

Cuadernos de **Trabajo Social**

ISSN: 0214-0314

 EDICIONES
COMPLUTENSE<http://dx.doi.org/10.5209/CUTS.53699>

Reorganización del gobierno mediante la sociedad civil. El papel de los actores privados en las políticas de prevención de la violencia

Alejandro Agudo Sanchiz¹

Recibido: 3 de octubre de 2016 / Aceptado: 3 de junio de 2017 / Disponible on line: 4 de julio de 2017

Resumen. La dispersión de ciertas funciones de gobernanza hacia organizaciones no gubernamentales no implica una «disminución» del Estado, sino una forma del mismo cualitativamente distinta. Para comprender su concomitante orden social y político, necesitamos examinar algunas dimensiones de práctica y representación mediante las que se desestabilizan y reconfiguran la coherencia y continuidad de las agencias estatales. Como argumento con respecto al Programa Nacional de Prevención del Delito en México, se institucionaliza así una indistinción entre lo público y lo privado, creando áreas de ambigüedad regulatoria donde los ciudadanos asumen responsabilidades y los servicios se descargan sobre asociaciones civiles. Desde una postura auto-reflexiva como consultor en una de esas asociaciones, el artículo concluye con algunos retos que este funcionamiento contemporáneo de la gobernanza representa para las políticas de prevención de la violencia y la delincuencia.

Palabras clave: etnografía del Estado; política pública; prevención del delito y la violencia; ONG; México.

[en] Reorganization of government via civil society. The role of private actors in policies for the prevention of violence

Abstract. The dispersion of certain governance functions toward non-governmental organizations does not imply a «reduction» of the State, but rather a qualitatively distinct form of it. To understand its concomitant social and political order, it is necessary to examine some dimensions of practice and representation by way of which the coherence and continuity of State agencies are reshaped and destabilized. For example, the National Crime Prevention Programme (*Programa Nacional de Prevención del Delito*) in Mexico institutionalizes an absence of distinction between public and private, creating areas of regulatory ambiguity in which civil associations provide services and citizens take responsibility for their own lives. From a self-reflective position as consultant in one of these organizations, the article concludes with some considerations on the challenges posed by this contemporary functioning of power and governance for national policies for violence and crime prevention.

Keywords: ethnography of the State; public policy; prevention of crime and violence; NGO; Mexico.

Sumario: Introducción. 1. Presentación del caso. 2. Excurso metodológico. 3. Disolución y reconstitución de las instituciones estatales en el marco del Pronapred. 4. Reproducción de desigualdades de clase y género mediante el «emprendimiento». 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Agudo Sanchiz, A. (2017) Reorganización del gobierno mediante la sociedad civil. El papel de los actores privados en las políticas de prevención de la violencia, en *Cuad. trab. soc.* 30(2), 285-299.

¹ Universidad Iberoamericana. Ciudad de México. México
E-mail: alejandro.agudo@ibero.mx

Introducción

En contextos nacionales de intensa desigualdad e inseguridad es especialmente relevante preguntarse por las implicaciones de la creciente dispersión de funciones regulatorias y redistributivas hacia organizaciones no gubernamentales (ONG). Intensificada en diversos países latinoamericanos por políticas liberalizadoras y programas de ajuste estructural, esta desestatalización busca ahora racionalizarse mediante prescripciones para la «gobernanza multinivel», proporcionadas por científicos políticos y especialistas en relaciones internacionales. En lugar de «construir Estado», estas recomendaciones se orientan a «la elaboración de normas por actores no estatales o la auto-regulación de la sociedad civil»; o bien a la intervención de «instituciones informales de gobernanza» y actores privados que, coaligados de distintas formas con actores públicos, puedan proporcionar las reglas vinculantes y los bienes colectivos necesarios en «áreas de estatalidad limitada» (Risse, 2011, p. 9)². Lastrado por las miles de vidas que ha costado la brutal «guerra contra el crimen organizado» de años recientes, las limitaciones funcionales de México provendrían de sus propias instituciones y autoridades centrales, incapaces de hacer valer el Estado de derecho con respecto a la seguridad pública (Börzel y Risse, 2010, p. 119).

La búsqueda de equivalentes funcionales de la gobernanza estatal, sin embargo, implica una concepción del Estado como mero fenómeno de toma de decisiones y políticas públicas, ignorando las dimensiones culturales (Sharma y Gupta, 2006, p. 10) y los «procesos mundanos», mediante los que se establece o diluye la frontera entre el Estado y la sociedad civil (Mitchell, 1999).

Junto con las dimensiones estructurales y funcionales, consideraré aquí algunas prácticas y representaciones que, en el marco del actual programa federal para la prevención de la violencia y la delincuencia en México, reconfiguran los límites entre lo privado y lo

público. Mi propósito es sugerir qué tipo de Estado emerge de estas políticas y prácticas; cómo podría la inestabilidad de sus contornos apuntar al sostenimiento de un orden social y político determinado; y en qué sentido responde este último al reconfigurado aparato global de gobierno que conocemos como neoliberalismo. En tanto participante directo en una organización de la sociedad civil, este ejercicio requerirá una reflexión metodológica sobre mi propio papel en aquellas prácticas relacionadas con la ciudadanía de la política pública. Mientras que puede proporcionar una perspectiva ventajosa para el análisis etnográfico de la «gubernamentalidad neoliberal» (Ferguson y Gupta, 2002), esta posición condiciona mis sugerencias sobre la instrumentación de una política nacional de prevención, con las cuales concluyo este artículo.

1. Presentación del caso

La proliferación de asociaciones civiles orientadas al fortalecimiento de la convivencia democrática, la promoción de la transparencia en asuntos públicos o la defensa de los derechos humanos en México, en especial durante las últimas dos décadas, podría interpretarse como síntoma de las deficiencias que aquejan al país en estas áreas. En 2015 me sumé como antropólogo-consultor a un grupo de investigadores en una de estas organizaciones, México Evalúa-Centro de Análisis de Políticas Públicas. El objetivo de este grupo fue llevar a cabo una evaluación cualitativa del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred), implementado en México desde 2013 por la Administración del actual presidente, Enrique Peña Nieto. El Pronapred se enmarca a su vez en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), el cual se emitió en 2014 para articular los distintos esquemas de prevención existentes que se financian total o parcialmente con recursos federales³.

² Todas las traducciones del inglés son del autor del artículo.

³ Véanse los lineamientos del PNPSVD en el sitio electrónico del *Diario Oficial de la Federación*: <http://bit.ly/1iNqjnz>.

Consistente en la recopilación y análisis de evidencia sobre la operación y los resultados inmediatos del Pronapred en la Zona Metropolitana de Guadalajara (Jalisco), la evaluación tuvo lugar entre agosto y diciembre de 2015 y formó parte de un proyecto más amplio de México Evalúa, financiado por el programa «Actores No Estatales en el Desarrollo» de la Delegación de la Unión Europea en México. Este proyecto cuenta con la participación de otras asociaciones civiles mexicanas y, entre sus objetivos, incluye el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades para la coordinación intragubernamental y con la sociedad civil destinada a la prevención de la violencia y la delincuencia⁴.

Como otras organizaciones civiles que fiscalizan al gobierno, México Evalúa no acepta dinero público. El financiamiento de sus proyectos puede provenir de otros estados o de entidades supraestatales que, como la Unión Europea, tienen intereses de inversión y acuerdos comerciales con México. Existen aquí ciertas paradojas derivadas de la posibilidad de que «la sociedad civil esté compuesta por organizaciones internacionales» (Guyer, 1994, p. 223, citado en Ferguson y Gupta, 2002, p. 993). Cuando los funcionarios federales se inconformaron con los resultados de la evaluación del diseño del Pronapred realizada en 2013-2014 por México Evalúa, los representantes de la Unión Europea llegaron a recomendar que los informes de evaluaciones posteriores se discutieran con los responsables de la Secretaría de Gobernación antes de hacerse públicos; es decir, que pasaran el filtro del Ministerio responsable del Programa.

A diferencia de otros esquemas de seguridad y prevención, auspiciados por instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (Agudo Sanchiz, 2014), el financiamiento del Pronapred

es netamente nacional y su ejecución corre a cargo, en principio, de los gobiernos locales. No obstante, la operación de las acciones del Programa queda principalmente en manos de diversas empresas privadas y ONG. Éstas participan en licitaciones anuales para obtener fondos públicos con el fin de proporcionar talleres, cursos de capacitación y asistencia a grupos vulnerables en nombre del Pronapred. Consecuente con la corriente económica que privilegia el papel del mercado para garantizar una asignación eficiente de recursos escasos, esta apertura del ámbito de la intervención estatal al sector de la sociedad civil revela un cierto rostro del Estado mexicano: el del *crupier* que dirige y distribuye el juego y paga a los ganadores, actores privados que, de esta forma, acceden al dinero público. Para participar en la convocatoria anual del Pronapred, las asociaciones civiles han de inscribirse en un padrón de proveedores, al cual sólo se accede cumpliendo con ciertos criterios profesionales, administrativos y de regularización fiscal.

La inestabilidad de la frontera entre Estado y sociedad civil en este ámbito puede servir para disfrazar complicidades, contactos tras las bambalinas e, incluso, la doble posicionalidad de algunos individuos: el campo de los operadores directos de éste y otros programas estatales se restringe a unas pocas empresas y organizaciones, mientras que se conoce el caso de al menos un ex funcionario de la Secretaría de Gobernación que, poco después de dejar su cargo, se encontraba al frente de una de las asociaciones que había ganado la licitación para operar intervenciones del Pronapred⁵.

2. Excurso metodológico

Diversos autores han abordado la (de)construcción del Estado mediante estudios etno-

⁴ Puede encontrarse información sobre las actividades y avances del proyecto en www.mexicoevalua.org/prevencion.

⁵ Un consultor subcontratado por una de las asociaciones a cargo de varios proyectos del Pronapred opinó que, salvo excepciones, «las licitaciones las ganan siempre las mismas empresas». El responsable operativo de una de ellas expresó una queja similar con respecto a las empresas rivales, aunque, de manera sorprendente, su propia organización había operado diversas intervenciones del Programa de manera consecutiva desde 2013. En entrevista, el responsable de otra asociación civil me confió que su entrada al Pronapred había debido mucho a la recomendación de alguien con peso en la propia Secretaría de Gobernación.

gráficos de relaciones y prácticas en instituciones, burocracias y políticas públicas (Gupta, 1995; Ferguson y Gupta, 2002; Nuijten, 2003). Mi investigación tiene lugar dentro de esas organizaciones y políticas, condicionada por la posición del consultor que produce prescripciones para la acción pública, pero no conocimiento sobre sus preconcepciones y los modos de actuar en que éstas inciden (Agudo Sanchiz, 2015). La obligación de proponer salidas prácticas a los problemas encontrados puede dejar poco tiempo para una comprensión coherente de los mismos. No obstante, los resultados de la evaluación de un programa pueden cuestionar, aunque sea de forma implícita, sus modelos y racionalidades subyacentes, lo cual nos recuerda la imposibilidad de separar las distintas facetas de la investigación-acción: hacerlo supone el riesgo de perder de vista diversas implicaciones de nuestros hallazgos. De hecho, la etnografía es multiposicionada (Mosse, 2005, p. 11), en especial cuando analizamos las relaciones de poder que influyen en nuestra producción de conocimiento, así como las normas y categorías compartidas que posibilitan nuestra inserción en esas relaciones; la posición metodológica de la «objetivación participante» (Bourdieu, 2003) implica examinar las bases sociales de nuestra creación de evidencia, así como ver nuestros propios juicios y predilecciones como producto de particulares ubicaciones sociales y profesionales.

El análisis crítico del propio papel puede contribuir a una etnografía del Estado que, además, sirva para reflexionar sobre el reconfigurado orden inherente a las políticas sociales. Preguntar, por ejemplo, si éstas no hacen sino administrar la pobreza y la inseguridad para integrarlas de manera más funcional a diversos procesos sociopolíticos, en vista de su importancia para configurar relaciones entre diversos actores «estatales» y «no estatales». Luego expondré cómo los operadores de asociaciones civiles, consultores, receptores de programas y funcionarios locales podemos experimentar la autodisciplina que coproducimos como reflejo de una voluntad externa, alimentando así ciertas representaciones del Estado.

La inextricable relación entre acción y comprensión opera también en sentido contrario: el distanciamiento crítico puede no aceptarse tal cual en política pública, sobre todo si el analista es al mismo tiempo un consultor. En publicaciones especializadas, éste habrá de especificar qué implicaciones prácticas tiene su argumento para los programas sociales. Por ello concluyo este artículo con algunas recomendaciones, aunque tienen algo de paradójico al revelar las limitaciones inherentes a la propia evaluación de las acciones del Pronapred. Asimismo, dado que mi material empírico proviene de dicha evaluación, expongo a continuación sus enfoques, objetivos y técnicas, explicando cómo los resultados me llevaron a la articulación entre aspectos culturales y funcionales del Estado.

Diversos conceptos cualitativos intervienen en las hipótesis vinculadas con la definición de *prevención*, entendida como el conjunto de condiciones e intervenciones destinadas a revertir los factores que aumentan el riesgo de individuos y grupos de convertirse en víctimas o perpetradores de violencia y delincuencia (Sherman, 1997; México Evalúa, 2015, pp. 5-6). Entre esos factores se encuentran la falta de habilidades para el trabajo, las adicciones, el embarazo prematuro y la exclusión del sistema educativo o del mercado laboral. La evaluación de una política de prevención según estos diversos factores incluye determinadas preguntas: ¿se selecciona realmente a los beneficiarios más vulnerables o expuestos a la violencia? ¿Se incluye a diversos grupos de edad? ¿Se enfocan las acciones en redes o entornos familiares y comunitarios, o sólo en individuos?

Junto con este carácter multifactorial, otro rasgo de la prevención es su dimensión diacrónica, de medio y largo plazo. Ello hace recomendable el empleo de diseños cuasi-experimentales en la evaluación cualitativa del impacto de las políticas. Por ejemplo, pueden seguirse las trayectorias de niños y jóvenes y sus grupos domésticos o de pares tras un determinado periodo de exposición a una intervención preventiva; y establecer una comparación con un número idéntico de individuos o grupos no expuestos a la intervención pero

que, al inicio de la misma, presentaban características sociodemográficas y factores de riesgo similares a los del grupo «experimental».

Bajo estas premisas, se evaluaron nueve intervenciones preventivas, seleccionadas a condición de que hubieran sido implementadas durante al menos dos años consecutivos: dos proyectos de emprendimiento laboral (uno para jóvenes y otro para mujeres); un proyecto de orientación para adolescentes embarazadas; una iniciativa para crear una radio comunitaria; un taller sobre el uso de la tecnología audiovisual para niños y jóvenes; un taller de prevención de adicciones a través de procesos creativos; un proyecto de arte urbano consistente en la elaboración de murales; un proyecto para la atención a víctimas de la violencia; y un taller para el fomento de la convivencia a través de actividades de música y danza. La evaluación de estas acciones se centró en el Polígono Oblatos, conformado por siete colonias urbanas en el oriente del municipio de Guadalajara y definido en 2013 como prioritario para las acciones del Pronapred⁶. Se observaron talleres y otras actividades in situ, donde además se llevaron a cabo entrevistas y grupos de discusión con beneficiarios y operadores. Se condujeron asimismo entrevistas con los responsables de las instituciones municipales directamente relacionadas con la implementación y continuidad de las intervenciones, y con los ejecutores locales del Pronapred en el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco. Estos brindaron toda la documentación disponible sobre las acciones, consistente en diagnósticos, propuestas metodológicas e informes de avances y resultados entregados por los operadores.

A tres años escasos de su inicio, era sin embargo demasiado pronto para evaluar el impacto del Pronapred. El objetivo de la investigación en Guadalajara se dirigió más bien a los procesos de implementación y resultados inmediatos, aunque también a cono-

cer qué se había hecho hasta entonces en términos de herramientas y procedimientos para la generación de información necesaria para una futura evaluación de impacto. Más allá del subsidio por el que competían algunos operadores de la sociedad civil, cabía preguntarse qué implicaba la ausencia de una coordinación interinstitucional que homogeneizara los diagnósticos elaborados por esos operadores, esencial para definir los problemas específicos que buscaban atender mediante sus acciones; así como de un esquema estructurado para sistematizar observaciones de resultados con fines de seguimiento y evaluación. El conocimiento para la acción condujo así al conocimiento para el entendimiento: estos hallazgos dirigieron mi enfoque a las consecuencias de la disolución de ciertas áreas de centralidad estatal mediante la institucionalización de la sociedad civil. Reexaminé mi material para preguntar qué estrategias imprevistas podían sustentarse sobre los propios déficits funcionales en la provisión de seguimiento y servicios vinculados con las intervenciones financiadas por el Pronapred (Foucault, 2006, pp. 142-143). Esta hipótesis puede ponerse a prueba examinando no sólo las funciones y representaciones explícitas de instituciones y programas, sino las prácticas significativas implícitas mediante las que el Estado es reconfigurado en situaciones sociales específicas (Ferguson y Gupta, 2002, p. 984).

3. Disolución y reconstitución de las instituciones estatales en el marco del Pronapred

El modo de operación basado en la subcontratación y dispersión de la agencia y los recursos puede contribuir a modificar no sólo la noción de política pública, sino además la propia idea del Estado —el cual empieza a parecerse cada vez más a la «sociedad civil». Por ejemplo, la denominación y metodología

⁶ La selección de los polígonos de intervención la hace el propio gobierno municipal con base en tres criterios estipulados por el Programa: índice delictivo (calculado a partir de *todos* los delitos agregados, sin diferenciación); índice de marginación; y presencia de población joven. El sesgo que muestran estos criterios es evidente. Según nos informó un oficial del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco, Oblatos fue seleccionado por encontrarse que la mayoría de jóvenes que cometen faltas administrativas en Guadalajara proceden de ahí.

de una misma acción de Pronapred suelen cambiar cada año. Con el objetivo de imprimir su identidad en el proyecto, cada nueva asociación civil que gana la licitación para operarlo introduce ajustes a su libre elección, sin que exista un órgano que controle y regule estos cambios. Por diversas razones, los operadores son además reacios a presentar sus intervenciones como parte del programa federal de prevención. En algunos casos, ello fomenta la idea de que los proyectos se deben a la iniciativa y al financiamiento de las propias asociaciones civiles. En otros, la cercanía de las instituciones municipales refuerza la percepción de que se trata de proyectos o subsidios puntuales de los ayuntamientos. De hecho, éstos han de asesorar en principio a los operadores en las áreas y poblaciones de atención prioritaria, cediendo asimismo espacios como los centros comunitarios locales para la realización de actividades. Durante un grupo de discusión con jóvenes que recibían el apoyo del Proyecto de Orientación a Adolescentes Embarazadas, operado por la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam), todas se sorprendieron ante mi anuncio de que el financiamiento del proyecto provenía del Pronapred. Una de ellas respondió que «yo sabía que viene por parte del ayuntamiento de Guadalajara, pero no creí que fuera por parte del gobierno federal. O sea... no tan foráneo, pues». En una entrevista previa, el médico contratado por Mexfam para brindar atención a las jóvenes había reconocido omitir mención alguna del gobierno federal en sus pláticas, «para no meter confusión». Según había añadido:

Yo les comento que es el gobierno de Guadalajara quien nos contrata a nosotros para nosotros poder brindarles la información, el apoyo, brindarles los recursos necesarios para que ellas puedan mejorar su calidad de vida. Todo va encaminado al gobierno de Guadalajara, siempre, siempre, el gobierno de Guadalajara⁷.

De esta forma, operadores y beneficiarios contribuyen a la imaginación y reconfiguración del Estado nacional como algo externo a la comunidad o al cuerpo de los ciudadanos.

Sin embargo, estas prácticas y representaciones son resistidas y rechazadas por el grupo de funcionarios que, desde el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco, suplen en cierto grado la ausencia de coordinación centralizada de las acciones del Programa. Este pequeño grupo de oficiales, jóvenes en su mayoría, expresó a menudo indignación ante las omisiones que llevaban a los beneficiarios a desconocer la procedencia exacta de los recursos y el motivo de las intervenciones. En un sentido importante, ellos «son» el Pronapred en la ciudad de Guadalajara: visitan de manera aleatoria los lugares donde se llevan a cabo las actividades de los diversos proyectos preventivos, vigilando que se cumplan en tiempo y forma; se aseguran de que los consultores y capacitadores subcontratados por las asociaciones civiles lleven puestas las camisetas y exhiban los gafetes y carteles con el logotipo del Programa federal; y exigen a estos operadores evidencia de resultados para hacerla llegar al departamento de la Secretaría de Gobernación a cargo del Pronapred. La carencia de tiempo y otros recursos, sin embargo, impide a estos funcionarios evaluar indicadores cualitativos de las intervenciones, limitándose a auditar cuestiones de forma más que de fondo. Aparte de dar preferencia a la parte formal y de visibilidad del Programa, las constancias de resultados que exigen a los operadores consisten sobre todo en listas de asistencia de beneficiarios y fotografías de los talleres y otras actividades, «para mostrar que éstas se llevaron a cabo realmente».

Puede apreciarse aquí un cierto «procedimentalismo» mediante el que se reproduce la estructura de la autoridad burocrática, consistente en prácticas banales reiterativas que no serían el reflejo exterior de un centro es-

⁷ Un factor de peso en estas tergiversaciones es el temor de los operadores a la impopularidad del gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenece el presidente Peña Nieto. De hecho, en las elecciones municipales de junio de 2015, el PRI, que también gobernaba Guadalajara, perdió este y otros ayuntamientos de la Zona Metropolitana ante Movimiento Ciudadano —un partido emergente que capitalizó el descontento general con las anteriores administraciones municipales priistas.

tatal coherente sino, de hecho, constitutivas de ese mismo núcleo: «Es a través de estas reinstauraciones que la coherencia y continuidad de las instituciones del Estado es constituida y, en ocasiones, desestabilizada» (Sharma y Gupta, 2006, p. 13; énfasis en el original). Estos autores añaden que, al implicar un encuentro entre diversos actores y espectadores, las representaciones repetitivas de procedimientos moldean las ideas de todos ellos sobre la naturaleza translocal del Estado y su relación con el mismo. Frente a los beneficiarios de sus intervenciones, los operadores enfatizan su autoridad al ocultar vínculos con el poder federal; junto a los funcionarios del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco —integrantes marginales del aparato estatal—, en cambio, los operadores experimentan el Programa como una organización superior concernida con la regulación, aunque sean todos ellos los que en realidad sirven como agentes de la «vigilancia estatal» (Ferguson y Gupta, 2002, p. 985). La lógica del monitoreo recursivo implícita en las fotos y listas de asistencia sería difícil de explicar en términos funcionales, pues la mayor parte de esas actividades es «irrelevante para las necesidades del Estado»; lo que realmente logran estos «rituales de la vigilancia [es] *representar* y *encarnar* la jerarquía y abarcabilidad estatales» (p. 985; énfasis en original). Al presentarnos como agentes de una «evaluación externa» del Programa procedentes de la capital del país, solicitando informes y documentos como aquellos en los que aparecen las fotografías y listas de asistencia, y transgrediendo el espacio de las capacitaciones y talleres en compañía de los funcionarios del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco, los consultores de México Evaluá contribuimos al efecto jerárquico producido por este monitoreo rutinario. La movilidad espacial con fines de supervisión, relacionada con el alcance geográfico relativamente amplio de las «peregrinaciones burocráticas», es una demostración de la jerarquía y desigualdad espaciales mediante las que también se representa al Estado (p. 987).

El procedimentalismo no sólo produce las condiciones para la continuidad del Estado

como institución, sino además reproduce su superioridad sobre otras instituciones y, de paso, desigualdades sociales y políticas concomitantes como las relacionadas con el género y la clase (Sharma y Gupta, 2006, p. 13). Incluso aunque contribuyan en parte a diluir la superioridad y continuidad estatales, las prácticas de los operadores civiles no quedan totalmente al margen de esa lógica asimétrica. Sus actividades, capacitaciones y talleres tienen lugar sobre todo en espacios como las escuelas y los centros culturales o de desarrollo comunitario, lo cual deja a la población escolarizada y con acceso a estas instituciones en mejor situación para aprovechar el Pronapred que a los grupos más expuestos a la violencia y la delincuencia.

En estos y otros sentidos, a la operación del Programa subyacen racionalidades políticas que se pusieron de manifiesto en los resultados de intervenciones preventivas operadas por distintas asociaciones civiles. Por un lado, existen empresas privadas con un marcado perfil de contratistas. No cuentan necesariamente con conocimiento especializado en las áreas de intervención (ya sea prevención de adicciones o de violencia de género, por ejemplo), pero sí con vínculos y experiencia en procesos de licitación, los cuales les permiten concursar por proyectos preventivos de muy diversa índole y acaparar varios de ellos al mismo tiempo. Para operarlos, suelen subcontratar a consultores y dinamizadores de talleres que capacitan a los beneficiarios en actividades como las relacionadas con el «emprendimiento», las cuales presuponen habilidades de lectoescritura y administración. Aunque estas iniciativas contemplan en ocasiones la formación de cooperativas, su énfasis está en el progreso individual a través de proyectos productivos o «negocios» para los cuales han de buscarse créditos y mercados idóneos. El alcance de estos proyectos difícilmente trasciende el sector informal del comercio y los servicios en pequeña escala.

Por otro lado, hay asociaciones civiles especializadas en el trabajo con particulares grupos y en las áreas a las que se orientan los proyectos del Pronapred; por ejemplo, aqué-

llas con años de experiencia en el desarrollo de metodologías para la prevención de la violencia mediante talleres en diversas disciplinas artísticas para niños y jóvenes. Cuando estas asociaciones subcontratan a otros operadores y profesionales, lo hacen con el objetivo de establecer alianzas y dividirse el trabajo según el área de especialización y etapa del proyecto en cuestión. Para la creación de una radio comunitaria en Oblatos, por ejemplo, el Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica (CEDAT) contó con los servicios técnicos de una radio independiente ya establecida que transmite por Internet, así como con otra ONG especializada en el desarrollo de metodologías para la elaboración de la misión y el reglamento de emisoras comunitarias. Asimismo, como parte del Proyecto de Orientación a Adolescentes Embarazadas, Mexfam contrató a médicos, psicólogos y trabajadores sociales que brindaron a las jóvenes asistencia e información en áreas como la salud reproductiva o los métodos anticonceptivos. Entre estos especialistas se encontraban seis orientadores cuyas responsabilidades —proporcionar cada uno seguimiento a 15-20 adolescentes mediante visitas domiciliarias y llamadas telefónicas— eran a su vez monitoreadas por un Coordinador de Procesos Integrales (CPI). La estructura piramidal del equipo operativo de Mexfam en Guadalajara suplantaba en cierto modo a las dependencias públicas locales, cuya participación fue escasa incluso en la selección y el contacto inicial con las jóvenes destinatarias del proyecto.

Estas asociaciones civiles ofrecen de forma temporal y localizada servicios que las instituciones estatales no proveen de forma sistemática. Además de atención médica especializada, Mexfam brinda apoyo administrativo y económico a las madres adolescentes de bajos recursos que deseen retomar o culminar sus estudios o su formación laboral. Como parte del proyecto financiado por el Pronapred y a través del CPI, esta asociación procuró además vincularse con instituciones locales que pudieran comprometerse a ampliar la oferta de servicios disponibles para estas jóvenes. Como aclaró el Gerente de Eva-

luación e Investigación de Mexfam, «el municipio se va a encargar poco a poco de ir garantizando que haya un médico, que haya psicólogas, etc. Nosotros los hemos estado capacitando, pero la idea es que el municipio de Guadalajara tome responsabilidad de ello». La misión de Mexfam se concibe, así, como la de una organización que facilita y apoya la labor del sector público en el ámbito de la salud y la planificación familiar. Ello resulta importante a la luz de las experiencias más fructíferas en prevención y seguridad en diversos países, caracterizadas por la participación multisectorial y la coordinación entre distintas instituciones locales en la atención a la población (Acero Velásquez, s/f).

No obstante, los resultados reportados por Mexfam, a fines de 2015, no permiten albergar demasiadas esperanzas en este sentido. Según el informe correspondiente, no todas las instituciones locales contactadas se comprometieron a cooperar en la atención a las jóvenes madres. En casos como los de los centros comunitarios, el compromiso de colaboración consistía en la cesión de instalaciones para realizar actividades. En otros casos, los acuerdos consistieron en brindar «apoyo general» o, de manera menos vaga, en «derivar adolescentes», «informar de nuevos embarazos» o difundir información sobre el proyecto de Pronapred —regresando así la mayor parte de la responsabilidad a la propia Mexfam.

Resulta además significativo que, gracias a sus diversas fuentes de financiamiento (por ejemplo, la Federación Internacional para la Planificación Familiar), Mexfam lograra la implementación casi ininterrumpida del proyecto de orientación a madres adolescentes durante dos años consecutivos. Una vez culminada la primera fase de la intervención en 2014, se dio seguimiento cualitativo a la mayoría de las jóvenes al margen del financiamiento del Pronapred —el cual sólo se proporciona durante los últimos tres o cuatro meses de cada año. Según el mencionado gerente de Mexfam:

Los tiempos del gobierno no son, desafortunadamente, los tiempos que se requieren pa-

ra el alcance que se espera de los proyectos... Ellos [en el gobierno] ya saben que Mexfam va a continuar trabajando hasta que los recursos lo permitan, y que nos da oportunidad de enganchar con la otra convocatoria, la del siguiente año. Por supuesto que Mexfam tiene que sacar dinero de su bolsa mientras llegan los recursos. De otra forma, no sería posible mantener la continuidad.

En la segunda emisión del proyecto, en 2015, las jóvenes recibieron apoyo y orientación a un nivel más especializado que incluyó el trabajo con integrantes de sus redes familiares. El médico contratado por la asociación civil para la intervención en Guadalajara confirmó que:

Ahorita que viene la segunda fase, se va a hacer un contacto con los papás y la gente que vive en la casa de la persona, para saber en qué medio se desenvuelve la chica. De lo que se trata el proyecto es que estas chicas que están embarazadas se conviertan en orientadoras para las demás, para que no caigan en ese mismo error... Se hace el trabajo con una para que lo replique a cinco o más, todas sus conocidas.

Durante el mencionado grupo de discusión con adolescentes receptoras de la asistencia de Mexfam, la madre de una de ellas reconoció:

Yo escuché las pláticas de los doctores y cosas que yo ni siquiera sabía, como el condón femenino. Yo nunca lo había visto; ni sabía cómo explicarle a mi hija de métodos o algo, porque soy muy abierta con ella, pero yo carezco de la información para poder traducirla. Ellas tienen la oportunidad de aprender aquí y poder transmitirle a sus hijos para que en un futuro ellos sí estén preparados. Yo por eso casi siempre vengo con ella, porque yo aprendo junto con ella.

Las intervenciones que muestran mayor potencial de impacto preventivo son aquellas que trascienden las capacidades individuales para abarcar entornos familiares y sociales. La focalización en colectividades y poblaciones resulta más útil que la transferencia de recursos puntuales a unos pocos individuos o las capacitaciones en emprendimiento personal, las cuales permiten seguir eludiendo res-

ponsabilidades regulatorias públicas además de transferir riesgos y costos a trabajadores «independientes» desprotegidos. De hecho, la pequeña producción «informal» puede llegar a fomentarse de manera activa por las ventajas que conlleva para el Estado y el sector privado (Harriss-White, 2007, pp. 6-7).

4. Reproducción de desigualdades de clase y género mediante el «emprendimiento»

Catalis me fue descrita por una de sus coordinadoras como «parte de un esfuerzo más amplio por licitar y desarrollar proyectos productivos para poblaciones en riesgo». Antes de 2014, sin embargo, los programas gubernamentales instrumentados por esta asociación civil de Guadalajara habían estado más vinculados con las instituciones de seguridad pública que con la prevención social *per se*. Para operar el Programa Metropolitano para Jóvenes durante dos años consecutivos en el polígono Oblatos, con financiamiento del Pronapred, Catalis contrató a varios capacitadores que siguieron un programa docente tomado del esquema Jóvenes Emprendedores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En noviembre de 2015, en un centro comunitario de la colonia Santa Cecilia, los investigadores de México Evalúa asistimos a la sesión impartida por uno de esos especialistas, un consultor de la Organización Internacional del Trabajo, que comenzó resumiendo los objetivos básicos del curso de capacitación para la formulación de proyectos productivos: para prevenir el fracaso de las pequeñas y medianas empresas, era necesario vincular a los jóvenes a una «cadena de valor». Los contenidos de las sesiones sobre emprendimiento —«capacidad de planificar», «capacidad de liderazgo» o previsión de fortalezas y debilidades en ideas de negocio— resultaban especialmente relevantes para tres jóvenes con estudios universitarios allí presentes: una nutrióloga que planeaba gestionar una clínica donde se ofrecieran cursos de salud y «nutrición integral»; otra joven que, como parte de su empleo en el gobierno lo-

cal —como funcionaria del Consejo Municipal de Deporte—, pensaba en un proyecto de rescate de espacios urbanos abandonados; y un licenciado en gastronomía que ambicionaba inaugurar un restaurante. Estos jóvenes «son la cadena de valor», según señaló el capacitador de la Organización Internacional del Trabajo, a la cual deberían «anclarse» los jóvenes con menos recursos. Por ejemplo, éstos podrían trabajar para el licenciado en gastronomía tras tomar los talleres prácticos de «parrillada» o «barista» (especialista en café) ofrecidos por el Instituto de Formación para el Trabajo del Estado de Jalisco (IDEFT), institución dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Como ilustró el mensaje del capacitador, la intervención del Pronapred no resolvía por sí misma esta articulación destinada a la «generación de valor», sino que eran los jóvenes emprendedores de negocios los encargados de «inspirar» e involucrar a los más desfavorecidos. E incluso aquí existían límites, como expresó el capacitador mediante la siguiente distinción: «Bueno, trabajar con pandillas, o con chicos de la calle, mariguanos, o lo que tú quieras... no está mal si realmente tienes un seguimiento, pero creo que la intencionalidad inicial es la prevención, no la corrección».

Ninguno de los tres jóvenes emprendedores era de Oblatos. Acudían allí para asistir a las sesiones de lo que, para ellos, se asemejaba a un diplomado del que podían beneficiarse sin costo alguno. Sus compañeros menos favorecidos, en cambio, habrían de obtener un beneficio distinto de la intervención y pensar en ocupar un nicho laboral acorde a sus capacidades y recursos. De manera implícita, se dio a entender que no pasarían del nivel de empleados y, por ello, les resultaría difícil constituirse en emprendedores.

En una visita posterior al mismo centro comunitario, donde coordiné dos grupos de discusión con jóvenes beneficiarios del Programa Metropolitano, esta diferenciación de clase resultó aún más nítida. El primer grupo estaba formado por 12 personas, todas ellas residentes en Oblatos. Ninguno de los integrantes de este grupo de 10 mujeres y dos hombres tenía estudios universitarios, y sólo

tres de ellos —dos mujeres y un hombre— habían alcanzado el nivel de bachillerato. Muchos contemplaban el emprendimiento de un negocio como algo improbable, buscando más bien la «autosuperación» a través de la capacitación y valorando el hecho de que ésta ofreciera talleres gratuitos. Aunque la mayoría tenía claro que el financiamiento del Programa provenía del erario público, ninguno había oído hablar del Pronapred.

El segundo grupo de jóvenes, formado tan sólo por dos hombres y dos mujeres de entre 24 y 26 años, aguardaba al evaluador para el correspondiente grupo de discusión en una sala contigua. Egresados de la licenciatura en criminología en una universidad privada, estos jóvenes estaban perfectamente al tanto del Pronapred y de México Evalúa, en parte como resultado de sus prácticas profesionales. Sólo uno de estos jóvenes era de Oblatos, mientras que sus compañeros procedían de otras partes de Guadalajara. Amigos desde hacía tiempo, habían empezado a planear un proyecto para crear una empresa de consultoría sobre temas de seguridad, si bien fue gracias a la capacitación del Programa que pudieron «aterrizarlo». Valoraron en este sentido las sesiones sobre gestión financiera y comercialización de nuevos proyectos empresariales, aunque también las habilidades docentes del mencionado consultor de la OIT y su capacidad para motivarlos, expresando sus expectativas de beneficiarse de sus contactos profesionales e institucionales. El propio capacitador se refirió a estos jóvenes como un grupo muy especial, aunque aclaró que «yo tendría cuidado a la hora de considerarlos como un caso de éxito, porque en realidad el Programa no está dirigido a ellos».

Los propios jóvenes de este grupo reconocieron la paradoja de que fuesen ellos, egresados de una universidad privada, quienes se estuvieran beneficiando de un «programa gratuito» de capacitación dirigido en principio a jóvenes en riesgo. Al respecto, una de las jóvenes expresó la siguiente recomendación para el Programa:

Yo cambiaría la forma de divulgar... vete al parque a hablar con los chicos que están ahí,

a las escuelas o con los chicos que aquí vemos en el parque... Porque es muy fácil llegar a nosotros, los universitarios, porque tenemos la espinita, pero [no] la gente de la calle; con quien realmente quieres hacer un impacto es con los de aquí, de Santa Cecilia, ¿no? Vete a cotorrear con ellos primero que nada, gánate su confianza, dales la visión, dales una charla.

Una de las preguntas de la evaluación fue si las intervenciones Pronapred incluyen realmente a la población en riesgo. El procedimiento y la especialización de Mexfam garantizan una focalización eficaz, pero la mayoría de los operadores recurre a escuelas y centros comunitarios para la selección de beneficiarios y la impartición de capacitaciones y talleres. Las políticas de estos centros excluyen a jóvenes que pertenecen a pandillas y que se enfrentan a los prejuicios de algunos funcionarios públicos y otros integrantes de la comunidad. Como reconoció el propio director del Centro de Desarrollo y Atención Terapéutica (CEDAT), cuya radio comunitaria estaba instalada en el Centro Cultural de Santa Cecilia, dependiente del gobierno municipal:

Es muy difícil que los pandilleros puedan entrar a los centros comunitarios, porque, aunque en términos de la política del Pronapred serían ellos una especie de beneficiario idóneo, existen reglas no escritas en los centros comunitarios que les impiden acceder a las actividades que estos ofrecen. Los centros comunitarios son lugares preciosos, con algunos cursos para mujeres y niños, pero vacíos en términos de diversidad de concurrencia e impacto⁸.

Otra cuestión central es el seguimiento que se proporciona a los beneficiarios de estas intervenciones. Una vez concluida la capacitación, el compromiso de Catalis se limitaría a «acompañar» el inicio del proceso de vinculación de los jóvenes emprendedores con los departamentos de responsabilidad social empresarial de algunas industrias locales. El consultor de la OIT aseguró que el seguimiento «no interesa» a esta asociación civil si «no hay presupuesto adicional para ello». Como ejemplo, se refirió a un grupo

de 30 jóvenes que en 2014 habían sido beneficiarios del Programa Metropolitano. Aunque Catalis cuenta con un registro de estos jóvenes, dicha información no se emplea.

En una entrevista aparte, la responsable de vinculación del Instituto de Formación para el Trabajo del Estado de Jalisco (IDEFT) aseguró contar también con una base de datos de los exbeneficiarios del Programa, pero insistió en que el seguimiento de sus trayectorias ocupacionales corresponde a la asociación civil que gana la licitación para operarlo. En realidad, según la normativa del Pronapred, la planeación y el seguimiento de las acciones es responsabilidad de un Gabinete de Prevención Social que ha de conformarse en cada municipio y vincularse con la Secretaría de Gobernación a través del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco. En diciembre de 2015, seis meses después de las elecciones municipales de ese año, aún no se había nombrado uno en Guadalajara. El discontinuo esquema anual del Pronapred, el frecuente cambio interanual de operadores y la escasa duración de las administraciones municipales (tres años) contribuyen, así, a la dispersión y negación de responsabilidades institucionales. En otros contextos de políticas y reformas neoliberales, se ha hablado de una institucionalización de la ambigüedad que caracteriza a ciertos dominios creados por el Estado, permitiendo una flexibilidad estratégica en las relaciones con poblaciones «marginales» (Poole, 2006, p. 10).

Otro caso significativo es el Programa Metropolitano para Mujeres, implementado desde 2013 en Guadalajara por distintos operadores y bajo diferentes nombres. Su constante ha sido el propósito declarado de procurar la autosuficiencia económica de las mujeres mediante su incorporación a actividades productivas remuneradas. Lo que existe en términos de vinculación de estas actividades con la prevención de la violencia ha dependido principalmente del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara (IMMG), cuyo personal se esforzó además por introducir componentes de «empoderamiento» femenino e igual-

⁸ Entrevista realizada por Paulo Gutiérrez, el 18 de noviembre de 2015.

dad de género en las sucesivas emisiones del Programa. La ex jefa de difusión del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara (IMMG) me habló de las dificultades encontradas durante este proceso:

¿Y tú sabes cuántos de estos operadores han trabajado ese tema de prevención de violencia y delincuencia? ¡Ni uno solo! Porque ellos el tema de asunto económico lo conocen muy bien, pero... El error de la operación misma es que las dependencias [municipales] generan la planeación pero no ejecutan directamente. Entonces te llega un proveedor que dice «yo licité y yo gané, y yo traigo esta propuesta». Hay que aprender a negociar con ellos para conseguir beneficios con base en la planeación inicial. También sucede que nos dicen quién gana y qué nombre de empresa es, y llegan ellos con otro nombre, porque son subcontratados: el que ejecuta es un subcontratado del contratado, etc. Entonces, todo esto va perjudicando la planeación misma... Otra cosa bien interesante: conocen conceptos teóricos de perspectiva de género, pero en general creen que trabajar con mujeres ya es perspectiva de género; eso no es suficiente. Conceptos básicos teóricos que se tienen que volver empíricos con las mujeres... ¡por supuesto que no los saben manejar!

Al procurar la continuidad interanual de las acciones, el método del personal del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara consistió en vincular el beneficio directo de las sesiones sobre capacitación productiva con la introducción de cuestiones de género que, de otra forma, resultarían demasiado abstractas. Según la ex responsable de difusión del Instituto, «mientras metes la clase del oficio, digamos la horticultura, ahí de repente se mete la especialista en género y les empieza a trabajar: “a ver qué sucede si hacen este proyecto y lo hacen en grupo”».

Sin embargo, los resultados fueron desiguales. Al incorporar objetivos de género en su programa de sesiones a sugerencia de dicho Instituto, las dinámicas grupales propuestas por el operador del Programa en 2013 tendieron a responsabilizar de forma exclusiva a las mujeres por sus «problemas y conflictos cotidianos», por lo que las soluciones pro-

puestas excluyeron la participación de los hombres u otros integrantes del entorno familiar. Por ejemplo, en el programa se plantea el objetivo de lograr que las mujeres «puedan derribar las barreras impuestas por ellas mismas..., en un círculo vicioso, que no les han permitido tener concepto positivo propio». Se mandata así una «alta autoestima» como remedio a esa tendencia masoquista con la que a menudo se interpreta la permanencia de las mujeres en relaciones u hogares violentos y desiguales: «La solución es que las mujeres, y no el mundo, cambien» (Vela, 2016, p. 19).

En cambio, la ex jefa de difusión del citado Instituto y el responsable administrativo de la empresa que operó el Programa en 2014 coincidieron, en entrevistas separadas, en señalar la experiencia de ese año como satisfactoria. Los talleres de oficios y el establecimiento de vínculos solidarios y redes de colaboración entre mujeres confluyeron, entonces, en la conformación de una cooperativa en una de las colonias urbanas expuestas al Programa. A pesar de su anuncio de dar seguimiento a esta cooperativa, Catalis no lo hizo cuando pasó a operar el Programa en 2015. Durante el trabajo de campo en otoño de ese año, nada se sabía de las mujeres que habían iniciado dicha asociación. Los talleristas contratados por la asociación civil se limitaron a replicar los talleres de emprendimiento productivo con un grupo nuevo de mujeres.

La vinculación entre los talleres productivos y la prevención de la violencia resultó ambigua desde la misma propuesta técnica elaborada por Catalis. En el apartado destinado al perfil de las beneficiarias del Programa, se anuncia que éstas han de ser mujeres de entre 12 y 70 años «víctimas de violencia de género, con necesidades de formación para el trabajo». Aparte de la dificultad que entraña la inclusión de niñas en edad escolar en esquemas de emprendimiento, condicionar los beneficios de un programa de prevención al requisito de ser una «víctima de la violencia de género» plantea diversos problemas éticos y metodológicos.

Para paliar estos problemas y siguiendo el procedimiento habitual, el Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara proporcio-

nó a los talleristas contratados por Catalis una capacitación sobre aspectos de género, la cual incluyó herramientas para el empleo de lenguaje inclusivo y la detección de situaciones de riesgo vinculadas con discriminación y violencia. No obstante, no todos los talleristas tomaron este curso introductorio, ya que algunos se incorporaron posteriormente al proyecto. Una de las mujeres que asistía a los talleres confió a la ex jefa de difusión del citado Instituto que el encargado de las sesiones sobre horticultura había llegado a afirmar que «él no está de acuerdo con el empoderamiento de las mujeres, porque eso es lo que está ocasionando tanto feminicidio».

En otros casos tendía a argumentarse que «el género no es tan importante» porque a los talleres asisten también algunos hombres y no sólo mujeres, según afirmó una responsable operativa de Catalis. Al preguntar sobre cuestiones de género durante un grupo de discusión que los evaluadores tuvimos con los asistentes a un taller de huertos urbanos, una mujer de 26 años afirmó:

A mí me explicaron que es por la violencia que hay contra la mujer, para que la mujer empiece a sobresalir por ella misma, que no necesite en sí de la persona masculina que lleve a un lado o que le ayude con la economía de su casa, para que sobresalga ella y... sea autosuficiente.

Emitidos en las sesiones introductorias de la capacitación por personal del Instituto, este tipo de mensajes no fue retomado por quien impartía el taller de huertos urbanos; fueron, en un sentido importante, los propios beneficiarios del Programa quienes vincularon dichos mensajes con las posibles ventajas laborales u ocupacionales de las sesiones prácticas sobre horticultura. La ex jefa de difusión del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara citó a este respecto las palabras de una de las mujeres que asistía a estos talleres: «Oye, es fabuloso, saben perfectamente lo que es el emprendimiento..., pero no saben nada de género, definitivamente, aunque el taller es muy bueno».

Más allá de la orientación que instancias locales como el IMMIG puedan proporcionar,

la vinculación del Programa con la prevención de la desigualdad y violencia de género queda reducida a una mera declaración de intenciones por parte de operadores con poca experiencia en estas áreas. Las capacitaciones presentan un sesgo hacia actividades asociadas con formas de trabajo y producción «tradicionalmente» femeninas como la bisutería, el maquillaje o el cultivo doméstico de hortalizas. La suposición que subyace a esta forma de concretar el emprendimiento de las mujeres es que éstas sólo pueden mejorar sus condiciones de vida dentro de los confines de ciertos papeles de género que, lejos de cuestionarse, se apuntalan. Como se expresa en el documento del diagnóstico participativo elaborado por Catalis, «la propuesta va más allá del aprendizaje de un oficio, sino que las llevará a desarrollar capacidades y habilidades para emprender su propio huerto, acorde a su realidad en los roles que les tocó desempeñar (mamá, ama de casa, esposas, etc.)».

5. Conclusiones

Para evitar la vaguedad del término «neoliberalismo», es necesario comprender la lógica subyacente a los discursos del emprendimiento, el empoderamiento o la sociedad civil, examinando cómo se representan públicamente los cambiantes límites y responsabilidades del Estado (Sharma y Gupta, 2006, pp. 21-22). Por una parte, el esquema de operación del Pronapred supone una mímica de cierto estilo de gerencia empresarial, basado menos en la jerarquía y el control directo que en la idea de la colaboración entre socios. Ésta permite la delegación de responsabilidades y el empleo de recursos para el desarrollo de la creatividad de los empleados. La idea es que la acumulación de efectos derive en el cumplimiento de funciones —por ejemplo, adaptación a los cambios del mercado.

Por otra parte, en el mundo de la política pública, esta lógica estaría más destinada a configurar un tipo distinto de Estado que a retraer su papel. Aquí no resulta menos importante la reproducción de relaciones de poder y desigualdad, efectuada mediante la des-

carga de servicios sobre organizaciones y comunidades participativas y emprendedoras. Asimismo, la función «latente» de esquemas como el Pronapred no es reducir la violencia y el delito, sino ofrecer la prevención como pantalla cosmética que permite a socios y aliados transnacionales minimizar escrúpulos y presiones en sus transacciones con México; todo ello al tiempo que se distribuyen recursos públicos mediante el esquema legitimador de la «apertura al sector de las organizaciones de la sociedad civil», cuya participación se celebra entonces como un logro. De hecho, una contradicción personal consistió en exigir mayor regulación pública a partir de mi trabajo en México Evalúa, una asociación perteneciente a dicho sector, floreciente en el contexto de la desestatalización promovida por los propios funcionarios federales y llamado a suplantarse los métodos jerárquicos de intervención.

Si se quiere defender la intervención de organizaciones civiles en esquemas de «gobernanza multinivel» (Risse, 2011, pp. 24-28), no obstante, aún es necesario preservar ciertas áreas de centralidad estatal. A pesar de la existencia nominal de una Comisión Intersecretarial para la Prevención —conformada por las dependencias de la Administración Pública Federal responsables de áreas como educación o desarrollo social—, existe una deficiente coordinación interinstitucional en las intervenciones del Pronapred, el cual carece además de mecanismos que permitan canalizar a sus beneficiarios hacia otros programas sociales. La continuidad del Pronapred no puede depender sólo de las prácticas y representaciones del

personal en instituciones locales como el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Jalisco o el Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara; o de las propias iniciativas de asociaciones civiles que, como Mexfam, «financian los proyectos del gobierno», según lo expresó abiertamente su gerente de evaluación.

Algunas asociaciones son meros despachos que surgieron con los esquemas del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, prestos a prosperar en el nuevo nicho creado por el Estado. Otras buscan sumar este espacio a sus proyectos en curso, incorporando incluso de manera informal mecanismos de seguimiento a sus intervenciones preventivas. Sin embargo, el empleo de un sistema de monitoreo y evaluación debería ser un requisito establecido en los lineamientos para la otorgación de los recursos del Pronapred a todos los operadores. No existe una coordinación que aglutine y homogeneice las propuestas de estos últimos, asegurando su idoneidad y la de sus beneficiarios. Tampoco hay un sistema unificado de información para el seguimiento de los distintos proyectos que garantice la coherencia interanual de objetivos y avances. Sin todo ello, no existen certezas acerca de los resultados de estas intervenciones —por ejemplo, en términos de prevención de adicciones, victimización o adquisición de habilidades y atenciones periódicas por parte de sus beneficiarios— que puedan evaluarse en términos de una política nacional de prevención. Ésta, sin embargo, no soluciona por sí misma la impunidad, la violación de derechos ciudadanos ni la atrofia del sistema de justicia penal.

6. Referencias bibliográficas

- Acero Velásquez, H. (s/f). *Casos Exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales*. Washington, D.C.: OEA-Departamento de Seguridad Pública. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/documents/experiencias%20exitosos%20de%20Seguridad%20en%20Gobiernos%20Locales.pdf>.
- Agudo Sanchiz, A. (2014). Coproducción de seguridad. Estado, comunidad y familia en los encuentros ciudadanos con la policía. En A. Agudo Sanchiz y M. Estrada Saavedra (coords.), *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 315-371). México: COLMEX.
- Agudo Sanchiz, A. (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México: Universidad Iberoamericana.

- Börzel, T.A. y Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4, 113-134. doi: 10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x
- Bourdieu, P. (2003). Participant objectification. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 9, 223-239.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4), 981-1002.
- Foucault, M. (2006). Clase del 8 de febrero de 1978. En: *Seguridad, territorio, población* (pp. 139-159). Buenos Aires: FCE.
- Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagines State. *American Ethnologist*, 22 (2), 375-402.
- Guyer, J. (1994). The Spatial Dimensions of Civil Society in Africa: An Anthropologist Looks at Nigeria. En: J.W. Harbeson, D. Rothchild y N. Chazan (eds.), *Civil Society and the State in Africa* (pp. 215-230). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Harriss-White, B. (2007,). Poverty and Capitalism. Ponencia plenaria en: *Conference on Poverty and Capital*, Universidad de Manchester, Reino Unido. Julio, 2-4.
- México Evalúa. (2015). *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades? México: México Evalúa*. Recuperado de: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/Prevencion_del_delito_Mexico_cuales_son_prioridades.pdf.
- Mitchell, T. (1999). Society, Economy, and the State Effect. En G. Steinmetz (ed.), *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn* (pp. 76-97). Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Nuijten, M. (2003). *Power, community and the state. The political anthropology of organisation in Mexico*. Londres: Pluto Press.
- Poole, D. (2006). Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Alteridades*, 16 (31), 9-21.
- Risse, T. (2011). Governance in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview. En T. Risse (rd.), *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood* (pp. 1-35). Nueva York: Columbia University Press.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En A. Sharma y A. Gupta (eds.), *The Anthropology of the State* (pp. 1-41). Oxford: Blackwell.
- Sherman, L. W. (1997). Thinking about crime prevention. En: L.W. Sherman et al., *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the U.S. Congress*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice. Recuperado de: <https://www.ncjrs.gov/works/index.htm>.
- Vela, E. (2016). La violencia diaria en la que nadie cree. *Nexos*, 462, junio, 17-19.

