

HACIA LA JUSTICIA CUANDO ESCASEAN LAS GARANTÍAS
SOCIEDAD CIVIL EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA.
EL CASO DE MICHOACÁN

Salvador Maldonado Aranda
Coordinador



El Colegio de Michoacán

323.1097237

HAC Hacia la justicia cuando escasean las garantías : sociedad civil en contextos de violencia. El caso de Michoacán / Salvador Maldonado Aranda, coordinador.
– Zamora, Michoacán : El Colegio de Michoacán © 2020.

282 páginas : ilustraciones ; 23 cm. – (Colección Investigaciones)

ISBN 978-607-544-087-3

1. Derechos Civiles – Michoacán – Siglo XXI
2. Violencia – Michoacán
3. Movimientos Sociales – Michoacán
4. Crimen Organizado – Michoacán
5. Michoacán – Política y Gobierno

I. Maldonado Aranda, Salvador, coordinador

Imagen de portada: Salvador Maldonado, sin título, 2017.

© D. R. El Colegio de Michoacán, A. C., 2020
Centro Público de Investigación
Conacyt
Martínez de Navarrete 505
Las Fuentes
59699 Zamora, Michoacán
publica@colmich.edu.mx

Agradecemos el patrocinio de
Economic and Social Research
Council (ESRC)
Reino Unido

Impreso y hecho en México
Printed and made in México

ISBN 978-607-544-087-3

PERIFERIA, CRIMINALIDAD E INICIATIVAS CONTRA
LA VIOLENCIA URBANA EN MORELIA



Página anterior. Ceremonia religiosa en honor a las y los desaparecidos al iniciar la V Caravana de Búsqueda en el estado de Michoacán. Morelia, mayo de 2019.
Fotografía de Heriberto de Paredes.

Salvador Maldonado Aranda
El Colegio de Michoacán
Berenice Guevara Sánchez
UNAM-Morelia

La ciudad de Morelia, Michoacán, es un espacio similar al de otras ciudades latinoamericanas y mexicanas que han sido azotadas por ciclos de violencia en medio de severas crisis urbanas y ecológicas. Es la urbe más grande en la entidad con un total de 784 776 habitantes al año 2015,¹ cuyo crecimiento se ha dado por migraciones de otras ciudades, tanto por violencia como por mejores expectativas de vida. No obstante, carece de polos industriales, siendo la principal actividad económica el sector de servicios (Vargas 1997), sus fuentes de empleo han sido afectados por la violencia delictiva. Morelia y la zona conurbada del municipio han experimentado índices muy elevados en delitos tales como daño patrimonial (robo en sus diversas modalidades), lesiones y homicidios.² Además de denuncias de desapariciones forzadas y descubrimiento de fosas, también se han localizado tomas clandestinas de Pemex para el robo de hidrocarburos.

Durante los años dorados de los carteles michoacanos de la droga (2006-2013), Morelia ocupó los primeros lugares en tasa de homicidios e incidencia delictiva en el país. En lo que podemos llamar el dominio de los carteles, la competencia entre los grupos delictivos provocó, por ejemplo, la detonación de granadas de fragmentación hacia la población civil en el centro histórico, dejando decenas de heridos y varios muertos. Todas las

1. Fuente: inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/ (consultado el 19 de junio de 2019).

2. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad (consultado el 19 de junio de 2019).

características anteriores han generado procesos de fragilidad institucional en el campo de la seguridad en el municipio.

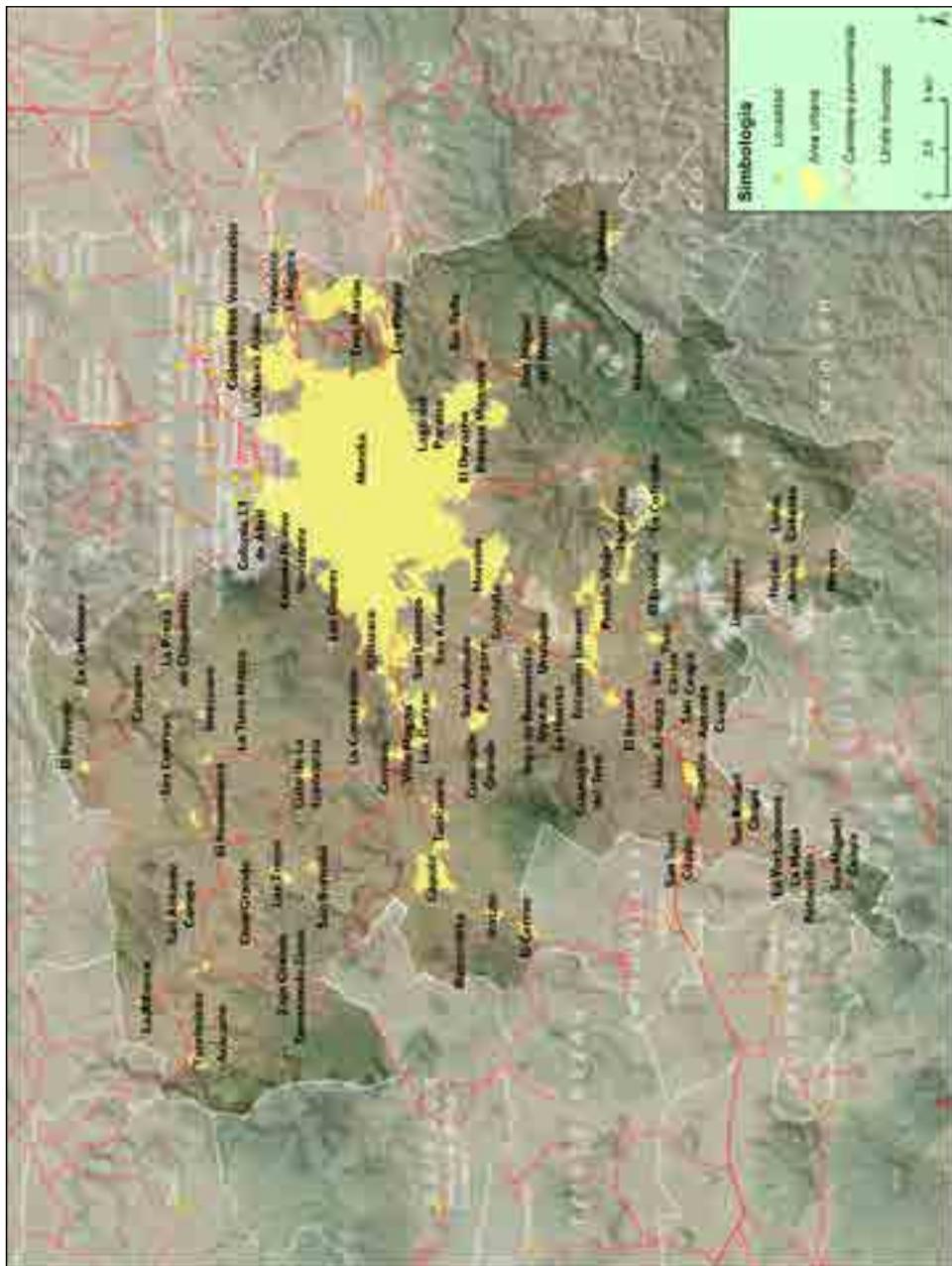
Desde la intervención federal en el estado, en 2014, como respuesta a la amenaza del crimen organizado, Morelia fue uno de los espacios más importantes en proyectos de prevención social, fortalecimiento policial y reestructuración institucional. La Subsecretaría de Prevención Social del gobierno federal instauró diversos proyectos en numerosas colonias moreliananas consideradas de alto riesgo. Simultáneamente, varios empresarios impulsaron la creación de una mesa de seguridad integrada por los sectores político, civil, eclesial y académico con el objetivo de resarcir canales de comunicación que hasta ese entonces se suponía que controlaba el crimen organizado. Por su parte, desde 2016 se multiplicaron esfuerzos para seguir aumentando el número de policías municipales y someterlos a controles de confianza; se crearon las áreas de atención a víctimas y una novedosa oficina de jueces cívicos para atender pleitos comunes.

A la par que reconocimos estas iniciativas gubernamentales, civiles y eclesiales también identificamos varias organizaciones civiles trabajando para erradicar la violencia. Algunas de ellas se manifestaban públicamente en contra de la distribución desigual del agua en colonias populares (Morales 2015); otras pugnaban por mejores servicios públicos como pavimentación y mayor seguridad local. Una organización de larga data, conocida como Movimiento Ciudadano en Defensa de la Loma, mantuvo un juicio contra la construcción de un túnel vehicular en zona protegida, sostuvo varios litigios judiciales y numerosas manifestaciones públicas. Otros colectivos defensores de derechos humanos ocupaban espacios públicos en la ciudad y en los medios de comunicación, exigiendo el fin de la impunidad y la corrupción, así como mejoras políticas contra la violencia de género y búsqueda de desaparecidos por parte de sus familiares, entre otros.

Esta multiplicidad de instituciones y organizaciones constituyó un reto para el proyecto, pues era muy difícil seleccionar sólo algunas de ellas para trabajar en sus iniciativas, ya que casi todas eran muy interesantes académicamente. Puesto que ya habíamos dedicado un esfuerzo a analizar las potencialidades de organizaciones civiles y colectivos para la defensa de los derechos humanos,³ en este trabajo decidimos concentrarnos en algunos

3. Este trabajo fue redactado por Maldonado y Andrade (inédito).

Mapa 6. Municipio de Morelia



Fuente: elaboración con base en los datos topográficos y límites estatales y municipales del INEGI. Diseño: Marco A. Hernández Andrade.

proyectos institucionales y eclesiales que, en coordinación con la sociedad civil, surgieron a raíz de la intervención federal de 2014.

En este capítulo exploraremos algunas de las iniciativas emprendidas para reducir la incidencia delictiva que surgieron de la colaboración interinstitucional y civil. Mucho se ha hablado de la coordinación gubernamental y de la fragmentación del Estado para erradicar a grupos delictivos, pero no sabemos mucho acerca de en qué consiste tal coordinación. Por tanto, nos interesa valorar hasta qué punto las iniciativas interinstitucionales, eclesiales y civiles están teniendo efectos en el cambio de las condiciones adversas de impartición de justicia y seguridad. Para analizar los alcances de las iniciativas en cuanto a la generación de cambios institucionales, políticos y de seguridad, necesitamos remontar un análisis formal de sus rasgos, contextualizándolas en el terreno donde se instrumentan, es decir, en las colonias urbanas consideradas irregulares y marginadas.

Es en estos espacios periféricos, donde se establecieron múltiples programas y estrategias de prevención del delito, desde donde podemos comprender los alcances y limitaciones de las iniciativas emprendidas para reducir la incidencia delictiva de Morelia. Con base en trabajo de campo, entrevistas y revisión documental, argumentaremos que, a pesar de la importancia de las iniciativas en los campos civiles, eclesiales y gubernamentales, la violencia sigue reproduciéndose en la medida en que no se comprenda que el deterioro social forma parte de una serie de problemáticas urbanas mucho más estructurales y de tipo político-delincuencial que incentivan,⁴ alientan o promueven el delito, y no únicamente la existencia de bandas delictivas comprendidas como las causantes de la violencia.

Para demostrar este argumento vamos a iniciar este capítulo con una discusión conceptual acerca de la expansión urbana y de la violencia. Describiremos algunos procesos que distinguen la formación de periferias consideradas irregulares o ilegales y en qué sentido su condición tanto política como legal, relacionada con su creación y su reconocimiento jurídico, pudo abonar elementos para la incidencia delictiva; en el siguiente apartado

4. Para comprender nuestro interés en las problemáticas de tipo político/delincuencial, véase en este libro el trabajo de Stack, quien está planteando que una forma predominante de la violencia en lo municipal radica en el tipo de márgenes ilícitos creados para privilegiar ciertos intereses de grupos, incluidos los criminales, en torno a las políticas públicas.

mostraríamos la expansión urbana de la ciudad de Morelia y la formación de las periferias enfocándonos en el crecimiento de los asentamientos considerados irregulares y la estigmatización de ellos; a continuación analizaremos las diversas iniciativas gubernamentales, eclesiales y civiles emprendidas para detener la violencia delictiva, subrayando los programas de coordinación interinstitucional, eclesial y civil y, al final, mencionaremos algunas conclusiones con los alcances y limitaciones de tales iniciativas.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE ANÁLISIS

Una buena cantidad de estudios alrededor de la violencia en ciudades de América Latina ha concluido que las transformaciones neoliberales del espacio urbano han posibilitado cambios muy drásticos en la organización espacial. Las ciudades se convirtieron en el mejor espacio para la inversión y la especulación financiera; ello ocasionó procesos de gentrificación mediante acciones de “limpieza social” de centros históricos o colonias altamente rentables ocupadas por sectores poblacionales depauperados, desplazándolos hacia zonas marginadas o periféricas (Caldeira 2007; Feltran 2013; Arias 2006). Una estrategia de transformación del espacio urbano fue mediante prácticas de lo que se conoce como *seguritización* (Balzacq 2005, 2012; Huysmans 2014). Es decir, mediante la construcción de un discurso público acerca de la “inseguridad” que supuestamente padecen las ciudades, determinados intereses inmobiliarios aprovechan la criminalización de la pobreza urbana para llevar a cabo programas de inversión en espacios considerados oscuros y abandonados (Becker y Müller 2013). Varias investigaciones han puesto en evidencia que, aun cuando los problemas de inseguridad existen en el espacio urbano, de hecho, parte de la explicación no se encuentra en ellos (Wacquant 2010).

Para Harvey, desde mediados de la década de 1980 la política urbana neoliberal concluyó que la redistribución de la riqueza a las barriadas, ciudades y regiones menos aventajadas era inútil, y que, por el contrario, los recursos debían canalizarse hacia los polos de crecimiento (empresariales) más dinámicos (2013: 54). Varias ciudades latinoamericanas experimentaron nuevos procesos de transformación urbana en los que la violencia, la seguridad y la gobernanza ocuparon un lugar significativo en las decisiones

políticas. De forma predominante, la securitización se desplegó como un esquema policial-militar para controlar el espacio urbano mediante convenios de colaboración con la seguridad privada.

Autores como Misce se encargaron de argumentar que la violencia no podía ser asociada a la pobreza, tal como varios enfoques funcionalistas estaban planteando (2006: 34). Más allá de la visión criminológica, estudios como los de Caldeira plantearon que las transformaciones urbanas estaban acompañadas de la expansión del “habla del crimen”, la cual refiere a la justificación de las clases medias y altas para legitimar formas de segregación espacial y discriminación social hacia personas con menor capacidad adquisitiva (2007). Para esta autora, en las dos últimas décadas, en ciudades tan diversas como São Paulo, Los Ángeles, Johannesburgo, Buenos Aires, Budapest, Ciudad de México y Miami, diferentes grupos sociales, especialmente de las clases más altas, han utilizado el miedo a la violencia y al crimen para justificar nuevas tecnologías de exclusión social y el alejamiento de los barrios tradicionales de sus centros (2007: 11).

Diversos estudiosos han afrontado el reto de deconstruir la formación discursiva del crimen en ciudades latinoamericanas concluyendo que, en casos, por ejemplo, de Buenos Aires, Argentina, la inseguridad mantiene una distancia muy grande entre percepción de inseguridad y tasas reales de delitos (Smulovitz 2005; Kessler 2008). En otros casos, como Brasil, varios académicos evidenciaron que las políticas contra el crimen emprendidas por el Estado tienen como telón de fondo el prohibicionismo de las drogas, pero sobre todo de la consolidación de aparatos de seguridad pública y privada que intentan legitimar sus corporaciones mediante la corrupción y la alteración de estadísticas controladas por las instancias oficiales y, con ello, poder justificar mayor presupuesto público en seguridad, mayores libertades de “policiamiento” y control del crimen (Feltran 2013; Misce 2006; Caldeira 2007).

De esta forma, el discurso del crimen se transformó en un dispositivo político de sectores conservadores para aliviar sus ansiedades de inseguridad provocadas, en parte, por un proceso de reordenamiento urbano que impulsa a sectores poderosos a movilizar sus intereses y moralidades para criminalizar la violencia. Interesantes estudios siguen surgiendo sobre la securitización de las ciudades (Alcaldía de Medellín 2019; Becker y Müller

2013) y la criminalización de zonas pobres por sobre las ricas, a donde el policiamiento nunca llega en forma de patrullajes masivos ni mucho menos violentos (Fassim 2016). Esto en gran parte por cómo se construyen las zonas donde viven las personas con mayor capacidad adquisitiva, *bunkers* aislados con seguridad o casetas privadas que inspeccionan a cualquier individuo ajeno a la residencia. Ciertas franjas urbanas suelen llamarse pequeñas “ciudades amuralladas”, espacios de excepción con lógicas propias que muestran las complejidades de las periferias en las ciudades. En ellas podemos ver que a pesar de vivir en los límites de las metrópolis, no carecen de los recursos indispensables para el “bien vivir”; por el contrario, son prontamente administrados para la vivienda. Todo ello deja ver las exclusiones en las que viven ciertos sectores sociales en comparación con otros. Y esos “otros” son la clase media trabajadora que compra casas de interés social, en su mayoría construidas con materiales económicos en terrenos pequeños “localizados en predios que se ubican cada vez más alejados de la ciudad, donde el precio del suelo es menor, lo que se suma a la dificultad de abastecimiento de infraestructura, equipamientos y servicios de calidad acordes al volumen y al perfil de la población” (Espinosa 2015: 18). Ello no produce una mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Estos lugares son punto de llegada de los desplazados de la violencia de zonas como Tierra Caliente, carentes de apoyos gubernamentales, muchas veces sin trabajo y con pocas posibilidades de regresar a su lugar de origen.

Los estudios sobre el discurso de la criminalidad no niegan la existencia de la violencia como un problema objetivo; sin embargo, están conscientes de que el crimen forma parte de un fenómeno público-mediático susceptible de ser utilizado por diversos actores para criminalizar unas actividades y sectores en detrimento de otros. Adicionalmente, también es útil para ocultar otras esferas en donde se reproduce el crimen en entornos de corrupción, impunidad y márgenes ilícitos en los procesos institucionales (Trevor, en este volumen). En el siguiente apartado brindaremos un análisis breve de cómo se han articulado las transformaciones socioespaciales, políticas y de seguridad en Morelia.

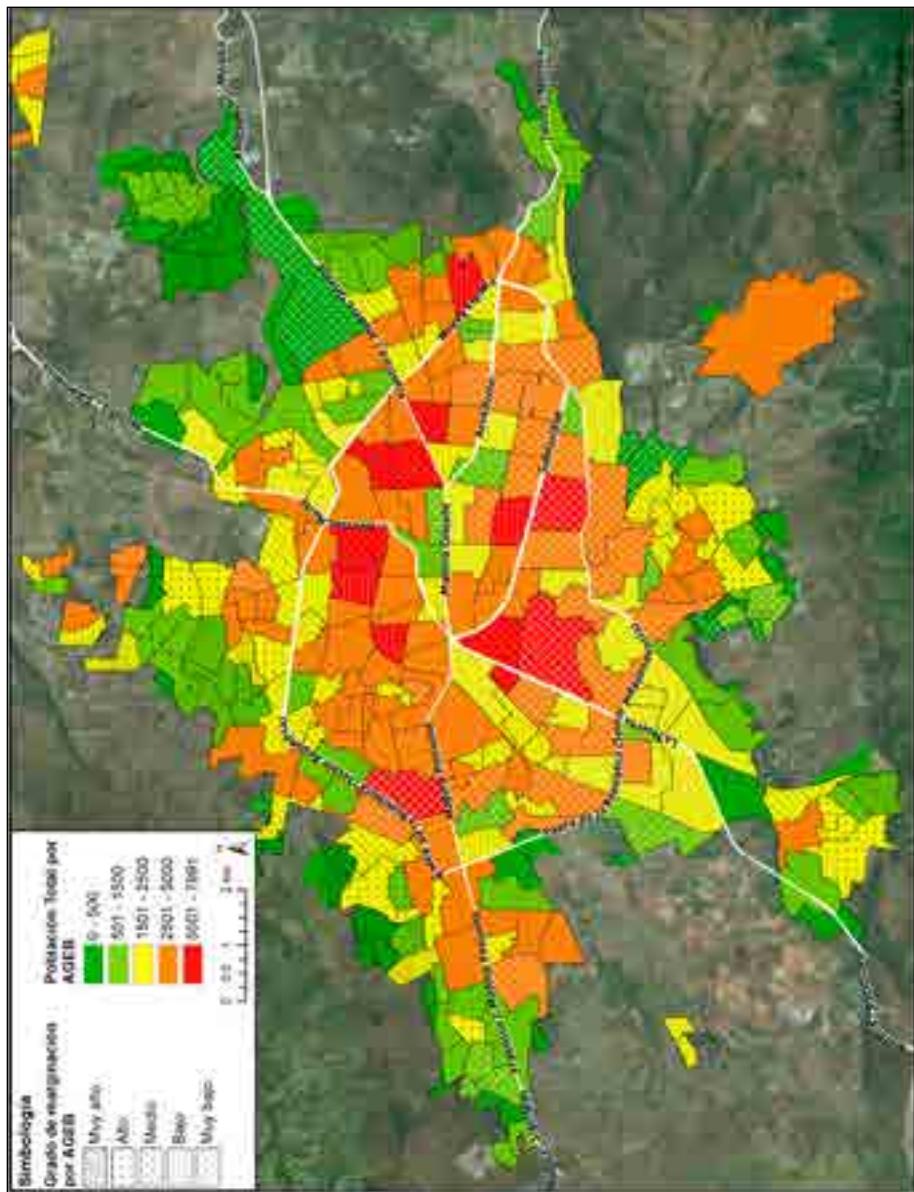
EXPANSIÓN URBANA EN MORELIA Y PERIFERIAS ILEGALES

La ciudad de Morelia fue fundada en 1531, e imaginada como un espacio exclusivo para españoles; fue una de las urbes más importantes de la Nueva España, pero su nivel demográfico no fue alto. La construcción de sus zonas poblacionales se realizó con mesura y, de acuerdo con las ordenanzas que se dictaban desde España, sufrió pocos cambios arquitectónicos y poblacionales, aun después de la independencia. En el porfiriato tuvo un despuente demográfico por los años de bonanza; sin embargo, en la revolución, como en años posteriores, no hubo incremento natal; al contrario, tuvo que salir del deterioro provocado por las contiendas revolucionarias. El lento aumento demográfico no se mantendría, pues de 1970 a la actualidad iría en evolución influenciado por elementos de migración campo-ciudad y de metrópolis a la ciudad (Vargas 2014: 47-85). Según Vargas, Morelia pasó de una ciudad de cuadrícula a una ciudad de trazado no ortogonal, irregular, desde los años setenta al presente. El cambio de diseño urbano refleja un proyecto de ciudad gestionado por intereses particulares, tanto de especuladores urbanos legalmente constituidos, como de fraccionadores regulares e irregulares. Señala que en este proceso es notoria la participación de líderes de los movimientos “territoriales” de partidos políticos, de dirigentes agrarios en proceso de intensa urbanización y de las autoridades municipales encargadas de otorgar los permisos de urbanización (2014: 49). Para Ávila,

el crecimiento de la mancha urbana a partir de los años setenta y hasta mediados de los noventa del siglo XX se caracterizó por el surgimiento de numerosos asentamientos irregulares (tanto de propiedad residencial como de media baja) y colonias populares. En esta etapa de urbanización se incrementó la demanda de suelo, vivienda y servicios urbanos. Por ejemplo, en 1970 la mancha urbana era de 1,377 ha, luego en 1980 pasó a 1,898 ha, para 1990 alcanzó 4,800 ha y en 1995 llegó a 5,500 ha. El crecimiento urbano fue a costa de la afectación de tierras ejidales y pequeñas propiedades, la mayor parte agrícolas. Esto condujo a que más de veinte localidades rurales fueran absorbidas por la ciudad (2014: 126).

Tal como podemos apreciar en el mapa 7, la periferia, iluminada de color verde (intenso a suave), forma parte de las hectáreas que fue cubriendo la expansión urbana con colonias generalmente consideradas irregulares. En

Mapa 7. Densidad poblacional y grado de marginación en el municipio de Morelia



Fuente: elaboración con base en el Censo 2010 del INEGI y el Conapo 2010. Diseño: Marco A. Hernández Andrade. 2019.

estas colonias, el patrón poblacional es disperso con grados de marginación muy alto y alto.

Son muy interesantes los datos de Ávila cuando menciona que la urbanización de Morelia comenzó con mayor relevancia en los años ochenta e involucró varios agentes: “75% del área urbanizada fue promovida por líderes políticos y sólo 11% por el Estado” (2014: 127). Entre 1960-1990:

sólo 3% del área había sido promovida por organizaciones sociales, el 18% por la iniciativa privada, 21% por el Estado y 59% por fraccionadores y promotores independientes. Es decir, la mayor parte del crecimiento recayó en manos de especuladores del suelo, fraccionadores y dirigentes de partidos políticos principalmente del Partido Revolucionario Institucional (PRI)-Partido de la Revolución Democrática (PRD) (2014: 127).

Por su parte, Vargas, utilizando información de Enzástiga, divide en cuatro etapas el MUP que produjo la formación de colonias consideradas irregulares. La primera de ellas (1975-1980) se distingue por haber iniciado la invasión de terrenos al poniente de la ciudad, en las inmediaciones de Tres Puentes, aunque posteriormente sus miembros fueron desalojados y reubicados en los actuales terrenos de la colonia Unión Popular Solidaria (1997: 260). En 1979 se llevó a cabo otra experiencia urbana en Tenencia Morelos, suroeste de la ciudad, promovida por el PST. El *modus operandi* de esta organización era el de

invadir o comprar terrenos con cierta anuencia del estado, presionar mediante la movilización, con un discurso radical en contra del gobierno, para luego llegar a acuerdos políticos, muchas de las veces electorales, a cambio de terrenos [...] Muy pronto la zona cobró características de movimiento independiente de ese partido, para encontrar su lucha en la introducción de los servicios y la regularización de la tierra ejidal (Vargas 1997: 261).

La segunda etapa (1980-1985) se distingue por la proliferación de asentamientos irregulares. Según Vargas, con base en la información de Enzástiga,

El Estado, incapacitado para dotarlos de servicios públicos, implementó el Programa de Fraccionamientos Populares y el Programa de Lotes y Servicios de Vivienda Progresiva. El gobierno, al implementar tal política, logró mantener en general un control sobre el crecimiento urbano, facilitando el acceso de la tierra a los sectores de escasos recursos económicos, ese fue el manejo del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en las ciudades de Michoacán, y que en 1988 le redituaría significativamente en votos para la presidencia de la República (Vargas 1997: 262).

Durante la tercera etapa (1985-1988) se produce un repunte del MUP por el aceleramiento de la alta concentración poblacional en Morelia, afectado por el proceso constante de expulsión del campo a la ciudad, pero de manera particular por la llegada de gente proveniente del entonces Distrito Federal (Vargas 1997: 262). En la cuarta etapa (1988-1992), el neocardenismo abrió la posibilidad de impulsar la asamblea de barrios, pero el proyecto no fue aprobado por los colonos, ya que veían la necesidad de resolver más los problemas de sus colonias que defender el voto.

No obstante, varios dirigentes de las zonas recién creadas supieron aprovechar la coyuntura electoral para crear la organización CUS, que fue de las más importantes del MUP de Morelia. Para esos años, se habían multiplicado organizaciones que aglutinaban a varios asentamientos y, por supuesto, también las contradicciones y conflictos por el liderazgo. Concluye Enzástiga,

Y, sin embargo, la crisis urbana avanza irremediablemente [...] la mayoría de las colonias “irregulares” y “populares” de Morelia se clasificaron en 1991 dentro de la zona de ingreso familiar de subsistencia. En este tipo de zonas habita la población de menores ingresos familiares en promedio, lo que se traduce en que aquí se encuentran las áreas urbanas más pobres de la ciudad (citado en Vargas 1997: 264).

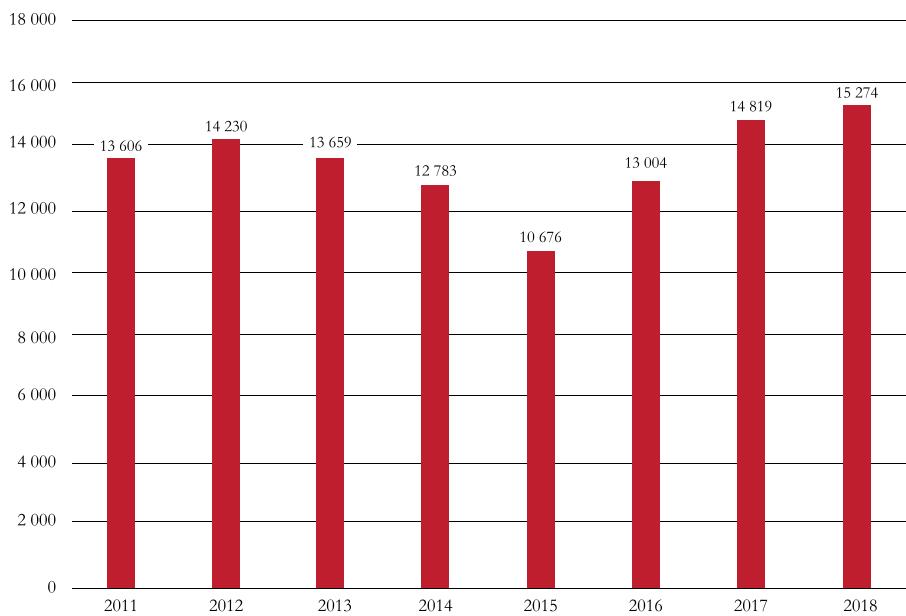
El proceso de transformación urbana de Morelia dio lugar a grandes problemas de violencia e inseguridad tanto por los acuerdos informales o ilegales entre autoridades y líderes populares en alianza con partidos, como por el tipo de asentamientos urbanos carentes de servicios públicos, legalidad y planeación, cuya situación fue usada por bandas para cometer actos delictivos y, en el peor de los casos, como casas de seguridad del

crimen organizado. Entre 1990 y 1995, el número de homicidios en Morelia fue de 770. Zepeda advierte que, en esos años, si bien el número de delitos era mayor en las ciudades, la tasa de homicidios era más alta en municipios rurales michoacanos, tal como Aguililla, que en 2009 tuvo una tasa de 258.3 homicidios por cien mil (2016: 60). Entre 1996 y 2000 Morelia contabilizó 542 homicidios y de 2001 a 2005: 280; de 2006 a 2010, el número de homicidios fue de 436; y de 2011 a 2015 ascendió a 650 (Zepeda 2016: 63). La gráfica 1 ilustra la incidencia delictiva anual, en donde se destaca que entre los años 2014 y 2015 hubo una disminución significativa del número de delitos en relación con años anteriores, debido a la intervención federal de 2014 para contener la violencia criminal. Sin embargo, desde el año 2016, la incidencia delictiva volvió a incrementarse a niveles más altos que en años anteriores en donde predominaban las organizaciones criminales michoacanas. Si bien los delitos considerados de alto impacto, como la extorsión, el secuestro y el homicidio doloso, disminuyeron significativamente, los delitos de daño patrimonial, como robo común, a casa habitación, fraude, violencia sexual y otros, se incrementaron en grados alarmantes.⁵

La expansión urbana en forma de asentamientos “irregulares” y el aumento de la incidencia delictiva en Morelia produjeron lo que Feltran (2013) denomina la producción del *discurso del crimen*; un dispositivo que funciona como forma segregacional de poblaciones marginadas a quienes se les atribuye la criminalidad en los márgenes urbanos. Es decir, la periferia es un término recurrente que emerge de modo apasionado cuando se quiere hablar de algunas situaciones terribles presentes en las grandes metrópolis (Vieira y Feltran 2013). Así, en los medios de comunicación y en los índices oficiales de violencia se plantea que son semilleros de delincuentes, que atracan, que roban y que defraudan. Paradójicamente, según algunas investigaciones, quienes habitan esas zonas estigmatizadas⁶ dicen sentirse vulnerables, pues no cuentan con vigilancia por parte de la policía, los rondines son escasos y sólo pasan las patrullas cuando se les llama y no porque los tengan incluidos en su patrón de control. Según un informe sobre violencia barrial, hay “recursos

5. A partir del año 2015 se modificaron los criterios de conteo de los delitos de fuero común. El rubro de robo patrimonial pasó a englobar una multiplicidad de delitos como secuestro, violencia sexual, robo a casa/habitación, entre otros, con el argumento de que afectaban los bienes.
6. Redespresa tu barrio, informe de proyecto, 2014, Sinergia Global, Imjuve, Sejoven, Ijum, Sedesol, PDF.

Gráfica 1. Delitos cometidos por año en el municipio de Morelia



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

limitados de las dependencias de seguridad pública. Esto da como resultado una insuficiente presencia por parte de cuerpos policiacos en la zona; además de no contar con un centro o una zona de vigilancia en el lugar. La falta de recursos también se observa en la escasez del alumbrado público y la tardanza en la respuesta de los policías al emitirse una alerta”.⁷ Según la última encuesta del ENSU del INEGI correspondiente al segundo semestre de 2018, “en Morelia 4 de cada 10 hogares en zonas urbanas tuvieron integrantes que fueron víctimas de al menos un delito de robo y/o extorsión, ubicando a la capital del estado entre las 11 ciudades con mayor incidencia del país”.⁸

Las problemáticas asociadas a la expansión urbana tales como agua, seguridad, vivienda y servicios públicos siguen formando parte de la agenda del gobierno estatal y municipal. Para principios de 2019, el gobierno municipal

7. Redespierta tu barrio, informe de proyecto, 2014, Sinergia Global, Imjuve, Sejoven, Ijum, Sedesol, PDF, p. 24.
8. Morelia, al alza robo y extorsión en casas, ENSU 2018: www.transmediatelevision.com/ (consultado 1 de abril de 2019).

moreliano anunció que alrededor de 237 colonias consideradas irregulares podrían ser susceptibles de obtener acreditación legal de sus predios, aunque en las más de 300 colonias en total, la situación jurídica y social es muy compleja, ya que decenas de asentamientos están ubicados en zonas de riesgo, restringidas, zonas federales, inmediaciones de ríos o en litigio.⁹ Frente a ello, los proyectos de expansión de zonas residenciales o de alto valor comercial siguen avanzando en espacios aparentemente legales para la construcción. El desarrollo inmobiliario y residencial de Altozano generó un debate público muy polarizado debido a la ubicación del proyecto,¹⁰ el destino de tierras ejidales usadas para ello y su ampliación, la probable corrupción denunciada entre inmobiliaria y gobiernos que aprobaron los proyectos en zonas protegidas, además del túnel vial; denuncias y demandas dirigidas por el Movimiento de La Loma que logró en parte detener por varios años algunas obras pero que finalmente se han llevado a cabo. A la vez que transcurren estos hechos, noticias filtradas a medios de comunicación denuncian de manera indirecta que “paracaidistas alistan la invasión de nuevos predios en Morelia”. Que más de mil familias, respaldadas por la Organización Colonias Unidas y por asociaciones sindicales, esperan su turno para invadir predios particulares al norte de la ciudad.¹¹

Lo que hemos observado hasta aquí es cómo los márgenes urbanos (asentamientos considerados irregulares, colonias pobres e invasión de predios) se fueron transformando en espacios asociados a la ilegalidad e informalidad, separando o dividiendo a la ciudad en dos o tres espacios por características socioeconómicas (Auyero, Bourgois y Scheppe-Hughes 2015). En esos espacios marginales se acentuaron labores de seguridad pública, a través de la vigilancia policial de invasiones prediales a particulares o ejidos, del monitoreo de conflictos y violencias que provocaban las acciones de invasión, manifestaciones y protección o resguardo de los predios tomados. Todo ello ha producido estadísticas delictivas y discursos públicos acerca de la producción de violencias

9. Susceptibles a regularización, 237 colonias en Morelia, www.quadratin.com.mx/municipios/morelia/ (consultado el 3 de abril de 2019).
10. Altozano es un proyecto inmobiliario de altísimo valor comercial, cuyos promotores/dueños son una familia moreliana dueña de varios negocios millonarios.
11. “Paracaidistas” se alistan; anuncian invasión de predios en Morelia, www.lavozdemichoacan.com.mx/morelia/ (consultado el 3 de abril de 2019).

exclusivas de esos espacios. A partir de esta visión se trazaron programas de prevención social y contención de la violencia delictiva, así como atención a víctimas y programas de reinserción social. A continuación analizaremos algunos de esos programas de intervención.

PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL CONTRA LA VIOLENCIA

Tal como se ha mencionado, a raíz de la intervención federal de 2014, Michoacán, y en particular Morelia, fueron objeto de varios programas públicos para revertir la presencia del crimen organizado e iniciar un proceso de reconstrucción social en las poblaciones más afectadas. Junto con la estrategia de seguridad para desarticular las organizaciones delictivas, se llevaron a cabo varias acciones de prevención social del gobierno federal, la Iglesia y organizaciones civiles. La Federación estableció programas de prevención mediante becas a estudiantes, proyectos productivos a mujeres víctimas de violencia, caravanas de atención médica. Además, se promovieron mesas de seguridad y justicia coordinadas por la Fucidim y MÉXICO SOS. Según nuestras fuentes, en 2010 el sector privado intentó crear una mesa de seguridad en Morelia, tratando de seguir el modelo que ya tenía Ciudad Juárez. Sin embargo, según testimonios, no existieron los elementos suficientes para definir la propuesta, esencialmente porque había infiltraciones en el gobierno que no propiciaron el clima de seguridad suficiente para que prosperara el proyecto. Hubo otra serie de intentos fallidos hasta que, con la llegada de Alfredo Castillo Cervantes como Comisionado Federal, se logra concretar la instalación de la Mesa de Seguridad y Justicia de Morelia, en noviembre de 2014. Ello posibilitó restablecer los canales de comunicación entre gobierno, sector privado y sociedad civil que el crimen organizado había minado. También se llevaron a cabo programas de prevención en las ciudades más importantes como: Uruapan, Apatzingán y Lázaro Cárdenas, donde se realizó una delimitación por polígonos de las zonas de alta incidencia delictiva.

Los programas de prevención de la violencia instrumentados en 2014 implicaron una tarea enorme por la manera en que necesitaban enfocarse los espacios por intervenir y generar mecanismos de confianza entre la

población escéptica, temerosa y resistente a emprender proyectos que podían ser susceptibles de alterar dinámicas del crimen en el ámbito local. De forma similar, la prevención social implicaba una colaboración interinstitucional con los tres ámbitos de gobierno, no siempre dispuesta a coordinarse por múltiples factores, pero sobre todo por el grado de penetración del crimen. En un estudio de prevención social en Michoacán, Rendón (2019) dio cuenta de cómo en Morelia el grado de confianza entre jefes de familia y sus vecinos era menor que en otros municipios como Ciudad Juárez, lo que significó un desafío para los esfuerzos de construir mecanismos de compañerismo entre la población.

La mesa de seguridad de Ciudad Juárez en 2010 contó con la participación de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, sector privado, académico y sociedad civil. Ello sirvió como modelo para replicarlo en Morelia y otros municipios. Si bien había una visión elitista alrededor de los diálogos con los distintos actores políticos que excluyó a otros agentes importantes afectados por la violencia criminal, la idea que trasmitieron fue la de convocar a actores públicos que contaran con capacidad de movilización económica, política y social. Sin embargo, resulta muy ilustrativa la narrativa brindada por Rendón, quien fue una de las participantes activas en el proceso de creación de los programas de prevención. Ella menciona que: “a diferencia de otros estados del país donde este tipo de estrategias recibieron mucho apoyo por parte del sector privado [...] en Michoacán, especialmente en Morelia, buena parte de la clase empresarial depende de contratos y servicios de gobierno, lo cual hizo difícil y lento el proceso de participación” (2019: 228).¹² Más adelante señala que quizás por ello la clase empresarial moreliana no aceptó el pago de un impuesto para invertir en tareas de prevención social, como sí fue el caso en algunos municipios del norte de México (*ibidem*).

Este tipo de factores ocasionó un avance lento de los programas de prevención, de la mesa de seguridad y de los mismos programas de apoyo federal en espacios públicos capturados por el crimen. Pese a ello, Morelia fue dividida en cuatro polígonos para aplicar programas federales de prevención, de acuerdo con criterios de incidencia delictiva, carencia de servicios

12. Cabe precisar que el sector empresarial, al depender de contratos y servicios brindados al gobierno municipal y estatal, con la intervención federal de 2014 fueron afectados en sus inversiones ya que el comisionado Castillo cuestionó este tipo de negocios por probables economías ilícitas.

públicos y tasa de pobreza; esa división territorial se realizó justo en las colonias consideradas irregulares y sin atención oficial.¹³ Cada polígono se integró por 27, 74, 48 y 36 colonias, respectivamente, cuyos grados de marginalidad y delictividad se calcularon con base en estadísticas del INEGI y otras fuentes oficiales. Esta iniciativa contó con una inversión total de \$36 949.723, de los fondos del Pronapred. Entre sus programas principales estuvieron: Coro Fundamental y Orquesta de Guitarras Sumando Voluntades; Rescate de un espacio público deportivo; programa Carta de la Tierra, destinado a ayudar a transformar actitudes de los jóvenes de secundaria y reforzar el respeto al prójimo; programas Glorias del Deporte: Fútbol Escuela de Vida; Proyecto Integral de Atención Psicológica, formación humana y laboral para jóvenes de pandillas y otorgamiento de becas a jóvenes en situación de riesgo de deserción escolar.¹⁴

Estos programas darían origen a una serie de iniciativas por parte del presidente municipal Alfonso Martínez durante su gestión 2015-2018, quien procuró incrementar el número de policías de 176 a casi 850 elementos con exámenes de control de confianza, como una forma de adecuarse a los estándares internacionales que propone la ONU. También formuló el Reglamento de Orden y Justicia Cívica de Morelia como una figura jurídica innovadora. Se realizaron modificaciones al Reglamento de Tránsito y Vialidad para adaptarlo al ordenamiento anterior. Dentro de la Comisaría de policía municipal, la corporación creó dos oficinas relacionadas con la violencia: la Unidad de Atención a Víctimas y la Unidad de Policía de Proximidad.

Por su parte, la Iglesia en Michoacán había venido trabajando desde hacía varios años en la mitigación de la violencia. Algunos de sus sectores comenzaron a cuestionar y resistir las prácticas criminales en sus respectivas parroquias, a partir de reuniones de la Pastoral Social que llevan a cabo cada año.¹⁵ La expansión de La Familia Michoacana, y posteriormente

13. Experiencias de este tipo son muchas en ciudades latinoamericanas tal como Medellín, Colombia, donde por ejemplo, la Comuna 13, a donde llegaron cientos de desplazados por la violencia, paramilitares e integrantes de grupos de los carteles de la droga, fue declarada por varios gobiernos municipales como un espacio ingobernable y por tanto, por su condición irregular, el gobierno no quiso ofrecer servicios de seguridad, servicios públicos urbanos e incluso reconocimiento de su calidad de ciudadanos con derechos (Angarita, Jiménez, Gallo 2002).
14. Datos brindados por la Oficina de Enlace Interinstitucional de la Subsecretaría de Prevención social, 2015.
15. A pesar de que en medios de comunicación se difundieron historias de algunos sacerdotes que mantenían relaciones de amistad con figuras del narcotráfico, no en todos los contextos ocurría eso, tan es así que seis

de Los Caballeros Templarios, desencadenó acciones más planeadas de la Iglesia para enfrentar los traumáticos efectos de la violencia criminal. En un documento redactado por la propia Iglesia y difundido por medio de la página oficial de la Arquidiócesis de Morelia, se afirmó que existían cuatro plagas en México: *a) Del corporativismo clientelar del PRI pasamos al neocorporativismo clientelar de la oposición electoral, lo que, lejos de mejorar, empeoró los principales rasgos de nuestra cultura política; b) Algunas cifras y estadísticas del subdesarrollo económico se acentuaron, revelando, una vez más, nuestra condición de economía débil en un mundo cada vez más competitivo, dinámico y globalizado; c) La irrupción de la delincuencia organizada, que a lo largo de 12 años ha puesto en jaque una parte del diseño legal e institucional del país y le ha arrebatado la tranquilidad y la seguridad económica a la sociedad; d) La impotencia o debilidad institucional frente a los agitadores y artífices del despertar del “Méjico bronco”, cuya única alternativa de crecimiento radica en la generación de conflictos y en instaurar el caos social.*¹⁶

Asimismo, señalaron que a la dinámica de deterioro permanente y al rezago económico ancestral que padece la entidad, habría que sumar las cuatro “plagas” que, a partir del inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas Batel en 2002, azotaron al estado: *a) La implantación profunda de la delincuencia organizada en casi todos los tejidos de la vida económica y social de la entidad; b) La peor degradación de la educación pública en la historia del estado, por los mismos integrantes de la CNTE que debían ser los principales promotores de su elevación y su grandeza; c) La irrupción de una gran e inmoderada conflictividad social, a la que nadie parece estar dispuesto a ponerle límites y control; d) La peor quiebra de las finanzas públicas, acompañada de un endeudamiento descomunal e injustificado y de uno de los saqueos de recursos públicos más graves e impunes que se recuerden en la historia de la entidad.*¹⁷

sacerdotes han sido asesinados y un número significativo de ellos fueron presionados para dejar sus parroquias por negarse a officiar misa fuera de la iglesia, por no aceptar brindar sus servicios en panteones, recibir donaciones ni confesar a criminales.

16. Memoria: IX Asamblea Diocesana de Pastoral, 2013, texto PDF, www.arquidiocesismorelia.mx/images/docs/memoriaix.pdf, p. 114. Cursivas nuestras.
17. Memoria: IX Asamblea Diocesana de Pastoral, 2013, texto PDF, www.arquidiocesismorelia.mx/images/docs/memoriaix.pdf, p. 114. Cursivas nuestras.

En 2013, el obispo de Apatzingán, Miguel Patiño Velázquez, publicó una carta pastoral incendiaria, acusando al gobierno estatal de tener nexos con el crimen:

El Estado de Michoacán tiene todas las características de un Estado Fallido. Los grupos criminales: Familia Michoacana, Zetas, Nueva Generación y Caballeros Templarios, principalmente, se lo disputan como si fuera un botín. La Costa: para la entrada de la droga y los insumos para la producción de las drogas sintéticas; la Sierra Madre del Sur y la zona aguacatera: para el cultivo de marihuana y amapola, el establecimiento de laboratorios para la producción de drogas sintéticas y refugio de los grupos criminales. Las ciudades más importantes y todo el Estado: para el trasiego y comercio de la droga, “venta de seguridad” (cuotas), secuestros, robos y toda clase de extorsión [...] Los gobiernos municipales y la policía están sometidos o coludidos con los criminales y cada vez más crece el rumor que el gobierno estatal también está al servicio del crimen organizado lo que provoca desesperanza y desilusión en la sociedad.¹⁸

Con la designación de Carlos Garfias Merlos como arzobispo de Michoacán,¹⁹ el 6 de noviembre de 2016 se impulsan nuevos programas de intervención eclesial inspirados en esquemas de atención social que se habían llevado a cabo en el municipio de Acapulco, Guerrero, en plena crisis de violencia criminal. Las múltiples propuestas de la Arquidiócesis de Morelia son diversas, venían manifestándose desde 2010 con la publicación del libro: *Que en Cristo nuestra paz México tenga vida digna*, donde se plantearon las siguientes ideas: *a)* transmitir la fe, en particular el amor de Dios, reflejado en la construcción de paz; *b)* proteger a la familia; *c)* trato digno a las mujeres; *d)* renovar la vida comunitaria en las parroquias; *e)* proponer la reconciliación social y el perdón como alternativa a la violencia; *f)* educar para la legalidad; *g)* instrumentar medidas curativas a los efectos de la violencia, particularmente en el cuidado y la atención de las víctimas de la violencia; *h)* crear

18. Rodrigo Vera, “Michoacán es un estado fallido: Obispo de Apatzingán”, en <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=356641> (consultado 15 de mayo de 2019).

19. El arzobispo siguió coordinando el programa eclesial: Justicia, paz, reconciliación, fe y política a nivel nacional.



Transeúntes se detienen a observar las fotografías de las y los desaparecidos que expone la IV Caravana de Búsqueda. Morelia, noviembre de 2018. Fotografía de Heriberto Paredes.

puentes de entendimiento ecuménico.²⁰ A partir de estas ideas rectoras se crean los *centros de escucha*, que ya tenían antecedentes en Acapulco, y diseñan para Morelia la misma estructura y los mismos objetivos. Con ellos se espera influir en la construcción de paz con la finalidad de prevenir conflictos, además de acompañar a las víctimas dándoles apoyo psicológico, jurídico y espiritual, e incluso médico si es que lo requirieran. El Observatorio Diocesano, por su parte, tiene su antecesor más antiguo en Aguascalientes y, al igual que los otros que existen en la república,²¹ se creó para recopilar información, analizarla y clasificarla para la toma de decisiones pastorales. Los datos por recabar son administrativos, como son bautizos, bodas, defunciones y, conjuntamente, registrar aquellos delitos que se cometan en los

20. Que en Cristo nuestra paz México tenga vida digna. Conferencia del Episcopado Mexicano México, 2010 Exhortación Pastoral del Episcopado Mexicano, Departamento de Comunicación Social de la Comisión Episcopal para la Pastoral Social, Zamora, 2010.
21. Observatorio Diocesano de Aguascalientes, Observatorio de Geo-Estadística para la Pastoral Zacatecas, Observatorio Pastoral Acapulco, Observatorio Eclesial Observatorio Arquidiocesano de Guadalajara.

polígonos propios que han trazado a partir de la información territorial de la Arquidiócesis, ya que con ese conocimiento se pueden hacer homilías que contengan mensajes acerca de las violencias que se identifiquen.²²

Hasta el momento son cinco los *centros de escucha* en la ciudad y han observado que existe un alto porcentaje de violencia intrafamiliar,²³ cuestión que la Iglesia católica conoce desde 1998. En el mes de julio de 2019 se inicia un programa llamado Misas Callejeras por las víctimas de la violencia, donde se celebra una misa y se les otorga una cruz con una vela a los familiares de algún desaparecido o asesinado. En la colonia de escasos recursos donde el arzobispo celebró la primera misa, se contabilizaron alrededor de 23 desapariciones y 69 homicidios. El proyecto es seguir celebrando misas como una forma de perdón y reconciliación. Además, tienen con sustento compar-tido el Refugio Santa Fe, que en gran medida depende de la pastoral social, donde se da protección a mujeres y sus hijos que han sufrido maltrato de tal magnitud que esté en peligro su vida. Se otorga tratamiento psicológico y se imparten talleres y escolarización para que al salir sean autosuficientes y, también, se les vincula con apoyos estatales y federales. Recordemos que el asunto de la violencia hacia las mujeres es de preocupación en la entidad y no se ha visto disminuida a pesar de haberse declarado la emisión de la Alerta de Género el 28 de junio de 2016. Uno de los cursos que se han impar-tido en los *centros de escucha* y en el Refugio fue el de la Fundación para la Reconciliación, la ES. PE. RE, metodología desarrollada por el misionero de la Consolata, Leonel Narváez Gómez, traída a Monterrey, México, en 2003, por medio del Centro Cultural Loyola, y que después se replicó en otras ciudades del país; la estrategia que siguen está basada en la resolución de conflictos mediante la convivencia, la solidaridad y la justicia; asimismo, han desarrollado una pedagogía del cuidado y la reconciliación. Hacen hincapié en la prevención de violencias procurando la sanación de traumas a partir de la conformación terapéutica de grupos humanos. Podría decirse que es un grupo de autoayuda, donde circula la palabra y tiene como propósito el perdón, que no es acallar el dolor y la injusticia, sino mirar con nuevos ojos

22. Mapa del Observatorio Nacional: www.cem.org.mx/obraSocial.html (consultado 9 de abril de 2019).

23. El primero se encuentra en el primer cuadro de la ciudad en la calle Benito Juárez, el segundo en la parroquia de Santiguito y el tercero en la parroquia de San Juanita de los Lagos. Otros centros de escucha se han instaurado en municipios como Zamora.

al agresor y vivir una justicia restaurativa por medio de la reconciliación (Narváez y Armato 2016: 5-125).

Como parte de su posicionamiento en la agenda de la violencia pública, pensaron diseñar un programa piloto para que en las parroquias se recibieran denuncias de violencias. A partir de los diálogos interinstitucionales que ofrece el esquema de la mesa de seguridad, durante el periodo de gobierno de Alfonso Martínez, los funcionarios del ayuntamiento de Morelia, la policía municipal y los otros actores civiles buscaron un nuevo modelo de atención que implicaba el reordenamiento de zonas de vigilancia policial divididas en polígonos y no en cuadrantes.²⁴ La Arquidiócesis de Morelia, por su parte, comenzó a realizar una cartografía eclesiástica para delimitar las 243 parroquias que comprende su territorio y que van más allá de los límites del estado de Michoacán. Además, realizaron un análisis sociodemográfico que les permitió una evaluación más real, en relación con los esquemas de vigilancia de la policía y monitoreo de la incidencia delictiva. El proyecto tenía la intención de que en las parroquias se elaborara una estadística que sirviera de “espejo” frente a las instancias de procuración de justicia para así también dar seguimiento a los casos.

Además de estas actividades, también lleva a cabo trabajo pastoral en varios rubros como migración y grupos indígenas vulnerables. Por ejemplo, la pastoral penitenciaria fue dirigida por el padre Gustavo, exdirector general de Caritas Internationalis, quien llevaba siete años en el cargo hasta 2018. Cuenta que cuando llegó a trabajar a las cárceles (regularmente durante los domingos visitan los centros de reclusión de adultos y jóvenes infractores de Morelia), pensó que encontraría gente de lo peor, pero en realidad “hay presos de la injusticia; el sistema de justicia está corrompido y encierran a aquellos que no tienen para pagar su proceso y un abogado que los auxilie”. Según el sacerdote, los presos: “No tienen para comprar la justicia”²⁵ El padre Gustavo pretendió instrumentar ayuda jurídica en las prisiones, pero no fue bien recibida por las autoridades penitenciarias porque era necesario instalar un despacho dentro de las instalaciones.

24. En coordinación con instituciones estatales y federales, agrupados como Grupo de Coordinación para la Seguridad Local.

25. Entrevista al padre Gustavo, 13 de marzo de 2018.

ALCANCES DE LAS INICIATIVAS FRENTE A LA CRISIS URBANA

En esta parte analizamos las iniciativas que pudieron coordinarse entre las instituciones nacionales y estatales, eclesiales y civiles.²⁶ A partir de 2017, el proyecto de reducir la incidencia delictiva en Morelia acercó al arzobispo Carlos Garfias Merlos y su equipo con el presidente municipal en torno a la mesa de seguridad, además de otros sectores como el estudiantil y académico. La mesa de seguridad fue importante para la construcción de canales de comunicación con los representantes de seguridad de la ciudad; de alguna manera pudo subsanar la desconfianza propia de escenarios de violencia, pues las condiciones en años anteriores no posibilitaron la articulación de mediaciones entre empresarios, Iglesia, sociedad civil organizada e instituciones gubernamentales.²⁷

Ante la conclusión de la intervención federal en enero de 2015 y el aumento de la violencia en Morelia, el punto medular de discusión en la mesa de seguridad fue: ¿cómo poder articular esfuerzos para enfrentar la creciente y preocupante incidencia delictiva? Una iniciativa muy interesante fue la plataforma digital para denuncia de delitos, financiada por la compañía Motorola, presentada el 19 de agosto de 2016, desde la que se podría revisar el seguimiento de acuerdos de la mesa, y la ciudadanía desde su celular o computadora hacer denuncias anónimas o informar de las presentadas ante

26. En distintas notas de prensa se mencionaba que la cantidad de elementos activos en la ciudad eran sólo de 176 antes de que asumiera el cargo Alfonso Martínez en 2015, quien durante campaña aseguró que era un tema primordial en su agenda. Véase: Alfonso Martínez expone propuestas ante Consejo Ciudadano de Morelia, www.atiempo.mx/politica/ (consultado 9 de abril de 2019).

27. La forma en la que se encuentra integrada la mesa de seguridad en Morelia es la siguiente: se suele invitar a representantes de los tres niveles de gobierno, a militares, a policía estatal y municipal, al delegado de la Procuraduría General de la República (PGR), a la fiscalía anticestuarios, a la Comisionada de Atención a Víctimas (CEAV), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), diputados y regidores. Ciudadanos sin cargos, “honrables y de buenas costumbres”, como rectores de las universidades públicas y privadas, empresarios, personas reconocidas públicamente, representantes estudiantiles y de la sociedad civil, así a como actores religiosos de diversas denominaciones. La convocatoria se fue extendiendo para que se tuvieran diversos puntos de vista, pero sobre todo para que se compartieran las preocupaciones de inseguridad y sus posibles soluciones o estrategias a seguir. Cuando se nos invitó a diversas sesiones, observamos que no todos los actores asistían a las reuniones ni tampoco se tomaban decisiones trascendentales; muchas veces parecían deliberaciones protocolarias sin demasiada efectividad. No podemos afirmar que siempre sea así, ya que puede ser que nuestra presencia alteró el ritmo habitual de sus discusiones. El coordinador de la mesa, por lo menos desde el año 2011 fungía como presidente de la Cámara de la Industria del Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Conavi).

el Ministerio Público.²⁸ Con dicha plataforma se podía mapear parte de la incidencia delictiva; es decir, geolocalizar las violencias. Casi todos los actores involucrados alrededor de la mesa estaban convencidos de que para intervenir en la reducción del riesgo era necesario tener un mapeo lo más completo posible de las colonias consideradas irregulares y violentas, donde se señalarían sus espacios con particular precisión en las zonas en que los delitos fuesen frecuentes. Además, se podría responder si esas colonias formaban parte de las tareas de vigilancia policial; si había inteligencia acerca de las células delictivas que se presumía operaban en la zona; si contaban con todos los servicios públicos o si eran colonias irregulares. La Iglesia católica propuso realizar, junto con la policía municipal y estatal, un cambio de enfoque de cuadrantes a polígonos; se planteó crear 13 en la ciudad para que la policía tuviera mayor cercanía con la sociedad, así como desarrollar una metodología para aterrizarlo en zonas violentadas. Además, se pretendía descentralizar oficinas de atención a víctimas y administración en algunas zonas dentro de los polígonos. Es decir, recurrir a la estrategia del kilómetro 0, que consiste en evitar el traslado de las personas afectadas y procurar una pronta solución a sus necesidades y problemáticas. Independientemente de que cada institución u organización tuviera sus propias visiones acerca de la inseguridad y la prevención, tuvieron una agenda en común propiciada por una coordinación interinstitucional que evidenciaba modelos tradicionales de actuación que necesitaban superarse. Representan sobre todo un esfuerzo colectivo poco frecuente en contextos de violencia. Las preocupaciones principales de esa conjunción de instituciones y ciudadanos han sido crear una estrategia común en materia de seguridad y justicia, con particular atención en las víctimas, instar a las dependencias a que se tenga personal calificado, reforzar las labores de vigilancia vecinal, fortaleciendo los comités y las casetas, ello a través del programa “Colonias seguras”; la cuestión del consumo de sustancias ha sido de su interés, ya que la vinculan con la delincuencia. Pero en los extensos cabildos, aunque deberían formar parte de la dinámica del diálogo en la mesa, no todos contaban con el tiempo suficiente para hacerlo, como la Iglesia y otras organizaciones civiles.

28. www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n9287, consultado el 13 de agosto de 2018.

El equipo pastoral de la Arquidiócesis pronto se dio cuenta de que construir una estadística “espejo” crearía dificultades debido a que exponía a una situación de riesgo a los párrocos y a la feligresía, pues podrían incomodar a alguien y ser susceptibles de venganzas por las denuncias recabadas, ya que las oficinas parroquiales quedarían expuestas, además de que no contaban con los protocolos de seguridad necesarios. Obviamente, no todas las parroquias estaban dispuestas a colaborar, pues varios sacerdotes asumían su compromiso de manera estrictamente espiritual. Dos años después, en febrero de 2019, se hizo una encuesta piloto en algunas parroquias, gracias a la cual se dieron cuenta de que construir una estadística “espejo” de todo tipo de denuncias no era una opción, pues eso implicaba mayor riesgo y duplicidad de funciones. Lo que se hizo en su lugar fue recabar quejas o testimonios de personas afectadas por algún tipo de violencia, sin comprometerse expresamente a realizar acompañamientos al Ministerio Público, primero, porque quienes trabajan en el área jurídica de los *centros de escucha* son voluntarios y, segundo, por protocolos de seguridad, sus alcances se limitarían al asesoramiento. Actualmente siguen trabajando con el modelo de polígonos parroquiales y, en algunos casos, si cuentan con voluntarios o “grupos levadura” reciben quejas o denuncias en las oficinas de las iglesias, pero aún no se ha extendido a todo el estado.

La coordinación con los cuerpos policiacos federales, estatales y municipales se vislumbraba complicada por resistencias, indiferencias o incluso por una posible colusión de algunos miembros; además, sus formas de patrullaje o policiamiento iban a ser constantemente supervisadas y llamadas a cuentas, ante una posible actuación negligente, y las autoridades serían exhibidas ante la falta de recursos o por otro tipo de actividades.

Todos estos obstáculos parecían difíciles de vencer, de manera que la iniciativa de concertar esfuerzos entre instituciones de gobierno, Iglesia y sociedad civil tuvo varias modificaciones y ajustes. Para marzo de 2017, los planes de coordinación parecían venirse abajo. En materia de seguridad, varios desacuerdos se exhibieron públicamente entre el gobierno estatal y municipal: “... uno de los desacuerdos que se han tenido en materia de seguridad en Morelia está la firma y ratificación del convenio del Mando Unificado. Entre los argumentos por los cuales no ha sido aceptado por el edil, Martínez Alcázar, está la posibilidad de que los uniformados municipales tengan que

estarse moviendo de manera recurrente a otros municipios en apoyo”²⁹. En entrevista, el presidente municipal matizó que: “no iba a prestar a sus policías, toda vez que el Mando Único con el que venía operando la policía en Morelia había debilitado a la policía de la ciudad, además de que había expuesto a los elementos, que perdieron parte de sus prestaciones y reducido a casi nada la fuerza pública local” (*ibidem*).

De forma similar, en la gestión de Martínez Alcázar, como se mencionó oportunamente, la mesa de seguridad en reunión con el grupo de coordinación para la seguridad local acordó conjuntar esfuerzos para cambiar el enfoque de la vigilancia de sectores a cuadrantes atendidos por las tres corporaciones federal, estatal y municipal, con el propósito formal de reducir los niveles de mando. Aunque mantuvieron la figura reglamentaria de sectores, no siempre hubo coordinación con otras instancias de seguridad y justicia. Para finales del año 2017, el secretario de Seguridad Pública estatal declaraba una falta de coordinación toral en el estado, que impedía la eficacia en torno a la violencia. En el caso de Morelia, un legislador mencionó que el ejemplo más claro de las fallas en la coordinación entre las fuerzas de seguridad se da en Morelia. “Tienes el ejemplo clarísimo en la capital, en la capital cada quien tiene incluso un cuadrante, el gobierno del estado tiene un cuadrante, tiene otro la Gendarmería, tiene otro la Policía Municipal y no dan resultados porque no están coordinados, no tienen una estrategia que diga hay un Mando Único. Aquí no hay un Mando Único, hay cuatro mandos”³⁰.

Pese a las contradicciones en torno a las iniciativas interinstitucionales, en la ciudad de Morelia se implantaron otros programas interesantes. Uno de los más sobresalientes fue el de la modificación de los reglamentos municipales. Uno de ellos fue el de Tránsito y Vialidad, el cual cambió la denominación de la policía municipal y en lugar de llamarla Dirección de Seguridad, propuso nombrar a un *comisionado* y a un *comisario*, e integrarlo por cinco unidades. La atención a víctimas se presentó como una oficina transformadora y única en el país por la manera en que una corporación policial estaba cambiando el enfoque de la punición a la prevención. Sin embargo, como veremos más adelante, detectamos una duplicidad de funciones con otras oficinas similares

29. www.quadratin.com.mx/principal/piden-morelianos-escuchados-en-tema-seguridad/ (consultado el 15 de noviembre de 2018).

30. <http://cambiodemichoacan.com.mx/nota.php?id=18407&tipo=n> (consultado el 1 de noviembre de 2018).

por la ida y vuelta de personas que se acercaban a las oficinas, sin que necesariamente se resolvieran problemas apremiantes de víctimas de violencia.

La principal novedad que impulsó el presidente municipal fue la figura de un *juez cívico municipal*, derivado del reglamento de Orden y Justicia Cívica. Fundamentalmente, los jueces tenían la misión de desahogar las innumerables quejas o demandas de la población hacia alguna autoridad o entre los mismos ciudadanos, en audiencia pública y videograbada, de resolver inconformidades por infracciones de tránsito, pleitos, riñas, robo *infraganti* y, en general, lo que se llamó la convivencia entre vecinos. Para ello, se acondicionaron oficinas en el centro histórico de Morelia para atender a la ciudadanía. Las audiencias podían durar entre cinco y diez minutos, donde “el infractor recibe a veces sólo un pequeño regaño y sale con una idea más clara de cómo comportarse en la calle con los demás”, según un funcionario público municipal.³¹ Los cálculos proporcionados a los medios de comunicación por parte de las autoridades municipales establecen que de mayo a septiembre de 2017 se resolvió un total de 4 500 casos.³²

Lo que podemos resaltar de las iniciativas, tanto de cada institución como de los proyectos colectivos para reducir el índice delictivo en Morelia, es que desde la intervención federal de 2014, la atención pública y gubernamental hacia la violencia vivida en el estado fue un elemento muy importante que logró visibilizar los costos humanos, económicos y políticos del dominio de los grupos del crimen organizado. Se pudieron instrumentar varios proyectos de prevención social y de estrategias de desarticulación del crimen organizado. Como hemos mencionado, el respaldo a ciertos actores públicos con capacidad para movilizar recursos y capacidades hizo que varias organizaciones civiles y diversos colectivos no fueran tomados en cuenta, reproduciendo o amplificando formas de exclusión del hacer político. Aún así, el mecanismo de apertura política que se generó con la coyuntura de la intervención federal propició posibilidades de diálogo, coordinación y colaboración interinstitucional que habían sido fragmentadas durante mucho tiempo por grupos del crimen

31. Morelia cuenta con sólo cuatro jueces cívicos para casi un millón de habitantes, www.atiempo.mx/morelia/ (consultado el 3 de abril de 2019).

32. Morelia, más de un año de romper paradigmas en justicia cívica, <https://sistemamichoacano.tv/noticias/19-michoacan/21553-morelia-mas-de-1-ano-de-romper-paradigmas-en-justicia-civica> (consultado el 3 de abril de 2019).

organizado. Sin embargo, tal como lo señaló Rendón, si los programas de prevención social de la violencia y la delincuencia que se impulsaron desde el gobierno federal no tenían continuidad, difícilmente iban a rendir frutos a largo plazo (2019). La inversión de 36 millones de pesos no prosiguió, ya que en 2017 desapareció el fondo del Pronapred.³³

Por lo que se refiere a la delimitación poligonal de la incidencia delictiva donde colaborarían la Iglesia, las policías municipal y federal, así como el municipio, para monitorear el delito y contrarrestarlo, no resultó como se esperaba. Cada institución u organización tiene sus propias agendas e intereses que al final poco a poco fueron fragmentando la iniciativa que se veía como un proyecto innovador. Al final, la propuesta de coordinar todas las policías en un mando unificado tampoco prometía buenos resultados, pues la centralización de la seguridad pública no logró revertir el índice delictivo, como se había prometido. La seguridad siguió entrampada en sus propios nudos y contradicciones, capitalizadas por grupos de delincuencia organizada en alianza con funcionarios para seguir beneficiándose de la violencia.

Por su parte, las iniciativas de reestructurar la policía municipal, crear unidades de atención a víctimas y expedir un Reglamento de Orden y Justicia Cívica parecen buenos esfuerzos por cambiar modelos de seguridad con un enfoque ciudadano que prioriza la proximidad social y la atención a víctimas; sin embargo, dichas unidades parecen duplicar esfuerzos y competencias con la Oficina de Atención a Víctimas, federal y estatal, así como de los centros de atención a víctimas de la Iglesia católica y algunas de asistencia privada. En nuestras conversaciones con familiares de desaparecidos, pocos hablan bien de las dependencias de ayuda gubernamentales, e incluso consideran que en algunos casos se han sentido revictimizados por sus procesos internos. En cuanto a la iniciativa de jueces cívicos, todo parece indicar que es una medida interesante que desahoga gran parte del trabajo de las agencias del Ministerio Público, dado que las personas no suelen denunciar por la poca atención que perciben en las oficinas de procuración de justicia. Por ejemplo, según el Índice Global de Impunidad, 2018, Michoacán tiene alto grado de ella, además es catalogado como un caso atípico, ya que

33. Desaparece Pronapred; no afectará a comunidades que recibían el subsidio, www.quadratin.com.mx/sucesos/ (consultado 2 de mayo de 2019).

las cifras arrojadas por las dependencias no garantizan certidumbre en sus datos (2018: 98). Señala el mismo informe que los retos más grandes para el estado se encuentran en el buen funcionamiento del sistema de seguridad y justicia. Por ejemplo, del total de averiguaciones previas por homicidio sólo se encarcela a 4%, contrastando con la cifra nacional de 17%. La cadena de impunidad inicia con 35 306 averiguaciones previas y culmina con sólo 1 392 sentenciados. Existe una insuficiencia de agentes ministeriales, pues se contabiliza sólo a ocho por cada 100 mil habitantes y sólo diez agentes por cada mil delitos registrados, es notoria la falta de personal especializado para dar seguimiento a las denuncias (*ibidem*: 100).

Estos datos nos brindan una idea del alcance de los jueces cívicos, los cuales si bien descargan miles de probables denuncias al Ministerio Público y éste es un mediador de conflictos potenciales que pueden derivar en violencia, sus principales atribuciones son: “todo aquello que lesione el orden y la seguridad pública, los servicios públicos, las buenas costumbres, la tranquilidad e integridad de las personas, el medio ambiente y la moral en general, así como todo aquello que vaya en contra de los intereses colectivos de la sociedad”.³⁴ Una de nuestras observaciones es que tienen facultades muy restringidas, además, el tipo de denuncia y delito recibido en audiencia no guarda una relación directa con la incidencia delictiva como: robo común o calificado, violencia sexual, homicidio, secuestro, que constituyen el grueso de la incidencia en Morelia.

Ahora bien, en lo referente al fortalecimiento de la policía municipal, sabemos que los proyectos dependen de la administración en turno y que algunos programas no perduran porque responden a las necesidades del momento y no específicamente al análisis de contexto a largo plazo. “La policía [forma] parte de la racionalización de la administración pública y del ejercicio del poder, en aras de ofrecer seguridad a los ciudadanos” (Dávalos, Hernández y Pulido 2018: 2). Tiene como principales objetivos el control territorial, señalamiento de los espacios peligrosos, administrar lo social y los lugares amenazantes para el poder. Además, es gestionadora de disciplina y educadora de la moral social. Si bien éhos son los ideales en los que giran los

34. Reglamento de orden y justicia cívica para el municipio de Morelia, Michoacán, <http://contraloria.morelia.gob.mx/index.php/> (consultado 2 de mayo de 2017).

distintos cuerpos policiales, lo cierto es que el trabajo interinstitucional es complejo, y se complica aún más cuando vienen cambios de gobierno y de partido político, los trabajos realizados se cuestionan y se desechan. Se suele perder comunicación y la desconfianza surge de nuevo entre los integrantes. Todo esto se refleja en la poca comunicación y es escaso trabajo colaborativo que se han mostrado en la reciente administración municipal de Morelia con su retiro del Mando Unificado de la policía, así como en el diálogo entrecortado con la mesa de seguridad y sus múltiples actores.

A MANERA DE CIERRE

Varias interrogantes nos han llevado a la realización de este trabajo, una de ellas es: ¿por qué a pesar de tantas iniciativas y de incansable trabajo individual y colectivo para reducir la incidencia delictiva en Morelia, ésta ha aumentado de forma preocupante? Parte de nuestra respuesta no está en los alcances y limitaciones propios de una u otra iniciativa, sino en el tipo de problemática urbana en la que pretenden incidir. Hemos visto una ciudad que se ha transformado de manera más acelerada y desordenada. Desde la década de los años setenta del siglo XX a la presente década del XXI, se ha encontrado en medio de un proceso de expansión urbana incentivada por el crecimiento poblacional, la migración, o bien por mejorar la calidad de vida. También, por proyectos inmobiliarios de especulación financiera a menudo fraudulenta que aprovechan los márgenes ilícitos para adaptar las políticas públicas a intereses particulares (Trevor 2019). La formación de periferias consideradas irregulares y violentas ha constituido una red espesa de corrupciones, ilegalidades y prácticas de negociación político-electoral que ha hecho de la expansión urbana un problema serio de gobernabilidad. ¿Cómo comprender el que cientos de colonias se hayan formado como consecuencia de márgenes ilícitos de la ley y negociaciones electorales para beneficiar a algún político o partido y luego se les negase el estatus de propiedad, servicios públicos y derechos a la ciudad?, ¿cómo comprender que desarrollos inmobiliarios de alta rentabilidad hayan logrado cambiar el uso de suelo de ejidos para edificar condominios altamente costosos, con sistemas de bombeo de agua potable autónomos y en medio de ello lograr brincarse normatividades como las reservas o áreas

naturales protegidas para construir rutas de comunicación, frente a colonias o asentamientos “irregulares” que no tienen prácticamente nada, y cuando hay vigilancia policial se usa la fuerza de manera desproporcionada?

Parte de las dificultades de las iniciativas para reducir la incidencia delictiva es que operan en medio de estas complejidades y contradicciones urbanas, en las cuales lo primordial para los gobiernos en turno no es resolver derechos de ciudadanía, sino paliar las adversidades con programas de asistencia social que naturalizan la crisis urbana como algo irremediable. Ello nos lleva a la siguiente cuestión: ¿hasta dónde es posible la colaboración interinstitucional, eclesiástica y civil, y qué lecciones pueden obtenerse? Creemos que es viable y deseable el trabajo interinstitucional, lo hemos visto en los ejemplos aquí analizados. Es importante que se dé este tipo de ejercicios de diálogo para la toma de decisiones entre la sociedad civil, el sector privado, el académico y el ecuménico, ya que pueden surgir proyectos interesantes que se nutren de puntos de vista diversos. Sin embargo, desde hace años, las mesas de coordinación institucional y las reuniones que constantemente son convocadas por agentes gubernamentales y por otros actores, se han convertido en actos solemnes y meramente protocolarios que parecen no tener efecto real en la disminución de la violencia. Además, lo que hemos observado es que los cambios de gobierno han afectado la continuidad de algunos proyectos que parecían prometedores. De hecho, los gobiernos deben tomar realmente en serio la manera en que desde sus decisiones políticas están contribuyendo a incrementar la violencia.

FUENTES CONSULTADAS

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2019), *Coerción extorsiva en Medellín. Estudio en las comunas La Candelaria y Guayabal*, Medellín: Pregón S.A.S
- ANGARITA, Pablo, Héctor CAÑAS y Blanca JIMÉNEZ (eds.) (2002), *Dinámicas de guerra y construcción de paz*, Colombia: Universidad de Antioquia/Universidad de Medellín/Corporación Región e IPC.
- AUYERO, Javier, Phillip Bourgois y Nancy SCHEPER-HUGHES (eds.) (2015), *Violence at the Urban Margin*, Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- ÁVILA GARCÍA, Patricia y Abelardo PÉREZ MONROY (2014), “Pobreza urbana y vulnerabilidad en la ciudad de Morelia” en Antonio Viejra y Alejandra Larrazábal (coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente, experiencias en ciudades medias*, México: UNAM/CIGA/Semarnat/INECC.
- BALZACQ, Tierry (2005), “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context”, *European Journal of International Relations*, vol.11, núm. 2, pp. 171-201.
- BECKER, Anne y Markus-Michel MÜLLER (2013), “The Securitization Downtown Mexico”, *Latin American Perspectives*, vol. 40, núm. 2, pp. 77-94.
- BEDOYA, John Jairo (inédito), “La securitización de Medellín 1991-2016: un régimen de verdad convertido en un modelo de seguridad” en Salvador Maldonado (coord.), *Soberanías en vilo. Miradas desde la seguridad ciudadana en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- CALDEIRA, Teresa (2007), *Ciudad de muros*, España: Gedisa.
- DÁVALOS, Marcela, Regina HERNÁNDEZ FRANYUTI y Diego PULIDO ESTEVA (coords.) (2018), *Orden, policía y seguridad. Historia de las ciudades*, México: Secretaría de Cultura/ INAH.
- ESPINOSA ORTIZ, Fabricio (2015), “Vivienda de interés social y calidad de vida en la periferia de la ciudad de Morelia”, Morelia: Tesis de doctorado, Infonavit/UNAM.

- FASSIM, Didier (2016), *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*, Argentina: Siglo XXI.
- FELTRAN, Gabriel (2013), *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*, São Paulo: UNESP-Centro de Estudos da Metropole.
- FRÜHLING, Hugo, Joseph S. TULCHIN y Heather A. GOLDING (eds.) (2005), *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, María de Jesús (2018), “Periferias en América Latina. Urbanización industrial en el capitalismo del S. XX”, tesis de licenciatura, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, Estudios Latinoamericanos.
- HARVEY, David (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, España: AKAL.
- HUYSMANS, Jef (2014), *Security Unbound. Enacting Democratic Limits*, Londres y Nueva York: Routledge.
- KESSLER, Gabriel (2008), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- MALDONADO ARANDA, Salvador e Iran ANDRADE GUERRERO (inédito), “Desafianto la justicia mexicana: Activismo sociolegal en casos de desaparición, violencia e identidad de género”.
- MISSE, Michael (2006), *Crime e violencia no Brasil contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*, Río de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- MORALES, Marcela (2015), “Flujos de agua y poder. La gestión del agua urbanizada en la ciudad de Morelia”, tesis de doctorado en antropología, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- NARVÁEZ, Leonel y Alessandro ARMATO (2016), *La revolución del perdón*, Bogotá: San Pablo.
- RENDÓN, Eunice (2019), “Participación ciudadana y prevención en Michoacán” en Salvador Maldonado (coord.), *Michoacán. Violencia, inseguridad y estado de derecho*, Zamora: El Colegio de Michoacán.

- SMULOVITZ, Catalina (2005), “La inseguridad y el miedo de las ciudadanías: Respuestas públicas y privadas en la Argentina” en Hugo Frühling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Golding (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- STACK, Trevor (2019), “Actores cívicos y márgenes ilícitos en los procesos de políticas públicas. El caso de Zamora, Michoacán” en esta obra.
- VARGAS URIBE, Guillermo (1997), “El proceso de urbanización y la configuración territorial del espacio urbano-rural de la región de Morelia”, tesis de maestría, Zamora: El Colegio de Michoacán.
- _____, (2014), “Del proyecto de ciudad a la ciudad sin proyecto: el desarrollo histórico territorial de la traza urbana de la ciudad de Valladolid-Morelia 1541-2009” en Antonio Viejra y Alejandra Larrazábal (coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente, experiencias en ciudades medias*, México: UNAM/CIGA/Semarnat/INECC.
- VIEIRA DA CUNHA, Neiva y Gabriel DE SANTIS FELTRAN (org.) (2013), *Novos conflitos no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Lamparina/FAPERJ.
- WACQUANT, Louï (2010), *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, España: Gedisa.
- ZEPEDA GIL, Raúl (2016), “Violencia en Tierra Caliente. Guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014”, tesis de maestría, México: El Colegio de México.

SIGLAS

Colonias Unidas del Sur (CUS)
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Comisionada de Atención a Víctimas (CEEAV)
Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)
Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Conavi)
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)
Escuela para el Perdón y la Reconciliación (ES. PE. RE)
Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán (Fucidim)
Instituto de la Juventud Moreliana (Ijum)
Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve)
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
Movimiento Urbano Popular (MUP)
Organización de Naciones Unidas (ONU)
Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Partido Socialista del Trabajo (PST)
Procuraría General de la República (PGR)
Programa Nacional para la Prevención del Delito (Pronapred)
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
Secretaría de los Jóvenes (Sejoven)
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)