser conveniente a la omisión de responsabilidades del Estado; el mantenimiento y recuperación del espacio público, la oferta de actividades culturales y deportivas, la realización de talleres que desarrollen las competencias ciudadanas y hasta el propio diagnóstico de la violencia, resultan obligaciones que la administración gubernamental ha ignorado, o cuando menos relegado a un segundo plano.

Debemos ser cuidadosos y críticos con el uso discursivo del concepto, de lo contrario, la prevención social del delito será un término vacío, carente de significado, lo suficientemente abierto para incorporar responsabilidades que las secretarías no quieran asumir y que, sin embargo, son condiciones elementales del bienestar social.

Referencias

- Administración capital de Zacatecas. (s.f.) El Pronapred: una estrategia para mejorar las condiciones sociales en la capital de Zacatecas. Recuperado el 10 de febrero de 2020 de: <http://capitaldezacatecas.gob.mx/el-pronapred-una-estrategia-para-mejorar-las-condiciones-sociales-en-la-capital-de-zacatecas/>
- Aguilar, L. (2010) *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Almanza, M. (2017). *Seguridad ciudadana y seguridad pública, una revisión de su relación y desarrollo durante el sexenio 2006-2012 en comparación con el sexenio 2012-2018*. (Tesis de licenciatura) UNAM, México.
- Apud, I. y Romaní, O. (2016). La encrucijada de la adicción. Distintos modelos en el estudio de la drogodependencia. *Salud y drogas*. núm. 16, pp. 115-125. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=839/83946520005>
- Arciniega, K. (2017). *La estrategia de prevención del delito en México: Análisis del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. (Tesis de licenciatura) CIDE, México.
- Ayo, E. (2014a). Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, pp. 265-312. Recuperado el 30 de Mayo de 2020 de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73331372010>
- Ayo, E. (2014b). ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en torno a la “inseguridad” en la Argentina (2000-2010). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 58. pp. 167-200. Recuperado el 29 de Mayo de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690006>
- Baca, G. (2017). Aproximación a la narcocultura como referente de la construcción identitaria de jóvenes en México. *El Cotidiano*, núm. 206, noviembre-diciembre, pp. 59-67. Recuperado el 14 de mayo de 2020 de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32553518007>

- BBC. (2012, 29 de noviembre) México: seis momentos controvertidos del sexenio que termina. *BBC Mundo*. Recuperado el 5 de Mayo de 2020 de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/11/121129_seis_momentos_controvertidos_de_un_sexenio_dcg

- Beck, U. (2001) “Capítulo 1. La reinención de la política. Hacia una teoría de la modernización reflexiva.” en Beck, Giddens y Lash. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. España: Alianza. pp. 13-79.

- Beck, U. (2011). “Capítulo 6. Teoría de la sociedad del riesgo” en Beriain, J (Comp.) *Las consecuencias perversas de la modernidad*. España: Anthropos. pp. 201-222.

- Benedicto, J. (2016). La ciudadanía juvenil: Un enfoque basado en las experiencias vitales de los jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 14, pp. 925-938. Recuperado el 20 de Mayo de 2020 de: <https://www.redalyc.org/pdf/773/77346456004.pdf>

- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y CCIUDADANO. (2018a). *Anexo II. Descripción de las acciones, requerimientos metodológicos y de forma*. Gobierno de Zacatecas.

- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y CCIUDADANO. (2018b). *Diagnóstico Contextual y Participativo, Zacatecas*.

- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y CCIUDADANO. (2018c). *Sistematización de acciones para la promoción de acciones de cultura de paz, convivencia social, emprendimiento, desarrollo de competencias y construcción ciudadanías*. CCIUDADANO/CIESAS

- Chincoya, H. (2014) De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional) *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Núm. 34, Julio-Diciembre 2014, pp. 61 - 80

- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C. (2019). *La violencia en los municipios de México, 2018*. Recuperado el 11 de Marzo de 2020 de: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/La-violencia-en-los-municipios-de-Me%CC%81xico-2018.pdf>

-Contreras, R. (2015). *El rompecabezas de la prevención en México. Un estudio de la prevención de la violencia y el delito*. México: Universidad de Xalapa.

-Coordinación Estatal de Planeación. (2017). *Evaluación de diseño, informe final de la Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana*. Recuperado 11 de Febrero de 2020 de: <http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2016/EVALUACIONES/ESTRATEGIA%20DE%20PREVENCION%20SOCIAL%20A%20LA%20VIOLENCIA%20Y%20LA%20DELINCIENCIA%20CON%20PARTICIPACION%20CIUDADANA/Informe%20Final.pdf>

-Coordinación Estatal de Planeación. (2018a). “Zac. 6 Educación, ciencia y tecnología.” En *Anuario estadístico 2018*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de: https://coepla.zacatecas.gob.mx/?page_id=409

-Coordinación Estatal de Planeación. (2018b). “Zac. 10 Empleo.” En *Anuario estadístico 2018*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de: https://coepla.zacatecas.gob.mx/?page_id=409

-Coordinación Estatal de Planeación. (2018c). “Zac. 7 Cultura y deporte.” En *Anuario estadístico 2018*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de: https://coepla.zacatecas.gob.mx/?page_id=409

-Daín, A. (2008). T.H. Marshall en Latinoamérica: limitaciones y potencialidades de su definición de Ciudadanía. *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado el 9 de mayo de 2020 de: <https://www.aacademica.org/000-096/72.pdf>

-DOF. (11 de diciembre de 1995). LEY General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 5 de Abril de 2020 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf

-DOF. (30 de noviembre de 2000). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que Establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la

Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 5 de Abril de 2020 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2067321&fecha=30/11/2000

-DOF. (31 de enero de 2005a). DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el Artículo 50 BIS de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 5 de Abril de 2020 de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005

-DOF. (6 de enero de 2005b). REGLAMENTO interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 6 de Abril de 2020 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n115.pdf>

-DOF. (28 de enero de 2008a). PROGRAMA Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 6 de Abril de 2020 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5029039

-DOF. (25 de enero de 2008b). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 7 de Abril de 2020 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028978&fecha=25/01/2008

-DOF (23 de marzo de 2009a). Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 20 de Abril de 2020 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5084548&fecha=23/03/2009

-DOF. (2 de enero de 2009b). DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 9 de Abril de 2020 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf

-DOF. (30 de enero de 2009c). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 7 de Abril de 2020 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5079084

-DOF. (15 de febrero de 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 el gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 9 de Abril de 2020 de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233990&fecha=15/02/2012

-DOF. (20 de mayo de 2013) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 28 de Abril de 2020 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

-DOF. (30 de abril de 2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la delincuencia 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 15 de Abril de 2020 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

-DOF. (24 de enero de 2018). Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 15 de Abril de 2020 de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511236&fecha=24/01/2018

-Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.

-Durkheim, E. (2002). *La división del trabajo social*. México: Colofón.

-Estrada, C. (2012). La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas. *Revista de El Colegio de San Luis*, Vol. II, pp. 266-279. Recuperado el 14 de Junio de 2020 de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4262/426239575012>

-García, F. (2018) *Prevención del delito de los adolescentes en la delincuencia organizada en el estado de Guerrero 2011-2017*. (Tesis de maestría) UNAM, México.

-Gobierno del Estado de Zacatecas. (2017a). Reglas de operación de los Programas estatales para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado el 5 de febrero de 2020 de: <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/34e8ee8c-6dc2-411f-a7bc-6666e2f1921f;1.0>

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/poblacion/default.aspx?tema=me&e=32>

-INEGI. (2016) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Recuperado el 13 de agosto de 2019 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

-INEGI. (2017a) “Principales resultados Zacatecas” en Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública. [ENVIPE] Recuperado el 20 de septiembre de 2019 de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_zac.pdf

-INEGI. (2017b) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. México. Recuperado el 20 de diciembre de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/#Datos_abiertos

-INEGI. (2017c) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. México. Recuperado el 20 de diciembre de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/#Datos_abiertos

-INEGI. (2018a) “Principales resultados Zacatecas” en Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública. [ENVIPE] Recuperado el 22 de diciembre de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_zac.pdf

-INEGI. (2018b) Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. México. Recuperado el 20 de diciembre de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/#Datos_abiertos

-INEGI. (2018c) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. México. Recuperado el 20 de diciembre de 2019 de: https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/#Datos_abiertos

-Institute for Economics & Peace. (2019). *Índice de Paz de México 2019: Identificar y medir los factores que impulsan la paz*. Sidney. Recuperado el 17 de abril de 2020 de: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/04/Mexico-Peace-Index-2018-Spanish.pdf>

-Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. (2018). *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de Alcohol*. México. Recuperado el 3 de diciembre de 2019 de: <https://www.gob.mx/salud%7Cconadic/acciones-y-programas/encuesta-nacional-de-consumo-de-drogas-alcohol-y-tabaco-encodat-2016-2017-136758>

-Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. (2018) *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de drogas*. México. Recuperado el 3 de diciembre de 2019 de: <https://www.gob.mx/salud%7Cconadic/acciones-y-programas/encuesta-nacional-de-consumo-de-drogas-alcohol-y-tabaco-encodat-2016-2017-136758>

-Institute of Politics. (2012) *The War on Mexican Cartels. Options for U.S. and Mexican Policy-Makers*. EUA: Cambridge, Harvard University.

-Islas, M. (2016). La lucha por la democracia y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Contextualizaciones latinoamericanas*. Núm. 14, enero-julio. Recuperado el 15 de junio de: <https://core.ac.uk/download/pdf/322549317.pdf>

-Jaramillo, J. e Isaac, J. (2015). “Determinantes de la quiebra empresarial PYME en Zacatecas. Desarrollo de un modelo probabilístico - predictivo de la quiebra PYME”. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Recuperado el 10 de noviembre de 2019 de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2015/quiebra.html>

-Kalina, E. (1988). *Adolescencia y Drogadicción: De la práctica a la teoría*.” Buenos Aires: Nueva Visión.

-López B. y Fonseca L. (2013). La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55, pp. 67-79.

-López J. y Meneses M. (2018) *Jóvenes y espacio público*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Instituto de Investigaciones Sociales México.

-Lucio, J; Ramírez de la C. y Cárdenas, D. (2011). ¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano. *Gestión y Política Pública*, Septiembre, pp. 459-484.

- Macareno, M. (2016) “Teoría del Estado: análisis del concepto de seguridad.” en Contreras, O. y Torres, H. (Coordinadores) *5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales. La agenda emergente de las Ciencias Sociales. 1. Violencia, seguridad y Estado de Derecho*. México: Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.
- Mack, A. (2004). “El concepto de seguridad humana” en *Promoting Security: But How and Forwhom?* Brief 30. pp. 11-18. Recuperado de: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/Concepto%20de%20seguridad%20humana_AMack.pdf
- Medan, M. (2012). ¿"Proyecto de vida"? tensiones en un programa de prevención del delito juvenil. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. vol. 10. pp. 79-91. Recuperado el 25 de Mayo de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77323982003>
- Mejía, I. (2020, 2 de marzo). Zacatecas. Merodean cárteles por moda de fentanilo. *El Universal*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de; <https://www.eluniversal.com.mx/estados/zacatecas-en-guerra-5-carteles-se-disputan-por-fentanilo>
- Merton, R. (1995). “VI. Estructura social y anomia.” En *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 209-239.
- Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, enero-marzo, pp. 16-44. Recuperado el 11 de junio de 2020: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2261/2251>.
- Migueles, R. (2019, 26 de julio). Sexenio de EPN, el de más asesinatos: INEGI. *El Universal*. Recuperado el 15 de Julio de 2020 de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios>.
- Miranda, M. (2003). *Pragmatismo, Interaccionismo simbólico y Trabajo Social. De cómo la caridad y la filantropía se hicieron científicas*. (Tesis de doctorado) Universitat Rovira I Virgili, España.

-Navarrete, M. (2011) “La intervención pedagógica en las adicciones. Taller de prevención dirigido a profesores de secundaria.” (Tesina de licenciatura) México, UNAM.

-Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2019). *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*. México: Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: https://onc.org.mx/uploads/documento-epn-completo_-1.pdf

-OECD. (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*. OCDE, CEPAL y CAF. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.

-Ollaquindia, R. (2018, 31 de julio). Zacatecas, séptimo estado con mayor tasa de asesinatos en el país. *La Jornada Zacatecas*. Recuperado el 11 de abril de 2020 de: <https://ljz.mx/2018/07/31/zacatecas-septimo-estado-con-mayor-tasa-de-asesinatos-en-el-pais/>

-Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Washington D.C., E.U.A: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 17 de Abril de 2020 de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43431/9275324220_spa.pdf

-Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Directrices para la prevención del delito*, que forma parte de la *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Recuperado el 27 de Febrero de 2020 de: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf

-Organización Iberoamericana de la Juventud y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Recuperado el 2 de Marzo de 2020 de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39314/invertirparatransformar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Pineyro, J. y Barajas, G. (2008). La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales. *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 191-192, pp. 209-237. Recuperado el 11 de junio de 2020: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1900/1890>
- Prada, T. (2010). “Las gated communities como expresión de los nuevos contextos urbanos y socioculturales: un estado de la cuestión.” *Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*. vol. 2, núm. 2., pp. 19-30. Recuperado el 10 de junio de 2020 de: <http://www.ucm.es/info/angulo/volumen/Volumen02-2/>.
- Redacción AN. (2012, 7 de mayo). Las 23 propuestas de Enrique Peña Nieto. *Aristegui Noticias*. Recuperado el 12 de abril de 2020 de: <https://aristeguinoticias.com/0705/lomasdestacado/las-18-propuestas-de-enrique-pena-nieto/>
- Reguillo, R. (2003a). “Ciudadanías Juveniles en América Latina”. *Última década*, Vol. 19, pp.11-30. Recuperado el 15 de Mayo de 2020 de: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362003000200002&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-22362003000200002.
- Reguillo, R. (2003b), “Jóvenes y estudios culturales. Notas para un balance reflexivo”, en Valenzuela, J. (coord.), *Los estudios culturales en México*, Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, R. (2017, 16 de agosto) ¿Cuál es la estrategia de Seguridad Pública en Zacatecas? *La Jornada Zacatecas*. Recuperado el 15 de febrero de 2020 de: <http://ljz.mx/2017/08/16/cual-es-la-estrategia-de-seguridad-publica-en-zacatecas/>
- Rizo, M. (2017). *Los paisajes del miedo, la inseguridad ciudadana en la localidad de San José el Alto, municipio de Querétaro, Querétaro, en el marco del PRONAPRED*. (Tesis de licenciatura) UNAM, México.
- Sáez, J. (1988). *El frente de juventudes. Política de juventudes en la España de la posguerra*. España: Siglo XXI.
- Sampson, R. y Raudenbush, S. W. (2008). Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana. En Íñigo, O. U. G. y Juli, P. S. (coords.). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama*

internacional. pp. 235-248. España: Fundación Democracia y Gobierno Local. Recuperado el 13 de Abril de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=343939>

-Sampson, R. y Byron, W. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *The American Journal of Sociology*, 94 (4), pp. 774-802. Recuperado el 13 de Abril de 2020 de: <https://www.jstor.org/stable/2780858>

-Schutz, A. (1995). *El problema de la realidad social*. Argentina: Amorrortu editores.

-Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018) *Víctimas de Delitos de Fuero Común 2018*. Centro Nacional de Información, pp. 34. Recuperado 11 de Abril de 2020 de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>

-SEDUZAC. (2018) *Datos de inicio de ciclo escolar 2017- 2018*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2019 de: http://www.seduzac.gob.mx/estadistica/documentos/concentrados/Datos_de_inicio_2017-2018.pdf

-Secretaria de las Mujeres (2018) *Diagnóstico Estadístico de la Violencia Femenicida, SEMUJER, Gobierno del Estado de Zacatecas*. Recuperado 11 de Abril 2020 de: <https://semujer.zacatecas.gob.mx/pdf/diagnostico/Diagnostico%20Banevim.pdf>

-Secretaría de Salud (2008). *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*. México. Recuperado el 9 de diciembre de 2019 de: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf

-Soto, C. (2016). La prevención situacional: bases teóricas de fundamento criminológico. *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*. núm.15, pp. 85-110. Recuperado el 1 de junio de 2020 de: https://www.researchgate.net/publication/318819150_LA_PREVENCION_SITUACIONAL_BASES_TEORICAS_DE_FUNDAMENTO_CRIMINOLOGICO

-Summers, L. (2009). Las técnicas de prevención situacional del delito aplicadas a la delincuencia juvenil. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Núm.1, pp. 395-409

-Tapia, E. (2009) Educación cívica y construcción de la ciudadanía. *Ánfora*, Vol. 16, núm. 27, julio-diciembre, 2009, pp. 87-96. Recuperado el 7 de Julio de 2020 de: <https://www.redalyc.org/pdf/3578/357834259004.pdf>

-Tilly, C. (2010). *Confianza y gobierno*. España: Amorrortu Editores.

-Touraine, A. (1998), “Juventud y democracia en Chile”, *Última década*, Núm. 8, pp. 71.87. Recuperado el 26 de julio de 2020 de: <http://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/8.4-Touraine.pdf>

-Vargas, B. (2017) *La seguridad ciudadana en México: El Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED) En Ecatepec de Morelos, 2013: Resultados, actores y procesos en un marco de gobernanza*. (Tesis de maestría) UNAM, México.