

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA AL MUNICIPIO DE LEÓN

Observatorio Ciudadano de León A. C.
Sistema Integral de Gobernanza Urbana



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LEÓN A.C.

Presidenta
Ana María Carpio Mendoza

Director Ejecutivo
Enrique Marumoto Torres

SISTEMA INTEGRAL DE GOBERNANZA URBANA

Coordinadora
Margarita A. Ortega González

Investigación aplicada
Ana Isabel Ascencio Pedraza
Mtro. Santtu V. Pyykkönen
David Aarón Gutiérrez Ayala

COMITÉ TÉCNICO SIGU

Ana María Carpio Mendoza
*Presidenta del Comité Técnico del
SIGU*

Centro de Derechos Humanos
Victoria Díez

Luis Alberto Ramos
Consejero Directivo OCL

Gaudencio Rodríguez Juárez
*Red Estatal de Organismos a Favor
de la Infancia*

David Ramírez Chávez
Consejero Directivo OCL

Jorge Miranda Bernal
Urbe Consultores

Javier López López
*Dirección Municipal de Prevención
del Delito*

Jessica Vega Zayas
Universidad de Guanajuato

Juan José Villalobos Grzybowicz
*Consejo Consultivo de Seguridad
Municipal*

Arturo Mora Alva
Universidad Iberoamericana León

Jorge Humberto Dueñas
*Instituto Nacional de Estadística y
Geografía*

Ma. Isabel Llamas Andrade
Casa de apoyo a la Mujer

José María Frausto Vargas
Instituto Municipal de Planeación

Margarita Mora Cantoral
Las Libres

Laura Ortega González
*Instituto de Planeación del Estado de
Guanajuato*

Ángeles López García

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN.....	1
2 MARCO CONCEPTUAL.....	3
2.1 Un panorama general de la situación.....	3
2.2 conceptos de seguridad.....	6
2.3 La prevención social.....	12
2.4 Papel del gobierno local en la prevención.	15
3 MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO.....	21
3.1 Internacional.....	21
3.2 Nacional.....	26
3.3 Estatal.....	32
3.4 Local.....	35
4 PROPUESTAS.....	38
4.1 Breve diagnóstico de la situación.....	38
4.2 Política pública de seguridad ciudadana.....	58
5 CONCLUSIONES.....	71
Bibliografía.....	74

1 INTRODUCCIÓN

El Observatorio Ciudadano de León (OCL), tiene como uno de sus objetivos principales: “Impulsar una cultura ciudadana para la gobernanza” y ello supone una participación ciudadana como sujetos y sujetas activas en las materias de convivencia social, buen gobierno y seguridad ciudadana a partir de una estructuración comunitaria.

En el OCL, a través del Sistema Integral de Gobernanza Urbana (SIGU), tiene como tareas: Desarrollar y mantener sistemas integrados de información georeferenciados, que permitan evaluar el impacto de políticas y estrategias de prevención y control de la violencia y la seguridad ciudadana. Generar insumos como encuestas, estudios y análisis de información, sobre la situación y condición de fenómenos y grupos de población del municipio de León, para orientar la toma de decisiones, fomentar la participación ciudadana y corresponsabilidad social en esta materia.

Con base en lo anterior y en cumplimiento al contrato establecido con el Municipio el 15 de junio del 2012, donde el OCL-SIGU se compromete a desarrollar diversos productos como: la sistematización y análisis de los 103 indicadores del Sistema de Gobernanza Urbana, el análisis final de la Encuesta de la Violencia y la Percepción Social, desarrollar un mecanismo de transparencia del OCL-SIGU, una Autoevaluación y la elaboración de recomendaciones y propuestas para el diseño de políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia, elaboramos este documento que esperamos pueda aportar a la nueva administración, una visión de la ciudadanía que considere en sus acciones para los próximos tres años.

Cabe mencionar que esta propuesta está sustentada en el Artículo 5 numeral XIV, a saber: *“Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas para coadyuvar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato.*

Nos basaremos en el concepto de la “Seguridad Ciudadana” ya que es el marco conceptual sobre el que se fundamenta el catálogo de proyectos de Subsemun 2012, y el marco legal y programático nacional e internacional.

El cuerpo del documento consiste en un marco conceptual, en un marco jurídico y el desarrollo de propuestas.

2 MARCO CONCEPTUAL

2.1 Un panorama general de la situación

La criminalidad y la violencia afectan la calidad de vida de la población y generan un clima de inseguridad que afecta la construcción de la democracia y las posibilidades de desarrollo económico y social.

La inseguridad desalienta la inversión, desestimula la participación, aumenta la desconfianza y la sensación de impunidad, afecta los procesos electorales y alienta a los jóvenes a abandonar el sistema educativo, sólo para mencionar algunas de sus múltiples consecuencias que afectan directamente las posibilidades de desarrollo de un país. Pero a la vez la desocupación, la precariedad laboral, los procesos migratorios y la precarización general de la vida cotidiana son factores que potencian la intensificación de la inseguridad.¹

La cantidad de situaciones y fenómenos estructurales y coyunturales alrededor de la inseguridad ciudadana, hace muy difícil la definición de la problemática. Sin embargo cabe destacar algunos elementos que se tienen a favor:

- a. La Inseguridad como un problema estructural con formas y expresiones emergentes, aceptado por el estado como una política pública prioritaria.
- b. El desarrollo de una política pública en los tres niveles de gobierno, de prevención del delito desde un enfoque de seguridad ciudadana.
- c. La proclamación de los Derechos Humanos como rectores del marco jurídico del país y el proceso democratizador de las

¹ OEA Secretaría General. La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades.2ª. edición, Washington, 2008.

instituciones públicas que impulsa la participación ciudadana como dos ejes ineludibles en cualquier propuesta.

Frente a esto hay otros factores adversos que no hacen fácil el trabajo gubernamental en la materia:

- a. La falta de credibilidad y desconfianza hacia las instituciones, en especial a las de seguridad pública, procuración y administración de justicia.
- b. Pautas persistentes de discriminación y segregación social a grupos específicos de población.
- c. La escasa distribución de la riqueza a la mayoría de la población y su concentración en una proporción mínima de personas, que ha generado 52% de población en situación de pobreza². La gran desigualdad genera mayor tensión social.

La OEA (2008) ha definido algunas causas que se aproximan a la definición del problema, a éstas las ilustraremos con algunos datos de la ciudad de León:

- a. Delincuencia organizada y delitos conexos.
- b. Factores socioeconómicos que propician: marginación, pobreza y desigualdad social.
- c. Procesos de urbanización masivos y desordenados.
- d. Nuevas actitudes, valores y cultura relacionados con el deterioro de la cohesión social como el individualismo y los logros materiales
- e. Nuevas situaciones en las familias y su composición como: embarazo temprano, falta de protección social, falta de conciliación de vida familiar y trabajo, deterioro económico, violencia.

² CONEVAL 2012.

- f. Situación de exclusión social de los jóvenes que no están insertos ni en las instituciones escolares, ni en la estructura laboral.
- g. Falta de respeto a las leyes y a prácticas de resolución de conflictos por cuenta propia.
- h. La impunidad, que se refiere a un funcionamiento poco ágil, poco sensible a las víctimas, entre otras situaciones, que provoca una pobre denuncia así como una escasa sanción.
- i. Falta de recursos humanos en el sistema de prevención, procuración y administración de justicia, también una infraestructura suficiente, pocos recursos tecnológicos, débil profesionalización y corrupción.
- j. Dificultades estructurales del propio cuerpo policiaco como: visiones inadecuadas a los nuevos tiempos, falta de focalización y precisión de sus funciones, poca coordinación, pocos recursos, poca profesionalización y corrupción dentro de su propio sistema.
- k. El problema carcelario de hacinamiento, falta de control, y su incapacidad de lograr una verdadera reinserción social

Lo anterior tiene para la sociedad múltiples costos que se han identificado como:

- a. Costo humano: Pérdida de vidas, víctimas directas de los delitos así como personas privadas de su libertad víctimas de un sistema de justicia ineficaz.
- b. Costo político: Percepción de un estado incapaz, lentitud en la adecuación institucional a nuevas leyes, se pone en peligro la nueva cultura de derechos y libertades,
- c. Costo social: Se acentúa la segregación social y espacial de la población, se estigmatiza a grupos sociales por su edad, raza y posición social, la privatización de la seguridad.

- d. Costo económico: El delito afecta directamente la economía de las personas, los costos adicionales en seguridad para personas y empresas, costos en el sector salud que debe atender a las víctimas.

Por lo tanto es claro que hay una relación interdependiente entre desarrollo y seguridad: el subdesarrollo y la pobreza propicia más inseguridad y la inseguridad impide el desarrollo de las personas y las instituciones. A grandes rasgos este es el círculo vicioso que se debe romper en el país y todas sus localidades.

2.2 conceptos de seguridad

La seguridad pública, en la conformación del estado moderno, jugó un papel fundamental para la legitimación del orden político y el papel de sus instituciones (policía y aparato judicial) no fue cuestionado sino hasta hace 30 años, en que se empezó a debatir la seguridad, sus fundamentos, sus medios y objetivos. (Vega Zayas, 2010)

Hay dos grandes corrientes en las discusiones actuales, una donde se ve a la seguridad pública como defensora del orden estatal, en la que la policía administra y preserva el orden y la paz pública. La otra corriente es la que busca que el aparato policial y preventivo sean parte del orden social, en el que la policía resguarde los derechos de las y los ciudadanos y no del Estado, por lo que sus funciones irían más allá del resguardo de la propiedad y el orden. (Vega Zayas, 2010)

A partir de aquí se busca la reformulación de la seguridad pública, por lo que han surgido nuevos conceptos como: seguridad ciudadana y seguridad humana.

Seguridad Pública

Carrión (2011: 18) establece las diferencias entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana: *“Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tienen presencia un conjunto de instituciones públicas (municipio, justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad; los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos.”*

Romero (2011) Plantea que la seguridad pública debe referirse al bienestar de individuos concretos, por lo que se ha acuñado el término de “seguridad ciudadana” para incluir el acceso a la protección de la seguridad jurídica y la seguridad social a los miembros de una sociedad y donde sea fundamental la participación ciudadana y el criterio básico, la legalidad.

En la Ley Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato, publicada el 25 de septiembre de 2009 se define a la seguridad pública como:

Art. 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y sus municipios que tiene como fines salvaguardar la vida, la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla

efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.

En la definición, que es una copia casi exacta a la definición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero del 2009, se comprende la seguridad sólo en los aspectos de justicia penal y administrativa, y se refiere a la prevención sólo del delito, sin considerar específicamente la prevención social.

Esta Ley que sustituye a la anterior de 2002 y modificada en 2007, busca armonizarse con la Ley Federal, a partir de las nuevas políticas en materia de seguridad pública.

Seguridad Ciudadana

8

Ésta corriente, plantea que las fuerzas de seguridad no sólo deben preservar la paz y el orden público, sino también deben resguardar a sus ciudadanos, sus derechos y obligaciones; deben tratar con dignidad a cualquier persona en especial a grupos vulnerables. (Vega, Zayas, 2010).

En los "Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana" publicados en el DOF el 22 de enero de 2011, por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se define el objetivo de la seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana tiene como objetivo primordial que el Estado garantice el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes. El catálogo de derechos sujetos de protección de la seguridad ciudadana incluyen los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y de la dignidad, a la libertad de expresión, de reunión y asociación, y de participar en los asuntos de interés público.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos producto de una amplia consulta a expertos(as) y con base en el sistema jurídico de derechos humanos, establece que seguridad ciudadana es parte de la seguridad humana (concepto con quince años de trabajo y desarrollo en el Sistema de Naciones Unidas) de esta manera la define:

como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente- de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a

prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos³ (CIDH, 2009)

Seguridad Humana

El Informe de Desarrollo Humano de 1994 de las Naciones Unidas a través del PNUD, se señala que "...la seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo.

10

El Informe de 1994 definió la seguridad humana a partir de dos aspectos principales. "En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad." Establece como características esenciales, las siguientes:

- La seguridad humana es una preocupación universal. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. La intensidad de las amenazas puede variar de un lugar a otro, pero éstas son reales.

³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol>.

Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios

- Los componentes de la seguridad humana son interdependientes. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
- Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior.
- La seguridad humana está centrada en el ser humano.

Según este informe, las amenazas a la seguridad humana pueden clasificarse en siete categorías, a saber:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad de la salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política

Vega Zayas (2010: 46) señala que este concepto no se ha trabajado en la Región (Latinoamérica), debido a las democracias incipientes donde no se reconocen todos los derechos de la ciudadanía. También es probable que este concepto esté más desarrollado en países donde hay un estado de bienestar (Canadá, Japón) y es más factible la aplicación de un concepto integral donde las seguridades se corresponden a los derechos de facto.

2.3 La prevención social

Tradicionalmente se tendían a prevenir los hechos delictivos con medidas de control y represión. Cuando se reconoció la multidimensionalidad del fenómeno delincuencia y de inseguridad, países como Canadá y Estados Unidos, así como en Europa, optaron por medidas de prevención como una alternativa viable ante la imposibilidad de que sólo la acción policial pudiera resolverlo.

Se desarrolló el enfoque epidemiológico, tomado de la salud pública, donde se identifican causas y factores de riesgo para prevenirlas y determinaron tres tipos de intervenciones:

- A. Intervención primaria: Se refiere a la reducción de probabilidades de que la población se involucre en hechos violentos o criminales.
- B. Intervención secundaria: Está dirigida a población con alto riesgo a cometer hechos delictivos.
- C. Intervención terciaria: Atiende a víctimas y responsables de hechos delictivos y comprende todo el aparato judicial y carcelario.

Las experiencias exitosas de muchos países en materia de prevención, a través del fortalecimiento de la ciudadanía, especialmente cuando se trabaja en espacios de socialización como en las familias, las escuelas y la comunidad, hicieron que se plantearan estas prácticas como modelos viables.

Por ejemplo, *La evidencia empírica de programas de prevención en los Estados Unidos muestra que por cada dólar invertido en prevención se ahorrarían entre 6 y 7 dólares invertidos en programas de control del delito*⁴.

⁴ Ibid

Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios"

Sin embargo la incorporación de políticas de prevención del delito en países como el nuestro han mostrado dificultades, entre las cuales la OEA (2008) señala: *Se copian aquellas intervenciones que han funcionado en otros países, sin tener la flexibilidad, recursos, continuidad y elementos de diálogo multisectorial necesarios y sin mayor atención a los problemas específicos que se busca atender. En otros casos la prevención ha consistido en programas centrados únicamente en el control de delito con alto impacto mediático y político.*(OEA, 2008)

El mismo texto señala que un buen diseño en el campo de la intervención en materia de prevención del delito sería la principal fortaleza en la lucha contra la violencia.

Se plantea que:

- a. El enfoque preventivo debería ser uno de los ejes principales de una política pública de seguridad.
- b. Ésta política debería tener un fuerte componente intersectorial.
- c. Propone intervenciones de control (policía, justicia y sistemas penitenciarios) e intervenciones de prevención social.
- d. Con incidencia en políticas de:
 - a. Desarrollo Urbano: espacios públicos, iluminación señalización, semaforización, etc.
 - b. Desarrollo Económico: Infraestructura
 - c. Políticas de Vivienda: Metros cuadrados por persona, calidad de vivienda.
 - d. Políticas Educativas: Deserción escolar, violencia escolar.
 - e. Políticas de Salud: Violencia en la familia y de género, consumo de drogas en adolescentes.

Se propone la integralidad en las políticas públicas, con verdadera incidencia para atender la multidimensionalidad de los problemas y la mutación del delito.

En México, en los últimos años, ha habido grandes cambios en el sistema de seguridad pública: se emitió una nueva Ley de Seguridad (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, enero 2009) y el pasado 24 de enero de 2012 se emitió también la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, se han conformado nuevas instituciones y mecanismos de colaboración en todos los niveles de gobierno y en especial de prevención social, como la Red Nacional de Municipios por la Seguridad y Convivencia Ciudadana; se han impulsado nuevos instrumentos políticos como la Declaratoria de la Red Nacional de Municipios y programas de financiamiento hacia los estados y municipios para su política de seguridad, con un componente importante dirigido a financiar estrategias de prevención social del delito (Fondo SUBSEMUN).

14

En los “*Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*” publicados en el DOF el 22 de enero de 2011, se define la política de prevención social y su objetivo:

La política de seguridad ciudadana se ocupa de las diferentes aristas que presenta el problema de la violencia y la delincuencia, tanto por el lado de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de los sistemas de justicia penal -procuración e impartición de justicia-, como por la promoción de políticas de desarrollo humano que incentiven la creación de mejores barrios y condiciones de desarrollo para los habitantes. En ese catálogo de acciones la prevención social ocupa un lugar primordial.

La prevención social implica diseñar y aplicar todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político y administrativo y cultural que promuevan el respeto y conservación de los derechos humanos y que aseguren, que ante una eventual violación, ésta sea considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa.

La prevención social busca impulsar la participación coordinada de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores sociales para anticiparse y modificar las dinámicas sociales, urbanas, económicas y culturales que generan contextos de violencia y procesos de desintegración social, y con ello aminorar el riesgo de que ocurran.

Este documento también determina principios y enfoques de una política de prevención social de la violencia y la delincuencia, así también estos lineamientos posteriormente se ven integrados con algunas variantes en la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*.

2.4 Papel del gobierno local en la prevención.

En el documento de la OEA (2008), queda muy claro que la dimensión territorial para la prevención es el gobierno local:

El gobierno local es el más cercano al problema, ya que la delincuencia y la inseguridad se manifiestan principalmente en las ciudades y muchos de los factores desencadenantes tienen profundas raíces locales. Es también el espacio donde el ciudadano transmite sus quejas y preocupaciones, así como explicita y demanda soluciones. El gobierno local, por tanto, tiene la posibilidad de intervenir en el problema de forma más rápida y adecuada, ya que en este espacio se articulan actores

como las escuelas, la salud, los cuerpos policiales, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esta articulación facilita la identificación de los problemas y el planeamiento y ejecución de soluciones, que pueden ser una combinación coordinada de medidas de corto y largo plazo. (OEA, 2008)

Las ventajas concretas serían:

- Mejor conocimiento de la problemática de la inseguridad que permite un diagnóstico más preciso para maximizar el impacto.
- Claridad en sus atribuciones para sus acciones de prevención.
- Implementación de los marcos legales adecuados para el ejercicio de sus atribuciones.
- Cuerpos policiales que trabajen con la ciudadanía en la resolución de problemas.
- Sistema de justicia accesible a todas y todos los ciudadanos.
- Colaboración fluida entre los distintos niveles de gobierno.

16

A partir de la revisión de las diversas experiencias en América Latina, el Secretariado General de la OEA propone una serie de principios que deben tener las políticas públicas en materia de seguridad:

- a. **Democrática.** Las políticas deben diseñarse y ejecutarse dentro de la ley y en el marco de las instituciones, con las formas y contenidos de la democracia y garantizando los derechos de todos.
- b. **Ejecutada por la policía.** Como la función de la policía es específica y especializada, ésta debe estar a cargo de cuerpos de policía debidamente formados y capacitados.

- c. **Lidereada por un poder democrático.** Es importante establecer roles, funciones y responsabilidades claras de cada instancia involucrada. Una institucionalidad específica y adecuada a coordinar la intersectorialidad
- d. **De responsabilidad pública.** Que los cuerpos privados estén regulados.
- e. **Profesionalizada.** Que los planes y programas, operaciones y actividades, estén realizados por personal especializado.
- f. **Informada.** Actualizar estadísticas locales con información cuantitativa, amplia, comparable, veraz, contrastada, confiable y comparable como línea base y más adelante como indicadores de gestión. La información debe ser pública y transparente para fomentar la confianza de la población al facilitarle su toma de decisiones.
- g. **Financiada.** Debe haber una proporción entre la problemática de la inseguridad y el presupuesto.
- h. **Equitativa.** Debe garantizar la igualdad ante la ley de las y los ciudadanos.
- i. **Sanciones apropiadas.** Debe eliminarse la impunidad y una política de sanción progresiva en las penas, así como respetar los tratados internacionales de derechos humanos.
- j. **Integral.** Una política de seguridad debe conformarse en diferentes niveles y frentes, debe combinar estrategias de control, sanción, prevención y rehabilitación con un diseño transversal y participativo de la sociedad.
- k. **Preventiva.** La prevención debe ser esencial en toda política de seguridad y debe contemplar medidas de prevención situacional de plazo inmediato así como de prevención social para generar cambios a mediano y largo plazo. Como medidas preventivas se

proponen: atención de la violencia en la familia, hacia las mujeres, el maltrato infantil; programas dirigidos a la juventud en riesgo; control en el acceso al alcohol y drogas; registro y limitación de armas de fuego; seguridad en tránsito y políticas de vialidad; diseño urbano, mecanismo alternativos de resolución de conflictos; extensión y calidad en educación pública, promoción de empleo, educación cívica y comunicación social.

- l. **Inhibidora.** Es necesario que se garantice la pena de los hechos delictivos. Para ello es necesaria la adecuación constante de las leyes y la coordinación de todo el sistema.
- m. **Rehabilitadora.** Se plantea la necesidad de programas de reparación del daño físico y psicológico a víctimas de violencia y del delito, evitar repetición del maltrato en la familia hacia mujeres y niñas/os. Atender las adicciones que para que las personas afectadas no se conviertan en una amenaza a la sociedad.
- n. **Local.** Debe ajustarse a las necesidades locales para su mayor efectividad.
- o. **Participativa.** La participación ciudadana es un derecho, autónoma y plural y sin subordinarse a ninguna organización pública, debe ser voluntaria y segura. Debe permitir una fiscalización y fomentar la confianza en las autoridades.
- p. **Transparente.** En su información y resultados.
- q. **Eficaz.** Debe haber un equilibrio para mostrar resultados a corto y largo plazo y que la población identifique mejoras.
- r. **Sostenible.** La continuidad de las políticas públicas es una condición indispensable para su éxito.

Por otra parte, los principios que se establecen en *los Lineamientos de la Política de la Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública* son:

Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios"

- **Integralidad.** Reconoce las causas y la multidimensionalidad del fenómeno de la violencia y la delincuencia.
- **Social y comunitaria.** Moviliza a los actores y fuerzas comunitarias para tratar la violencia, la delincuencia y la inseguridad en forma solidaria.
- **Dimensión territorial decisiva.** Provee un conocimiento profundo de las realidades locales por medio de diagnósticos que permitan visualizar prospectivamente su instrumentalización.
- **Focalizada y multidimensional.** Identifica que los factores de riesgo existentes en los diversos territorios, comunidades y ciudades son múltiples por lo que se debe dar un tratamiento multisectorial que posibilite la atención coordinada de las causas presentes en los factores de riesgo.
- **Articulada y transversal.** Se sustenta en las políticas sociales de los tres órdenes de gobierno, con la participación social en su conjunto.
- **Coordinación interinstitucional.** Utiliza redes de comunicación y coordinación perfectamente definidas en las diversas áreas, órdenes de gobierno y actores involucrados en la política integral de prevención que se busca implementar.
- **Efectos continuos y consistentes.** Brinda seguimiento y monitoreo continuo para medir el impacto que la prevención tiene a corto, mediano y largo plazos.
- **Institucionalización.** Incorpora la prevención social a las prioridades de política pública, con lo cual se impulsa la transversalidad en las políticas sociales y de seguridad.
- **Compromiso con una cultura de prevención.** Genera en la comunidad un proceso de auto gestión que permita colectivamente encontrar fórmulas sociales para enfrentar las situaciones de

violencia y delincuencia con el fin de preservar el bienestar y calidad de vida.

Además de los principios anteriores se deberá considerar la promoción de la cohesión social como eje fundamental de las políticas de prevención social.

3 MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

3.1 Internacional

De acuerdo a un documento del Centro de Estudios Sobre Opinión Pública de la Cámara de Diputados, sobre el Contexto Internacional en Seguridad Pública⁵, los acuerdos internacionales multilaterales que firmado México y que definen y delimitan la cooperación internacional para el combate a la delincuencia serían los siguientes:

a) Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas

Conocida como la Convención de Viena, fue propuesta para firma por la ONU en 1988 y publicada en Diario Oficial de la Federación (DOF), y por lo tanto aceptada plenamente por México, el 5 de septiembre de 1990.

b) Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo

El 28 de febrero de 2003 se publicó en el DOF el decreto con el cual México aceptaba plenamente este convenio, propuesto por la ONU para su firma el 7 de septiembre de 2000. También en esa misma edición, el Diario Oficial publicó el decreto correspondiente al Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, que la ONU había propuesto desde el 15 de diciembre de 1997.

Además de estos dos instrumentos, México concluyó el proceso de adopción legal de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y publicó el decreto respectivo el 4 de noviembre de 2003.

⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto internacional", en *Seguridad Pública* [Actualización: 17 de mayo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

c) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Esta convención, conocida como de Palermo, fue propuesta originalmente por la ONU el 13 de diciembre de 2000 y adoptada plenamente por México el 11 de abril de 2003.

Se trata de un documento que abre nuevas perspectivas para la cooperación internacional en el combate a la delincuencia, debido a que se propone "fortalecer los derechos y obligaciones contenidos en otras convenciones internacionales y proveer un marco jurídico en los casos en que los estados no cuenten con tratados específicos".⁶

Como señala Eduardo Ibarrola Nicolín, dicho instrumento "incluye la prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos graves (definidos como los sancionados por una pena de privación de la libertad máxima de al menos cuatro años) o tipificados con arreglo a la misma (participación en un grupo delictivo organizado, lavado de dinero, corrupción, obstrucción de la justicia y los delitos graves), cuando éstos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado".⁷

Esta Convención cuenta con tres protocolos adicionales: uno, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; dos, contra el Tráfico de Migrantes por Cielo, Mar y Tierra; y tres, de Armas.

d) Corte Penal Internacional

El 28 de octubre de 2005 México quedó formalmente adherido a la Corte Penal Internacional, por lo que nuestro país la acepta como una instancia

⁶ Eduardo Ibarrola Nicolín, "La convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional", en Peñalosa y Garza Salinas (coordinadores), *Op. cit.*, 139.

⁷ *Ibid.*, 140 y 141.

para conocer de crímenes de genocidio, guerra, agresión y lesa humanidad.

El Estatuto de Roma, que norma y da origen a dicha Corte, establece que ésta sólo puede intervenir cuando se compruebe que algún país adherido no tiene la capacidad o la disposición para someter a juicio a los presuntos responsables de los delitos mencionados. Se trata de uno de los instrumentos más relevantes de cooperación contra el crimen y la protección de los derechos humanos.

Las Naciones Unidas también recomienda que en las acciones de prevención del delito, los Estados tengan en cuenta los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos que hayan signado como:

La Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo), las directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito urbano (resolución 1995/9, anexo), así como la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (resolución 55/25 de la

*Asamblea General, anexos I a III, y resolución 55/255 de la Asamblea General, anexo).*⁸

En el mecanismo regional de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, también ha estado promoviendo el tema de seguridad y prevención social de la violencia y el delito, cabe destacar los últimos acuerdos en la materia:

El 7 y 8 de octubre de 2008 en la ciudad de México se efectuó la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, convocada por el Secretariado de la Organización de los Estados Americanos.

En ella se estableció un compromiso de trabajo por la Seguridad Pública en las Américas el cual fue punta de lanza para del inicio de muchos de los cambios en la política de seguridad en México, como su enfoque en la seguridad ciudadana y en la prevención social de la violencia y la delincuencia, al cual se migró desde la seguridad pública y la prevención del delito solamente.

A continuación presentamos los puntos más importantes en lo relativo a la gestión de la seguridad, la prevención de la violencia y el delito y la participación ciudadana:

COMPROMISO POR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS

GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA:

1) Fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos;

⁸ ONU. Oficina contra la Droga y el Delito. Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Nueva York 2007.

2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión;

3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública;

PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA, LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD:

7) Promover políticas públicas de Estado, en coordinación con las instituciones pertinentes destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

8) Promover los programas educativos, especialmente en las escuelas, así como ampliar la concientización de los diferentes actores de la sociedad en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA:

13) Promover y fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de ejecución de planes y programas de seguridad pública;

14) Incentivar y fortalecer la responsabilidad social, así como una cultura de prevención integral de la delincuencia, la violencia y la inseguridad con la participación ciudadana, comunitaria, de los medios de comunicación y del sector privado;

15) Promover, en este contexto, políticas públicas que fortalezcan la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública;

3.2 Nacional

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

A nivel nacional las dos normas fundamentales que regulan la seguridad pública, son el artículo 21 de la Constitución Política y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el DOF 2 de enero de 2009.

Esta Ley regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece la distribución de competencias y las bases de coordinación entre federación, estados y Distrito Federal y municipios. Prevé la participación ciudadana y las políticas de prevención del delito “con carácter integral”, programas y acciones para fomentar una cultura de respeto a la legalidad y protección a las víctimas.

Esta Ley determina cómo se organizará el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, tendrá tres comisiones permanentes, una ellas es la de Prevención del delito y participación ciudadana.

26

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Esta Ley, publicada el 24 de enero de 2012, en su artículo 2 define a la prevención social de la violencia y la delincuencia como: *el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.*

Establece que La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones estarán a

cargo de las Instituciones de Seguridad Pública (art. 3) y propone los siguientes principios:

I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;

II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;

III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo;

IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;

VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;

VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y

IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.

Define la participación ciudadana y comunitaria como: *La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica;*

Define a la violencia como: *El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.*

En el artículo 6 define los ámbitos de la prevención social:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional, y
- IV. Psicosocial.

En el artículo 7 establece mandatos para los programas y actividades de **prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social:**

I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;

II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;

III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;

IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

Artículo 8. **La prevención en el ámbito comunitario** pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;

II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;

III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;

IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y

V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 9. **La prevención en el ámbito situacional** consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;

II. El uso de nuevas tecnologías;

III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;

IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y

V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.

Artículo 10. **La prevención en el ámbito psicosocial** tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;

II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y

III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.

Artículo 11. **El acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia o de la delincuencia** debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización, a través de:

I. La atención inmediata y efectiva a víctimas de delitos, en términos del impacto emocional y el proceso legal, velando por sus derechos y su seguridad en forma prioritaria;

II. La atención psicológica especializada, inmediata y subsecuente realizada por profesionales, considerando diferentes modalidades terapéuticas;

III. La atención específica al impacto en grupos especialmente vulnerables a desarrollar problemas derivados de delitos violentos;

IV. Brindar respuesta a las peticiones o solicitudes de intervención presentadas por las víctimas de la violencia y la delincuencia, a través de los mecanismos creados para ese fin, y

V. La reparación integral del daño que incluye el reconocimiento público, la reparación del daño moral y material, y las garantías de no repetición.

En resumen la Ley de Prevención integra y establece los componentes de una política integral de prevención: prevención social, prevención en el ámbito comunitario, prevención situacional, prevención psicosocial y el acceso a la justicia de víctimas de violencia o de la delincuencia.

3.3 Estatal

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (2009), en el artículo 2 en el segundo párrafo, mandata: *El Estado y los municipios desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.*

En cuanto al establecimiento de competencias de las autoridades, en su artículo 10 señala que son autoridades en materia de seguridad pública en el ámbito municipal:

- I. El Ayuntamiento
- II. El Presidente Municipal
- III. El Director de Seguridad Pública o su equivalente.
- IV. El Director de Tránsito o su Equivalente y
- V. El Oficial Calificador.

En el artículo 14 entre las atribuciones del Ayuntamiento se establece:

- I. Garantizar la seguridad en el territorio municipal, de las personas, sus bienes, sus derechos, así como preservar la tranquilidad y guardar el orden público, expidiendo para ese efecto los bandos de policía y gobierno, reglamentos, y demás disposiciones administrativas de observancia general en materia de seguridad pública municipal;*
- II. Aprobar los programas de seguridad pública y de prevención del delito de su competencia, y coadyuvar en la elaboración de los programas estatales de seguridad pública y de prevención del delito;*
- III. Acordar la celebración de convenios o acuerdos en el ejercicio de sus atribuciones, con el Ejecutivo del Estado, la Federación y otros municipios, relativos a la función de seguridad pública;*
- IV. Promover la participación de los distintos sectores de la población para la búsqueda de soluciones a la problemática de seguridad pública municipal, mediante la integración del consejo consultivo;*
- V. Impulsar la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales municipales;*

VI. *Manifestar, en su caso, su conformidad al Ejecutivo del Estado para la prestación de los servicios de seguridad privada, así como supervisar y vigilar el buen funcionamiento de éstos; y*

VII. *Las demás que le confiera esta ley y los ordenamientos jurídicos aplicables.*

En el artículo 15 se establecen las atribuciones del Presidente Municipal:

I. *Mantener el orden y la tranquilidad pública en el municipio, así como prevenir la comisión de delitos y conductas antisociales y proteger la integridad física de las personas, sus propiedades y libertades;*

II. *Dictar las disposiciones administrativas de las funciones operativas, para la observancia y cumplimiento de esta ley;*

III. *Establecer estrategias y políticas que sirvan de apoyo a la ejecución de los programas estatales, regionales o municipales en materia de seguridad pública y de prevención del delito;*

IV. *Vigilar el buen funcionamiento del servicio de seguridad pública en su municipio;*

V. *Ejercer el mando de las instituciones policiales municipales, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;*

VI. *Hacer del conocimiento del Gobernador del Estado sobre las alteraciones graves del orden público y la tranquilidad social en sus municipios;*

VII. *Compartir la información sobre seguridad pública que obre en las bases de datos del Municipio, con el Sistema Estatal de Estadística Criminológica y el Centro Nacional de Información, en los términos de las disposiciones normativas aplicables; y*

VIII. *Las demás que le confiera la presente ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.*

En el Artículo 27 se establece que los programas municipales de seguridad:
“... deberán vincularse con el Programa Nacional de Seguridad Pública y

con el Programa Estatal de Seguridad Pública, en relación a las acciones y resultados previstos”.

3.4 Local

En el municipio de León, la instancia responsable de la seguridad Pública es la Secretaría de Seguridad Pública Municipal. Su competencia se define en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal como la de:

La Secretaría de Seguridad Pública Municipal tiene a su cargo velar por la protección de los habitantes del Municipio de León, Prevenir la comisión de delitos, y faltas administrativas y hacer guardar el orden público, así como el despacho de los asuntos que le encomienden, La Ley de Seguridad Pública, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos Municipales, las demás disposiciones legales aplicables y el Presidente Municipal, así como los acuerdos que se deriven del Consejo nacional y el Estatal de Seguridad Pública y las Conferencias Nacionales y Municipales a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Art. 83)

En materia de prevención, cuenta con la *Subsecretaría de Prevención Social del Delito y Política Criminal*. Una de sus atribuciones de la Secretaría es definir con el Presidente Municipal, la política de prevención del delito y conductas antisociales.

La Dirección General de Prevención del Delito. Combate a las Adicciones y Participación Social tiene las siguientes atribuciones (Art. 102):

I. Fomentar la participación social individual o colectiva en la propuesta, ejecución, seguimiento y evaluación de la función de Seguridad Pública, instrumentando programas y acciones que permitan el involucramiento de los actores sociales en estas tareas;

II. Instrumentar convenios, políticas y lineamientos generales de coordinación interinstitucional con organismos públicos, sociales y privados para la Prevención del Delito;

III. Fomentar la cultura de denuncia y prevención del delito, combate a la corrupción y la impunidad entre la sociedad en el Municipio;

IV. Estudiar las conductas antisociales y los factores que la propician para diseñar planes y programas de prevención del delito;

V. Promover acciones de apoyo y coordinación con organismos públicos y privados para la prevención del delito;

VI. Ejecutar, en coordinación con las instancias municipales, estatales y federales, los programas de prevención del delito;

VII. Fomentar el respeto a la dignidad de la persona y la promoción de la integración de la familia;

VIII. Fortalecer la cultura de la prevención de los delitos y el respeto a los derechos humanos;

IX. Diseñar y realizar campañas de respeto a la legalidad como medio para evitar la comisión de delitos;

X. Promover la participación de los medios de comunicación en los programas de prevención del delito y de difusión de los valores cívicos;

XI. Promover con las autoridades educativas la implementación de programas escolares de autoprotección;

XII. Promover programas interinstitucionales orientados a la prevención de la farmacodependencia;

XIII. Promover el intercambio con otras Entidades de carácter público o privado para la participación ciudadana, y cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito;

XIV. Establecer los lineamientos conforme a las políticas institucionales, para orientar a las víctimas de delito sobre los servicios jurídico, médico y psicológico, canalizándolas a las instituciones correspondientes;

XV. Promover la coordinación de los tres ámbitos de gobierno y de los sectores de la sociedad en la atención de las causas sociales que propician la delincuencia; y

XVI. Las demás que le señale el presente ordenamiento y otras disposiciones legales aplicables.

4 PROPUESTAS

4.1 Breve diagnóstico de la situación

En los últimos años, diversas instituciones internacionales, regionales, nacionales, privadas y públicas han hecho todo un proceso de investigación y sistematización de datos e indicadores con la evidente urgencia de tener un panorama de la seguridad a diversos niveles.

Tenemos por ejemplo el ejercicio de FLACSO-Chile a través de su programa de seguridad y ciudadanía, que da cuenta de diversos esfuerzos por indagar sobre la producción de datos sobre violencia y criminalidad, paralelamente se creó el Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana⁹ a partir de ello se elaboró un reporte sobre el estado de la situación para la elaboración de estadísticas. Posteriormente junto con el BID, se elaboró otro reporte para caracterizar los sistemas de información sobre seguridad ciudadana, un análisis con los datos disponibles y avanzar en los análisis comparados.

En México, tenemos el destacado trabajo de México Evalúa con una propuesta de índices e indicadores en seguridad pública¹⁰, en el documento, se señala que se construyó para servir de base al Observatorio Ciudadano de la Seguridad, Justicia y Legalidad. En éste desarrolla cuatro ejes: 1) magnitud del fenómeno, 2) sentir de la población, 3) respuesta del sistema y 4) los costos de la inseguridad.

Otro organismo de la sociedad civil de México, dedicado al activismo en materia de seguridad pública, México Unido Contra la Delincuencia, en

⁹ Participaron ciudades como Valparaíso (Chile), Quito (Ecuador), Buenos Aires (Argentina), Santa Tecla (El Salvador), Padova (Italia) y Barcelona (España).

¹⁰ Documento consultado y disponible en: http://www.mexicoevalua.org/descargables/5e1a0a_sistema_de_indices-e-indicadores_en_seguridad_publica_completo_impresion_nov19.pdf

cuanto a indicadores y cifras, su página¹¹ presenta un análisis de la incidencia delictiva nacional (1997-2009) cuya fuente es el Sistema Nacional de Seguridad Pública y un Informe sobre Secuestro 2009 donde sus fuentes son INEGI y el Sistema Nacional de seguridad Pública, en su mayoría.

En INEGI a partir de 2008, incorpora a sus tres subsistemas nacionales de información un cuarto subsistema debido a la importancia y magnitud del fenómeno, éste es denominado: Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Sus fuentes son: *las primeras encuestas de gobierno al poder ejecutivo municipal y estatal, registros administrativos de Unidades del Estado, como el Consejo de la Judicatura Federal, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal, derivados de los trabajos emprendidos en el marco del SNIGSPIJ. (...) información de las procuradurías de justicia estatales que se publica en los Anuarios Estadísticos de los Estados, de registros administrativos, como la estadística judicial en materia penal y estadísticas de homicidios. Asimismo, se presentan algunos de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009 y de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010.*¹² (INEGI, 2010)

En el Sistema Integral de Gobernanza Urbana (SIGU) del Observatorio Ciudadano de León, A.C., que fue financiado con recursos Subsemun 2011 y 2012, de acuerdo a sus lineamientos del proyecto de fortalecimientos de observatorios, se desarrolló el Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana realizado por el Observatorio Urbano Local de Cancún y la

¹¹ <http://www.mucd.org.mx/Estudios-y-cifras-c70i0.html>

¹² INEGI (2010) Seguridad y Justicia 2010. Principales Indicadores. Recuperado el 7 de octubre de:

http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/contenidos/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf

Universidad del Caribe en 2010¹³: “Derivado de la necesidad de generar un modelo de indicadores que atendiera el fenómeno de manera integral no solo en sus efectos sino también en sus causas, se recurrió a la aplicación del modelo GMA de indicadores de violencia social y de género (Moncada, 2007), el cual es una estructura metodológica basada en el sistema Presión, Estado, Respuesta de la OCDE, en el que los indicadores de presión, son aquellos que ejercen influencia para que se manifieste un determinado fenómeno, los indicadores de estado hacen referencia a las condiciones en que se expresa un fenómeno y los indicadores de respuesta, son aquellos que miden las acciones que pretenden atender dicho fenómeno. Cada variable corresponde a un indicador de generación, manifestación o atención, en un periodo de tiempo determinado (mes, semestre o año), viniendo de una fuente específica (oficial o por encuesta), dentro de un área geográfica establecida (calle, colonia, localidad o estado) y que afecta a un grupo poblacional definido (hombres, mujeres, niños o niñas, etc).”

El Modelo GMA (Generación, Manifestación y Atención) consiste en 104 indicadores entre las tres dimensiones. Sus fuentes son oficiales disponibles en fuentes como INEGI y el SINAIS así como datos administrativos generados por el gobierno estatal y municipal e incluso se realizó el levantamiento de una encuesta de percepción y de victimización en la ciudad (EVPS, 2012).

¹³ González, F; Valtierra, A; Izquierdo, J. y Franco, M. (2011). *Sistema de Indicadores para la Gobernanza Urbana (SIGU)*. Cancún, Quintana Roo, México: Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez Q. Roo, Observatorio Urbano Local de la Ciudad de Cancún, Universidad del Caribe y Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.

En este sentido en León, contamos con un sistema de indicadores en materia de seguridad que puede orientar y apoyar la definición de una política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia. En el componente de Generación están variables de tipo sociodemográficas, en el de Manifestación, contamos con datos de la violencia social y la delincuencia, en el de Atención, contamos con indicadores sobre el equipamiento del municipio para acciones de prevención y atención de la violencia y la delincuencia.

Si bien todos ellos no son un diagnóstico en sí, sin duda pueden aportar mucho para su elaboración. Cabe señalar la complejidad de elaborar un diagnóstico de la situación delictiva en la ciudad con datos contundentes, debido a los complejo de nuestro sistema de seguridad, procuración y administración de justicia y a que dependiendo del la fase del proceso, son las fuentes.

En este documento sólo utilizaremos algunos indicadores que tenemos disponibles en nuestro sistema sobre el componente de manifestación. Éste se refiere a variables en las que se manifiesta la violencia social y la delincuencia.

Mortalidad

Como Sen (1995) indica, la mortalidad presta atención en los resultados de políticas públicas porque las condiciones sociales y físicas están estrechamente correlacionadas con la calidad de vida en general de una población, y si no hay accesibilidad por ejemplo a los sistemas de salud o a los de educación, los resultados afectan a la tasa de mortalidad. Igualmente mortalidad como indicador permite analizar las brechas sociales y la vulnerabilidad de distintos grupos sociales, y asimismo las acciones necesarias por seguir para discriminar positivamente los grupos vulnerables. (Sen 1995, 31.)

Cuadro 1. Principales causas de mortalidad en León, per sexo y grupos de edad. Acumulado 2005-2010

HOMBRES	MUJERES
1 a 14 años	
Leucemia	Leucemia
Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	Malformaciones congénitas del corazón
Malformaciones congénitas del corazón	Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor
15 A 29 años	
Accidentes de vehículo de motor	Leucemia
Lesiones autoinfligidas intencionalmente	Nefritis y nefrosis
Homicidios	Accidentes de vehículo de motor
30 a 64 años	
Diabetes mellitus	Diabetes mellitus
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	Enfermedad cerebrovascular
Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón
65 años y más	
Diabetes mellitus	Diabetes mellitus
Enfermedades isquémicas del corazón	Enfermedades isquémicas del corazón
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	Enfermedad cerebrovascular

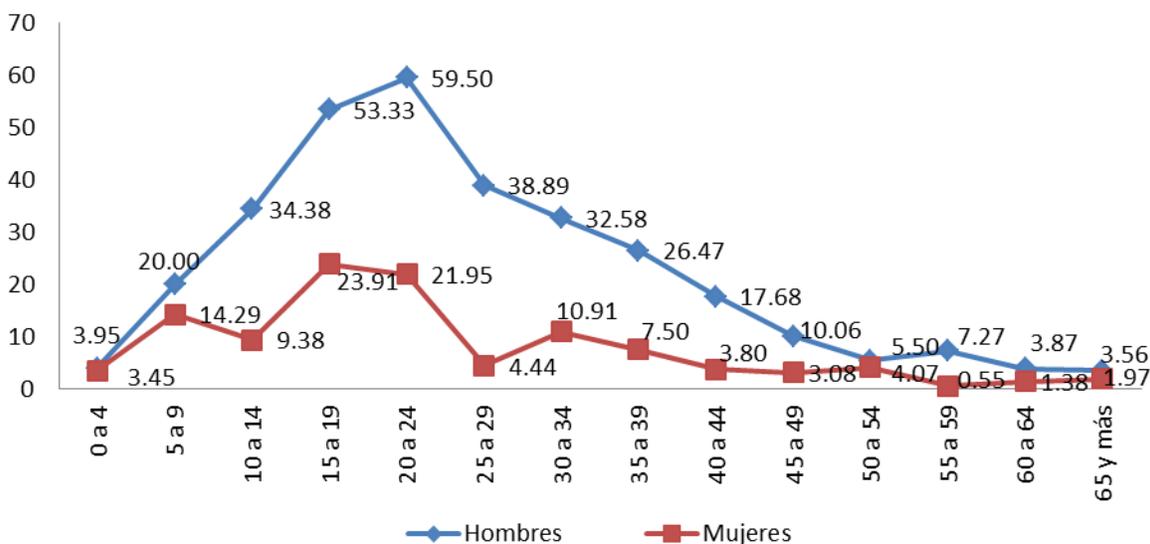
Fuente: Observatorio Ciudadano de León A.C., Sistema Integral de Gobernanza Urbana.
Elaboración propia usando información del sistema SINAIS 2005-2010, Secretaría de Salud

En este cuadro se pueden observar las causas de muerte por grupos de edad y desagregado por sexo. Lo que destaca son las causas asociadas a la violencia en el grupo de 15 a 29 años para los hombres.

La OMS en su Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de 2002, plantea que: *En lo concerniente a la violencia, los profesionales de la salud pública y sus colaboradores parten de la sólida convicción, basada en pruebas científicas, de que tanto la conducta violenta como sus consecuencias pueden prevenirse. La estrategia planteada desde la salud pública no reemplaza a las respuestas que la justicia penal y los derechos humanos dan a la violencia, sino que complementa sus actividades y les ofrece más instrumentos y fuentes de colaboración.*

En este informe se señala que una parte considerable de los costos de la violencia es la que se refiere a la salud de las víctimas y la carga sobre las instituciones sanitarias. La Organización Mundial de la Salud define la violencia (4) como: *El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.*

Gráfica 1. Comportamiento de la tasa mortalidad por causas externas en León según sexo y grupo de edad quinquenal Año 2010
Porcentaje



Fuente: Observatorio Ciudadano de León A.C., Sistema Integral de Gobernanza Urbana.
Elaboración propia con información de las Estadísticas de Mortalidad de INEGI 2010.

En el gráfico 1 se presentan ahora los datos para el año 2010 en los diferentes grupos de edad quinquenales, para hombres y mujeres respecto a la mortalidad por causas externas¹⁴. Como se observa, se tiene una distribución en forma de campana cargada al lado izquierdo, donde para el caso de los hombres, el valor máximo se encuentra en el grupo de edad de 20 a 24 años, el que corresponde a 59.5% de las defunciones por causas externas, y en el caso de las mujeres en máximo se encuentra en el grupo de 15 a 19 años de edad con 23.91%. Una característica de la mortalidad por causas externas es que al ser causadas por accidentes o por algún tipo de violencia, son prevenibles.

¹⁴ La mortalidad por causas externas incluye las defunciones ocasionadas por accidentes, las lesiones no intencionales, que comprenden accidentes de transporte, ahogamientos, caídas, y sofocación, y las lesiones intencionales, que pueden ser autoinfligidas (suicidio) o causadas a terceros (homicidio), intervención legal y acciones bélicas.

Tabla 1. Infracciones según frecuencia y sexo del infractor.
Comparativa Municipio de León, Estado de Guanajuato y
Media Nacional

Datos de 2009

Porcentaje

2009	Primera vez	Reincide ncia
León		
Hombres	74.3	25.7
Mujeres	86.2	13.8
Total	74.7	25.3
Guanajuato		
Hombres	84.8	15.2
Mujeres	91.8	8.2
Total	85.1	14.9
México		
Hombres	82.9	17.1
Mujeres	79.9	20.1
Total	82.6	17.4

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

En esta tabla se observa en León, que los hombres reinciden más que las mujeres, que en León reinciden más hombres y mujeres que en el estado en general así como a nivel nacional. Aunque a nivel nacional el porcentaje de mujeres reincidentes es mayor que en León.

Tabla 2. Víctimas del delito sexual en León y en el estado de Guanajuato según sexo
Serie anual 2008 a 2010
Tasa por cada 100,000 habitantes

Sexo	Víctimas del delito sexual		
	2008	2009	2010
León			
Hombre	13.29	8.79	9.78
Mujeres	61.02	47.69	43.32
Total	38.46	32.77	27.19
Estado			
Hombre	10.65	8.00	8.02
Mujeres	48.97	27.65	41.29
Total	30.95	19.43	25.79

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de INEGI, Anuarios Estadísticos, Guanajuato 2008, 2009 y 2010.

Respecto al delito sexual usualmente hay una tasa mayor de víctimas femeninas que masculinas. En estos datos se observa que de este delito, hay más víctimas en el municipio de León que a nivel estatal. Esto indica que en León hay más ofensores sexuales y que por lo tanto, este delito debería ser uno de los más atendidos en una política de prevención social y seguridad ciudadana.

Robo

Tabla 3. Víctimas del delito de Robo en León y en el estado de Guanajuato, según sexo
Serie anual 2008 a 2010
Tasa por cada 100,000 habitantes

Sexo	Víctimas del delito de Robo		
	2008	2009	2010
León			
Hombres	856.4	835.6	615.5
Mujeres	367.3	354.5	280.5
Total	712.2	716.7	500.7
Guanajuato			
Hombres	892.4	1022.5	493.4
Mujeres	365.9	292.8	242.3
Total	681.4	708.9	443.2

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana.

Elaboración propia con información de INEGI, Anuarios Estadísticos 2008, 2009 y 2010

En este delito se identifica como en el anterior, que la tasa es mayor en León que en la tasa promedio del estado. Si bien la cantidad de población de la ciudad y su crecimiento acelerado, hace cada vez más compleja la atención, este dato debe llamar la atención en un esfuerzo por mejorar la seguridad ciudadana.

Extorsión

Tabla 4. Víctimas del delito de Extorsión en el municipio de León,
Serie anual 2008 a 2011
Tasa por cada 100,000 habitantes

Sexo	Víctimas de extorsión			
	2008	2009	2010	2011
Hombres	4.78	6.45	8.34	3.96
Mujeres	2.29	4.48	3.96	1.47
Total	3.73	5.51	6.24	2.95

Fuente: Observatorio Ciudadano de León A.C., Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de la Red de Informantes, Procuraduría General de Justicia, Gobierno del Estado de Guanajuato 2012.

En estos datos proporcionados por la PGJ de Guanajuato se encuentra que los hombres son más víctimas de la extorsión que las mujeres. En las variaciones temporales, se ve una tendencia al incremento de 2008 a 2010 y en 2011 un descenso en su ocurrencia.

48

Secuestro

Tabla 5. Víctimas del delito de Secuestro en León. Serie anual 2008 a 2011
Tasa por cada 100,000 habitantes

Año	Víctimas de Secuestro		
	Hombre	Mujer	Total
2008	0.15	0.14	0.15
2009	3.08	0.28	1.65
2010	0.86	0.14	0.49
2011	0.85	0.27	0.55

Fuente: Observatorio Ciudadano de León A.C., Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de la Red de Informantes, Procuraduría General de Justicia, Gobierno del Estado de Guanajuato 2012.

En este cuadro se identifica que más hombres que mujeres son víctimas de este delito, que en 2009 hubo una tasa alta en comparación a la de otros años pero no descendió al nivel reportado en 2008, sino que ha mantenido la tendencia dentro de .86 y .85 por cien mil habitantes. Pero cabe hacer notar que:

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en su análisis del secuestro en México¹⁵ comenta que el delito del secuestro en los últimos años ha tenido una tendencia a la alza de manera muy considerable, que con base en un estudio del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. el delito de secuestro en tiene una tasa de no denuncia de un 75% a nivel nacional, lo que significa que por cada secuestro denunciado existen otros 3 que no se conocen. Otra cifra que muestran es que en el periodo de 2007 a junio de 2010, siete de cada diez secuestros denunciados en el país, se concentraron en ocho entidades federativas principalmente, Guanajuato es una de ellas. En el contexto internacional se comenta que América Latina es una de las principales regiones con la mayor cantidad de secuestros cometidos, donde destaca México como uno de los países más fuertemente afectados. (SIGU, 2012)

¹⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXI Legislatura. "Secuestro: impacto social y características del delito. Resumen Ejecutivo". Septiembre 2010.

Tabla 6. Víctimas del delito de Lesiones Dolosas en León y en el estado de Guanajuato. Serie anual 2008 a 2010

Tasa por cada 100,000 habitantes

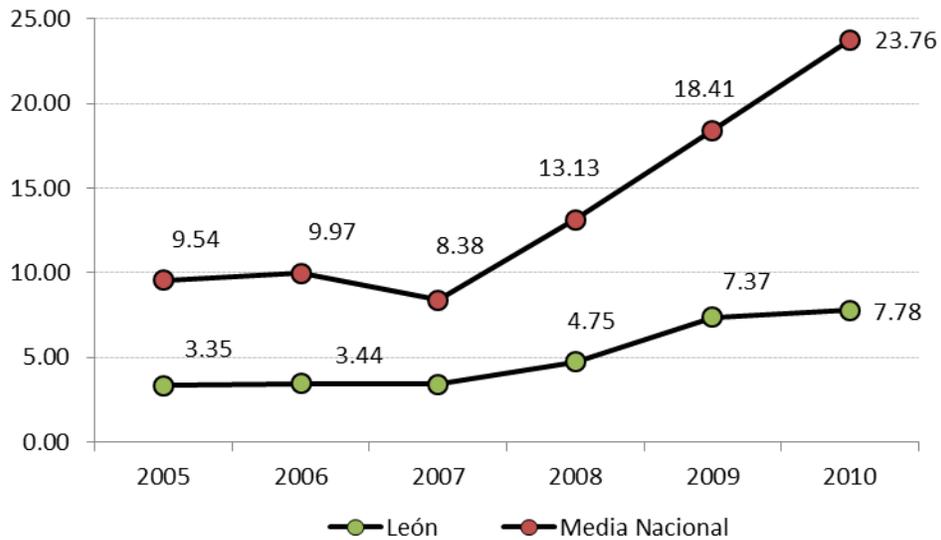
Año	Víctimas de Lesiones Dolosas	
	León	Guanajuato
2008		
Hombres	717	509
Mujeres	580	350
Total	764	458
2009		
Hombres	776	562
Mujeres	525	268
Total	732	435
2010		
Hombres	96	222
Mujeres	91	149
Total	105	201

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de INEGI, Anuarios Estadísticos, Guanajuato, 2008 a 2010.

En la tabla 6 identificamos que la tendencia es que hay más víctimas hombres que mujeres, pero lo que se destaca enormemente es el descenso en la tendencia del delito en León ya que para 2008 y 2009 las tasas eran superiores a las estatales y para 2010 éstas descienden ocho veces. Las estatales también descienden pero apenas dos veces.

Homicidio doloso

Gráfica 2. Mortalidad por homicidio en León y a nivel nacional. Series anuales 2005 a 2010
Tasa por cada 100,000 habitantes



Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana.
Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS).

En este indicador, se observa que aunque ha habido una tendencia a su crecimiento, y de hecho se ha duplicado el dato (2.3 veces), estamos todavía lejos del indicador nacional, sin embargo, éste también, con base en el dato de 2005, se incrementó 2.5 veces.

Violencia feminicida

Tabla 7. Homicidios dolosos de mujeres (feminicidios) en León, según ámbito de ocurrencia. Serie anual 2000 a 2010

Porcentaje

Año	Feminicidios			Total
	Privado	Público	No especificado	
2000	70.0	0.0	30.0	100.0
2001	25.0	0.0	75.0	100.0
2002	90.9	0.0	9.1	100.0
2003	50.0	0.0	50.0	100.0
2004	33.3	0.0	66.7	100.0
2005	71.4	0.0	28.6	100.0
2006	33.3	33.3	33.3	100.0
2007	33.3	0.0	66.7	100.0
2008	33.3	33.3	33.3	100.0
2009	69.2	15.4	15.4	100.0
2010	45.5	9.1	45.5	100.0
Acumulado	56.3	8.0	35.6	100.0

52

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) de la Secretaría de Salud Federal 2012.

Lo que se destaca en esta tabla, es la tendencia a que estas muertes ocurren fundamentalmente en el ámbito privado (con algunos años de excepción donde la mayoría se ubica en el no especificado). En 2009 y 2010 se observa que han aumentado en el ámbito público.¹⁶ Hay unos

¹⁶ En el documento de UNIFEM, 2012, sobre feminicidio en México, se define el problema de la documentación de los casos: "El problema que se revela es que las autoridades responsables de asentar la información en el certificado de defunción que son el primer eslabón del registro y de la investigación tendientes a precisar la causa y condiciones en que se produce la muerte- en buena parte de los casos no llenan correctamente este registro. Además, muchas veces el certificado no es llenado por los médicos legistas u otro personal autorizado o no se llevan acabo las necropsias. Lo más grave es que, de acuerdo con la estadística resultante, tales casos se multiplican a medida que se ha elevado la incidencia de estos presuntos asesinatos."

años donde los datos se presentan extraños (2004, 2006, 2007 y 2008), por lo que hay que tomar con reserva esta información.

Violencia intrafamiliar

Tabla 8. Víctimas de violencia familiar en León, según sexo. Serie anual 2008 a 2011
Tasa por cada 100,000 habitantes

Sexo	Violencia Familiar			
	2008	2009	2010	2011
Hombres	14.3	15.2	16.8	15.1
Mujeres	46.1	51.9	58.1	54.2
Total	31.1	34.8	38.9	35.7

Fuente: Observatorio Ciudadano de León A.C., Sistema Integral de Gobernanza Urbana. Elaboración propia con información de la Red de Informantes, Procuraduría General de Justicia, Gobierno del Estado de Guanajuato 2012.

En la tabla se muestra que en su mayoría son mujeres las víctimas de violencia familiar. Además se observa una tendencia en el crecimiento del registro. Por ello con este dato no podemos decir que exista más violencia, pero sí que ha aumentado la denuncia.

Además de los datos de fuentes oficiales, el Sistema Integral de Gobernanza Urbana, también levantó una encuesta¹⁷ que consideraba un módulo de victimización, en él se identifican datos objetivos y subjetivos sobre la inseguridad. Entre los objetivos tenemos la proporción de hogares

¹⁷ El Sistema Integral de Gobernanza Urbana, desarrolló y aplicó, en los meses de marzo y abril de este año (2012), la Encuesta sobre Violencia y Percepción de la Seguridad en León (EVPS): *"surge del reconocimiento de que ninguna fuente de información pública, ni ninguna dependencia gubernamental puede dar cuenta ni de la dimensión real de los delitos, considerando que la mayoría no son denunciados, ni de la percepción de seguridad o inseguridad de la población, ni del sentido de pertenencia de los ciudadanos, como elemento de gran relevancia en términos de el contrapeso a la violencia que ejerce una sociedad cohesionada."* (Ascencio, 2012)

con víctimas de delitos, la proporción de delitos que no son denunciados, (cifra negra) y la frecuencia de ocurrencia de los delitos por tipo.

Delitos declarados por las y los encuestados en León.

Tabla 9. Distribución porcentual de los delitos sufridos en León durante 2011 y declarados^a, según el tipo de delito.

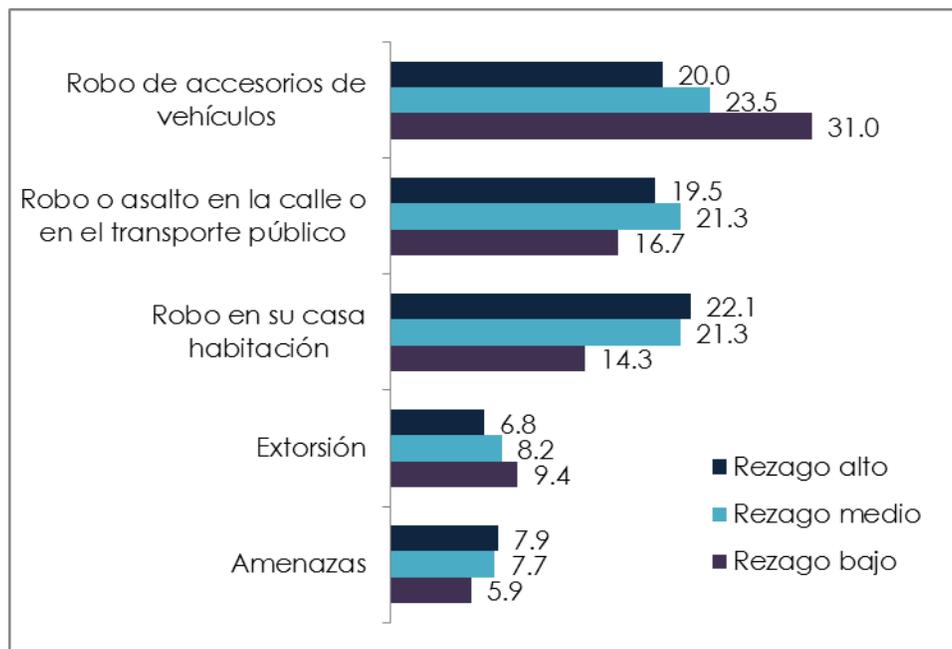
<i>Total de delitos</i>	<i>100.0</i>
Robo de accesorios de vehículos	26.2
Robo o asalto en la calle o transporte público	19.1
Robo en casa habitación	18.4
Extorsión	8.5
Amenazas	6.9
Lesiones por agresión física	4.4
Clonación de tarjetas bancarias	3.4
Violencia intrafamiliar	2.8
Robo total de vehículo	2.8
Otro tipo de robo	3.2
Hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación	1.7
Fraude	1.0
Violación sexual	0.3
Secuestro	0.2
Otros delitos	1.2

^a Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no, denunciados ante el Ministerio Público.

En esta tabla 9 identificamos que el delito más frecuente es el robo de accesorios de vehículo, le sigue el asalto en la calle o en el transporte, en tercer lugar se tiene el robo a casa habitación, el cuarto es la extorsión y el quinto es el de amenazas.

Como la encuesta también tiene representatividad por rezago social, a continuación se presentan los porcentajes de delitos y cómo afectan a las personas por su pertenencia a las categorías del rezago social:

Gráfica 3. Porcentaje de los principales delitos según nivel de rezago social



Nota: Los porcentajes están calculados en relación al 100% de delitos sufridos y captados por la encuesta, en cada estrato de acuerdo al nivel de rezago social.

En esta gráfica se identifica que el robo de accesorios de vehículos afecta mucho más a personas de rezago bajo, así como la extorsión; las personas de rezago medio son más bien víctimas de asalto en la calle o transporte público, las personas de rezago alto padecen más el robo a casa habitación y la extorsión.

Tabla 10. Hogares con víctimas de delitos en 2011, por nivel de rezago social

León	Rezago social		
	Bajo	Medio	Alto

<i>Total de hogares</i>	100	100	100	100
Hogares con al menos 1 miembro víctima de delito durante 2011	45.9	57.8	36.8	41.7
Hogares sin víctimas de delitos durante 2011	54.1	42.2	63.2	58.3

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, SIGU, EVPS, 2012

Resalta, entre otras cosas, que si bien es similar la percepción de inseguridad en la ciudad entre las zonas de bajo y medio rezago social (46.7% y 47.0% respectivamente), la diferencia en la proporción de hogares con víctimas de delitos entre ambas zonas es de 21 puntos porcentuales (57.8% y 36.7%).

Además de la mayor vulnerabilidad de los grupos menos favorecidos, otro factor que puede explicar el sentimiento de inseguridad más presente entre la población con más alto rezago social es la falta de control que las personas experimentan sobre su medio ambiente social y la desorganización que perciben en él. (Ascencio, 2012)

Denuncia y cifra negra

La sanción de los delitos es muy importante ya que es un factor de prevención en la medida en que si los criminales observan la alta probabilidad de su captura y el costo alto de la sanción, esto inhibe su conducta delictiva, pero si identifican que la sanción y el costo es bajo, los incentiva a la misma.

Uno de los indicadores de esta situación es la denuncia, pero como lo ha analizado México Evalúa (2012) en su documento "Seguridad y Justicia Penal en los Estados. 25 indicadores de nuestra debilidad institucional": *Cabe destacar que el número de denuncias es un indicador imperfecto de la incidencia delictiva, dado que no todos los delitos cometidos se hacen del conocimiento de las autoridades.*

Por ello las encuestas donde se identifica la cifra negra, la cual es la diferencia entre los delitos cometidos y los delitos denunciados, es muy importante para tener una mejor idea del nivel de impunidad y del funcionamiento de nuestro sistema de procuración y administración de justicia.

En la Encuesta sobre Violencia y Percepción de la Inseguridad en León, identificó la cifra negra de los delitos denunciados/no denunciados para 2011.

Tabla 11. Distribución porcentual de los delitos sufridos y declarados^a en la encuesta durante 2011 según condición de denuncia ante el ministerio público

	León	Rezago social		
		Bajo	Medio	Alto
Delitos sufridos durante 2011 y declarados en la encuesta	100	100	100	100
Denunció el delito ante el Ministerio Público	13.3	15.3	11.7	11.4
No denunció el delito ante el Ministerio Público	86.7	84.7	88.3	88.6

Fuente: Observatorio Ciudadano de León, SIGU EVPS, 2012.

Al medir la incidencia de violencia, la encuesta señala que en casi 46% de los hogares en León, al menos uno de sus miembros fue víctimas de delito durante 2011. Al mirar esta proporción desagregada por nivel de rezago social se encuentra que hay más hogares con víctimas de delitos en las zonas de la ciudad con menos rezago social (57.5% de los hogares); en zonas de alto rezago social el porcentaje de hogares con víctimas es de 41.7%, mientras que en el nivel de rezago social medio es dónde menos hogares con víctimas hay (36.8%). (Ascencio, 2012)

4.2 Política pública de seguridad ciudadana

Tomaremos la definición de política pública de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009: 22):

52. A juicio de la Comisión, de los aspectos desarrollados en los párrafos anteriores se deriva que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. Según las definiciones más aceptadas, las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales).

58

Posteriormente hace recomendaciones en cuanto a los componentes de una política pública de seguridad ciudadana:

55. Los Estados miembros deben diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos como instrumento para cumplir

rigurosamente con las obligaciones, de tipo negativo y de tipo positivo, asumidas, en especial, en el marco del Sistema Interamericano respecto a los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado anteriormente que “considera que existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos. En definitiva, y a partir de los desarrollos precedentes, para la Comisión, una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: **el área institucional, el área normativa y el área preventiva**. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

Sobre esta propuesta de la CIDH de áreas de política de seguridad ciudadana, en este documento de propuestas nos enfocaremos al área preventiva, ya que es lo que nos incumbe directamente, sin dejar de hacer propuestas en esta línea en las otras dos áreas estratégicas.

Las propuestas que se presentan a continuación tiene como base el repaso de la situación de la seguridad en el municipio, las recomendaciones de la ONU para el diseño de proyectos de cooperación¹⁸, la guía de ONU-HÁBITAT¹⁹ y los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Social.

¹⁸ ONU. *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Nueva York 2007

¹⁹ ONU-HÁBITAT y Universidad Alberto Hurtado de Chile (2009). *Guía Para la Prevención Local Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*.

Estas recomendaciones son un buen referente en el diseño de políticas y programas ya que consideran los instrumentos internacionales y la política nacional en materia de seguridad y temas derivados como en la prevención del delito.

Marco legal: Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (enero 2012), la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (Septiembre 2009) y Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Guanajuato (noviembre 2010) Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal.

Lo primero es reconocer que la seguridad es el resultado de múltiples factores, la delincuencia es una manifestación de especialmente de problemáticas estructurales de muchos años en México y en nuestra localidad. Éstas principalmente tratan de:

- Crecimiento sin planeación y a un gran ritmo de la ciudad, generándose segregación social territorial, sin un transporte eficiente y barato que propicie la movilidad como una manera de acceder a la educación y al trabajo.
- Situación económica: pobreza y exclusión social. Deterioro de la calidad de los trabajos, bajo crecimiento económico, trabajos sin prestaciones, tránsito de una vocación industrial a una de servicios sin personal preparado para acceder a este tipo de empleos. Crecimiento del trabajo informal.
- Exclusión educativa: producto de bajos ingresos de padres, los hijos no pueden estudiar y deben abandonar la escuela sin completar la educación básica, por lo que se perpetúa el ciclo de la pobreza.

- Exclusión de la salud: En sistema de salud, ahora que busca ser universal no cuenta con la capacidad de atender a toda la población y ésta debe hacer frente todavía a gastos catastróficos. Exclusión de la educación en salud reproductiva que propicia los embarazos en adolescentes y que las mujeres no accedan a la prevención de cáncer cérvico uterino y de mama.
- Cultura anclada en la solución de conflictos a través de la violencia: violencia en las familias hacia hijas e hijos y hacia las mujeres. La violencia en los hogares y escuela se traslada a las calles y al ejercicio de poder a través del miedo: grupos de delincuentes vecinales se apoderan de la seguridad e impiden el tránsito seguro y las familias se “encierran”.
- Cultura de la legalidad deficiente y poco acceso a la justicia: pocas agencias de ministerio público, una alta cifra negra, procesos deficientes de las denuncias, las personas no saben sus derechos como víctima y las y los delincuentes no conocen las penas. El poder judicial no inhibe la conducta delictiva.
- Una sociedad con lazos sociales rotos: las personas ya no confían ni en otras personas ni en las instituciones y hay un sentimiento de indefensión.

Lo anterior es el marco desde donde partir para una política de seguridad ciudadana.

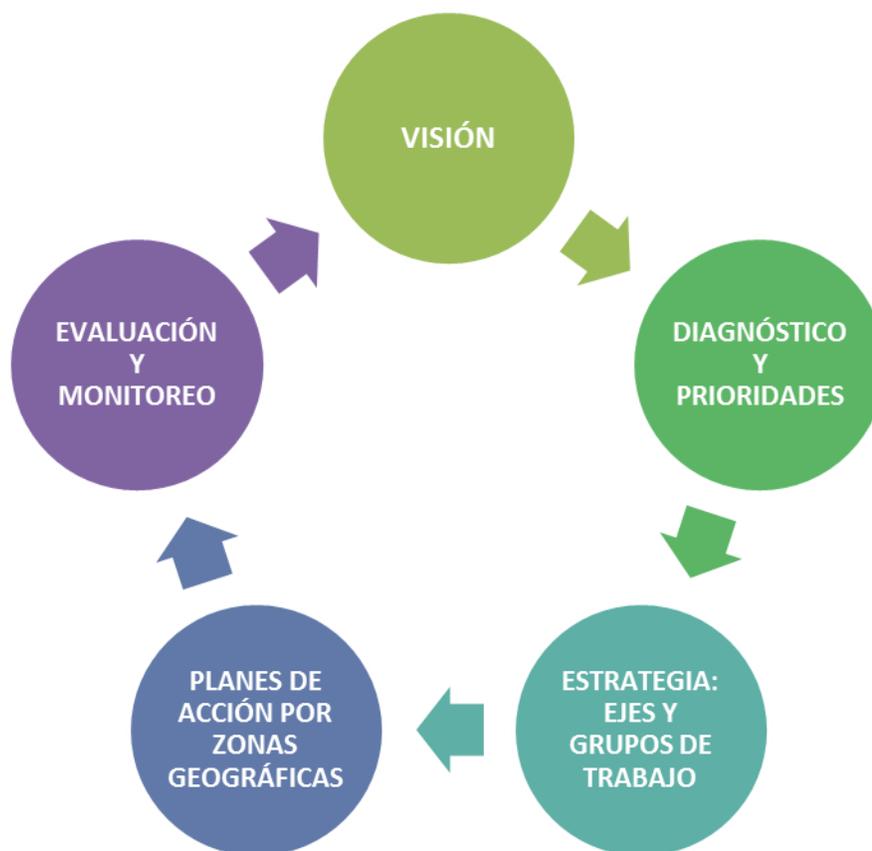
Se proponen básicamente:

- Medidas para su planeación (principios y orientaciones que parten de un marco legal.)y metodología (una planeación estratégica, indicadores, etc.)

- Medidas socioeconómicas y atención a la problemática estructural
- Medidas de participación ciudadana
- Medidas de urgente aplicación

La Guía de ONU-HÁBITAT define el siguiente proceso por etapas:

A) Planeación de la política.



Los pasos iniciales estarían alrededor de conformar un equipo que tendría las funciones de diseño y gestión para lograr una política transversal, donde confluyan las políticas de educación, de salud, de desarrollo urbano, de movilidad, de igualdad de género, de seguridad pública, y otras políticas:

1. Explicitar la visión inicial.
2. Identificar un coordinador y formar un equipo técnico.
3. Movilizar apoyo y establecer asociaciones con los sectores de gobierno y con la ciudadanía.
4. Comunicar la política local de prevención.

B) Diseño de la política

RECOMENDACIONES	
RECOMENDACIONES	PROPUESTAS
DE PRINCIPIOS, ORIENTACIÓN, DEFINICIONES Y DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA	
<p>Definir la naturaleza y los tipos de problemas delictivos que se vayan a abordar, como el hurto, el robo, el robo con escalamiento, los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia de menores y la posesión ilegal de armas de fuego, teniendo en cuenta todos los factores que puedan generar directa o indirectamente esos problemas o contribuir a ellos. (ONU-HÁBITAT)</p> <p>Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios LGPSVD (Art. 3)</p> <p>Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables LGPSVD (Art. 3)</p> <p>Los programas de Seguridad Pública del Estado y de los municipios, deberán contener, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <p>I. Un diagnóstico sobre la seguridad pública en el ámbito de su competencia;</p>	<p>Realización de un diagnóstico sobre seguridad en el municipio.</p> <p>Integrar un componente de diagnóstico participativo efectuado con las Comisiones de Seguridad del Consejo, por zonas.</p> <p>Priorización de los delitos a atender y dar seguimiento y definición de problemas por zonas prioritarias de atención.</p> <p>Establecer lineamientos y principios de la política.</p> <p>Articular el plan de prevención con la política criminológica.</p> <p>Se recomienda hacer un plan basado en la territorialidad.</p>

<p>II. Los objetivos del programa; III. Las estrategias para el logro de dichos objetivos; IV. Los subprogramas específicos, las acciones y metas operativas, los mecanismos previstos para la coordinación con otras entidades o dependencias federales, estatales y municipales, así como aquellos que requieran concertación con los ciudadanos en los términos previstos por esta ley; y V. Los responsables administrativos de su ejecución. LSPEG(Art. 26) Entre los principios y enfoques que los lineamientos proponen que deben integrar son: 1) Perspectiva de género 2) Seguridad ciudadana 3) Ciudades seguras 4) Derechos humanos (LPPSVDPC)</p>	
<p>Definir los objetivos que se hayan fijado y los plazos en que deban alcanzarse. (ONU-HÁBITAT) Prioridades de la política de prevención social: a) Prioridades por tipo de violencia: -Violencia social -Violencia institucional -Violencia intrafamiliar b) Prioridades por grupos poblacionales -Niñas y niños -Jóvenes -Mujeres c) Prioridades por zonas y regiones d) Prioridades de la participación ciudadana (LPPSVDPC)</p>	<p>Los objetivos de entrada pueden ser generales, la Guía de Prevención recomienda tres básicos en términos de seguridad ciudadana: a. La cohesión social de la comunidad. b. El mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. c. La formación de una cultura de la prevención en los ciudadanos. Estos objetivos deben cruzarse con las necesidades de la población objetivo: mujeres, jóvenes, niños y niñas.</p>
DE LAS ESTRATEGIAS, COMPONENTES, INSTRUMENTO Y PRESUPUESTOS	
<p>Definir estrategias previstas y las responsabilidades respectivas de los que intervengan en la ejecución del plan.(ONU-HÁBITAT) Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria; LGPSVD(Art. 3) Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los</p>	<p>La política, de acuerdo a la Ley General de Prevención establece que debe ser transversal, intersectorial y de trabajo conjunto. Por ello se recomienda conformar un equipo interdisciplinario e intersectorial para la elaboración de un Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que será el instrumento con base al se implementara esta parte de la política. Otro componente de la política debía ser la revisión y adecuación de la normativa. Está el pendiente de revisarla ala luz de los derechos humanos, así como el diseño de</p>

<p>mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación; LGPSVD (Art. 3) Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales; LGPSVD (Art. 3)</p> <p>Vertientes y componentes de la política de prevención social</p> <p>a)Prevención situacional b)Prevención social c)Prevención comunitaria d)Prevención para el desarrollo (LPPSVDPC)</p> <p>Seguimiento y evaluación de las políticas de prevención.</p> <p>a)Estrategias de monitoreo b)Diseño de indicadores diversificados c)Sistema de información establecidos para el control de gestión d)Coordinación con el gobierno estatal. e)Divulgación de la información de los avances en la instrumentalización y evaluación. f)Mejorar las estrategias de implantación de programas g)Mejorar la estrategia de programación y presupuestación. (LPPSVDPC)</p>	<p>protocolos de atención de los cuerpos de seguridad para atenciones específicas que ayuden a orientar sobre el uso de la fuerza y la atención a víctimas, especialmente.</p> <p>Otro componente de la política debe ser el presupuesto. El diseño del presupuesto de prevención no sólo debe ser sectorial, la participación de otras áreas obliga a que ellas también inviertan recursos humanos y económicos a acciones que impulsen la prevención de la violencia y la delincuencia, por ejemplo si el sector educativo define acciones para impulsar la reinserción de los jóvenes a la escuela secundaria con un fin preventivo, los recursos destinados a este esfuerzo debe ser considerado en el Programa Municipal en esta materia.</p> <p>Otra lección de las experiencias consultadas es que además de atender holísticamente la prevención, el componente de seguridad debe enfocarse en los cinco delitos de más frecuencia en la ciudad.</p>
--	--

DE PARTICIPANTES, TRANSVERSALIDAD Y TRABAJO CONJUNTO

<p>La intervención de actores como: Los trabajadores sociales y de la educación, el sector de la vivienda y la salud, además de la policía, los tribunales, ministerios públicos y los servicios encargados de la libertad condicional, y otros.</p> <p>La comunidad: autoridades elegidas, asociaciones, voluntarios, progenitores, organizaciones de víctimas, y otros.</p> <p>La comunidad: autoridades elegidas, asociaciones, voluntarios, progenitores, organizaciones de víctimas, y otros.</p> <p>Los medios de comunicación social (ONU-HÁBITAT)</p> <p>Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños,</p>	<p>Los siguientes actores pueden ser incorporados al Plan en diversas etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobierno (elaboración de reglamentos, protocolos, etc.) - Desarrollo Institucional (Capacitación a personal de la APM) - Direcciones de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal - D.I.F. - Dirección de Educación - Dirección de Salud - Dirección de Desarrollo Social - Instituto de la Juventud - COMUDE - Instituto Municipal de la Mujer - Organismos de la sociedad civil que representen los temas e intereses - Desarrollo Urbano - Obras Publicas - Alumbrado Público - Parques y Jardines - Comités de colonos
---	--

<p>las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo LGPSVD (Art. 3)</p> <p>Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; LGPSVD (Art. 3)</p>	
DE LOS TEMAS, PROBLEMÁTICAS: SOCIAL, ECONÓMICO Y CULTURAL	
<p>Revisar la importancia para el plan de factores como:</p> <p>Las relaciones familiares, entre generaciones o entre grupos sociales, y otros.</p> <p>La educación, los valores religiosos, éticos y cívicos, la cultura, y otros.</p> <p>El empleo, la capacitación, las medidas para combatir el desempleo y la pobreza.</p> <p>La vivienda y el urbanismo</p> <p>La salud, las drogas y el abuso del alcohol</p> <p>La ayuda gubernamental y comunitaria a los miembros más desfavorecidos de la sociedad</p> <p>La lucha contra los factores que promueven la violencia y la intolerancia. (ONU-HÁBITAT)</p> <p>Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas; LGPSVD (Art. 3)</p>	<p>En los Diagnósticos participativos, identificar problemáticas no sólo de seguridad sino de inclusión social, de violencia familiar, contra las mujeres, contra niños y niñas, violencia institucional, escolar y en general conforme a los tipos y ámbitos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, priorizarlas por zonas y conformar grupos de trabajo por zonas.</p>
DE PROPUESTAS CIUDADANAS DE ALGUNAS ACCIONES CONCRETAS DE LA POLÍTICA	
<p>Medidas de prevención primaria:</p> <p>Fomentando la adopción de medidas de prevención de las situaciones que facilitan la delincuencia, como el fortalecimiento de la protección del objeto del delito y la reducción de las oportunidades delictivas</p> <p>Fomentando el bienestar, la salud y el progreso y la</p> <p>lucha contra todas las formas de privación social</p>	<p>Incorporar en las zonas, de acuerdo a las prioridades efectuadas, acciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prevención y atención de la violencia en la familia -Prevención y atención de la violencia en la escuela -Difusión de los derechos humanos de mujeres, niños y niñas. -Prevención y atención a la violencia contra las mujeres

<p>Promoviendo los valores comunitarios y el respeto de los derechos humanos fundamentales</p> <p>Promoviendo la responsabilidad cívica y los procedimientos de mediación social</p> <p>Facilitando la adaptación de los métodos de trabajo de la policía y de los tribunales. (ONU-HÁBITAT)</p> <p>La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión LGPSVD (Art. 7)</p> <p>El fomento de la solución pacífica de conflictos; LGPSVD (Art. 7)</p> <p>Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, LGPSVD (Art. 7)</p> <p>Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación LGPSVD (Art. 7)</p> <p>El objetivo de la prevención es reducir proactivamente los factores de riesgo de violencia contra las mujeres en los siguientes aspectos:</p> <p>1.-Anticipar y evitar la generación de violencia contra las mujeres en todos los tipos y ámbitos previstos por la Ley de Acceso y</p> <p>2.-Capacitar y sensibilizar a las mujeres para que adviertas sus situaciones de riesgo, así como acercar a ellas los medios o instituciones para hacer efectivos sus derechos. LAMVLVEG(Art. 11)</p> <p>Las acciones que el estado y los Municipios deberán implementar para prevenir la violencia institucional, consistirá en:</p> <p>I.-Fomentar la prestación de servicios públicos especializados en materia de prevención de todo tipo de violencia contra las mujeres.</p> <p>II.- Diagnosticar de manera continua en sus proyectos y actividades institucionales sobre la aplicación de la transversalidad con perspectiva de género y la igualdad</p>	<p>-Grupos terapéuticos de atención a personas violentas y agresores.</p> <p>-Orientación psicológica y legal a víctimas por zonas</p> <p>-Acercamiento de servicios de salud y de educación; gestión de escuelas donde haya falta, o de centros educativos alternativos. Gestión de Centros de Salud o servicios temporales del municipio.</p> <p>-Orientación al trabajo por zonas y capacitación para el trabajo con un enfoque de género.</p> <p>-Promover y apoyar la denuncia al MP de los delitos (cercanía de la policía)</p> <p>-Servicios de mediación de conflictos vecinales</p> <p>-Impulso de Redes de Mujeres para fomentar la autonomía y el conocimiento de sus derechos humanos.</p> <p>-Rehabilitación de espacios públicos desde la metodología de ONU-HÁBITAT</p> <p>-Monitoreo y evaluación: Debe haber indicadores de proceso y de resultados con seguimiento mensual y reporte anual. Se recomienda también dar seguimiento mensual a los cinco delitos más frecuentes de la ciudad para identificar el impacto de las acciones. No importa si no hay variaciones inmediatas, éstos darán una idea clara de los resultados concretos a la población.</p>
--	--

entre mujeres y hombres LAMVLVEG (Art. 13)	
DE LA NECESIDAD DE MEJORES DIAGNÓSTICOS Y ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<p>La Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia señala sobre la participación ciudadana y su papel en el estudio de los fenómenos relacionados:</p> <p>En el Art. 18 se plantea: Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>En el Art. 19 se señala: En el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán:</p> <p>I. Proporcionar información a las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la delincuencia; siempre que no violente los principios de confidencialidad y reserva;</p> <p>II. Apoyar el intercambio de experiencias, investigación académica y aplicación práctica de conocimientos basados en evidencias;</p> <p>III. Apoyar la organización y la sistematización de experiencias exitosas en el combate a los delitos;</p> <p>IV. Compartir conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la sociedad en general;</p> <p>V. Repetir intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;</p> <p>VI. Generar bases de datos especializadas que permitan administrar la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como reducir la victimización y persistencia de delitos en zonas con altos niveles de delincuencia;</p> <p>VII. Realizar estudios periódicos sobre la victimización y la delincuencia, y</p> <p>VIII. Impulsar la participación ciudadana y comunitaria, en la prevención social de la violencia y la delincuencia.</p>	<p>En este sentido se propone realizar para la ciudad de León:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estudios con base al modelo: generación manifestación y atención (para identificar los aspectos estructurales) por zonas de la ciudad para preparar una intervención mejor orientada. -Diagnóstico participativos con los Comités de las zonas, para priorizar problemáticas. -Diseñar un sistema de indicadores de seguridad que integre y de seguimiento a los aspectos: <ul style="list-style-type: none"> A. Política criminológica B. Policía preventiva C. Procuración de justicia D. Seguimiento a violaciones de derechos humanos. -Estudio del sistema de seguridad y justicia en el municipio. -Levantar una encuesta municipal sobre la prevalencia de la violencia en la ciudad como forma de relacionarnos: aspectos culturales, legitimadores y normalizadores y victimológicos en hogares y escuelas. -Identificar el costo de la violencia en la ciudad. -Diagnóstico de la situación de las y los jóvenes relacionado con las conductas delictivas. -Análisis de segregación territorial en León -Monitoreo público mensual de los datos municipales de detenciones con base a los delitos de mayor recurrencia para identificar el impacto del trabajo gubernamental en la materia. -Estudio del marco jurídico en la localidad para fortalecer la participación ciudadana y la prevención social de la violencia y delincuencia: Propuestas de protocolos de atención. -Fortalecimiento del Observatorio Ciudadano de León, a través de su programa de Sistema Integral de Gobernanza Urbana, como un mecanismo de participación ciudadana en el diseño y seguimiento de la política de prevención social de la violencia y delincuencia.

C) Acciones que no se pueden dejar de hacer:

1. Mecanismo transversal e interinstitucional
2. Presupuesto suficiente para la prevención y considerar los tres niveles de prevención.
3. Revisión, adecuación y elaboración de un marco jurídico municipal a la luz de los derechos humanos y de la nueva Ley General de Prevención.
4. Es prioritaria la elaboración de protocolos de atención y de uso de la fuerza para prevenir la violación a derechos humanos de las y los ciudadanos.
5. La articulación de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con planes específicos enfocados a:

10 MEDIDAS DE URGENTE APLICACIÓN EN EL MUNICIPIO

1. Prevención de Accidentes Viales, con una cultura que priorice a los peatones y ciclistas, y con un transporte que articule toda la ciudad, económico, accesible, seguro y eficiente.
2. Prevención de violencia contra las mujeres y niñas y niños.
3. Inserción de jóvenes a marcos institucionales de educación, cultura y trabajo.
4. Plan de prevención vecinal, de acuerdo a los fenómenos delictivos que vive cada zona.
5. Reglamento Municipal de Uso de la Fuerza y protocolos específicos de actuación de la policía municipal, así como policías de proximidad limpios de asociaciones con grupos delictivos locales y organizados.
6. Plan de rehabilitación de espacios públicos, revisión y mejoramiento del equipamiento urbano, incremento de áreas verdes recreacionales, culturales y deportivas seguras.
7. Plan de rehabilitaciones de delincuentes y agresores.
8. Generación de estudios por zonas prioritarias y del sistema de indicadores de seguridad local y justicia penal.
9. Fortalecimiento de participación ciudadana en el Consejo Ciudadano y la creación de Comités de Seguridad Vecinales capacitados en mediación vecinal.
10. Comunicación permanente con la ciudadanía sobre la situación de seguridad en el municipio.

5 CONCLUSIONES

Este documento no puede ser todavía un documento definitivo, pero sin duda es una pauta inicial para un proceso de reflexión y análisis más profundo desde la ciudadanía. De alguna manera refleja la inmersión en el tema a partir de las actividades del SIGU en estos 10 meses. La observación de la seguridad en León, apenas está iniciando. Sin embargo ya hay muchas experiencias nacionales e internacionales que ayudan a no partir de cero.

Se ha notado el esfuerzo de modernización de la policía municipal, sin embargo sí hemos notado resultados poco contundentes en materia de prevención social. Esto puede deberse a que se trabaja aisladamente y de forma sectorial, por lo que si no se transversaliza esta política, los esfuerzos seguirán siendo de impacto limitado.

Otro elemento importante es la incorporación de la perspectiva de género en la prevención social de la violencia y la delincuencia. Ya está documentado a partir de la Encuesta sobre Violencia y Percepción de la Seguridad en León (EVPS, 2012) que la inseguridad afecta diferente a mujeres y a hombres, además es un mandato nacional a partir del marco jurídico de la igualdad y por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los Lineamientos de Prevención del Secretariado Ejecutivo Nacional.

Si bien no es suficiente en muchos aspectos el marco jurídico estatal, y mucho menos el local, lo más importante y trascendente es la voluntad política para construir una visión de seguridad ciudadana y no sólo de seguridad pública, la cual, ha probado que impide y aleja a las y los funcionarios del cumplimiento de los derechos humanos.

La perspectiva de la seguridad ciudadana es reciente en nuestro país, sin embargo, también se constituye en un mandato a partir de la Ley general de Prevención pero sobre todo, porque cambia la orientación de la fuerza de seguridad centrada en la protección de la ciudadanía y no del Estado o los bienes materiales. Esta base permitiría acercarnos a la policía de proximidad, y fortalecer los lazos sociales y la confianza en las instituciones.

Otro elemento importante es la capacidad y preparación de funcionarias y funcionarios desde estos enfoques. En México llevamos, respecto a España por ejemplo, un retraso de 30 años en la incorporación de facto del enfoque de género en la administración pública y es que sólo se entiende como posición ideológica y no se identifica su aportación metodológica, especialmente sus posibilidades en la transformación de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos humanos

Hay que destacar también el papel de la planificación urbana y el enfoque territorial en la prevención de la delincuencia y la violencia. Este ha sido otro componente importante en las experiencias exitosas, y es una de las razones por las que se entiende que una adecuada estrategia debe ser intersectorial e interdisciplinaria.

Desde el enfoque territorial se destacan dos observaciones principales para el apoyo de la toma de decisiones en materia de la reducción de la violencia y la delincuencia urbana, primero, que para prevenir socialmente la violencia y la delincuencia, se tienen que diseñar políticas públicas que se ocupen de las profundas desigualdades socio-territoriales que 1) enraízan la violencia en las relaciones sociales de estas poblaciones, 2) atrasan el pleno desarrollo de la ciudad y 3) excluyen injustamente las poblaciones marginadas afuera del desarrollo humano y el derecho a una vida digna.

Y segundo, que para prevenir mediante la planificación urbana la violencia y la delincuencia, se tienen que diseñar políticas públicas que favorezcan la mejora continua de la calidad y la cobertura de los equipamientos urbanos y las zonas marginadas: para invertir, por un lado, en el desarrollo de la ciudad, y por otro, en el desarrollo humano de estas poblaciones.

Otro aspecto es la participación ciudadana. Experiencias exitosas como en Colombia, Canadá, Ecuador, destacan constantemente el papel de la ciudadanía de forma corresponsable en la seguridad y el cuidado de la ciudad, y cómo esto fue lo que finalmente los llevó a dar cuenta de una mejor seguridad y por tanto más oportunidades de desarrollo.

En México estamos en un proceso de construcción democrática y no ha sido fácil la interacción entre el gobierno y su ciudadanía. Este ejercicio de participación en México parece estar marcado por tragedias, pero de cualquier manera, es evidente que se deben ir construyendo muchos más canales de diálogo (ciudadanía-gobierno-ciudadanía) y mecanismos de participación a todos los niveles, con instrumentos que la garanticen, como un adecuado reglamento de participación ciudadana municipal.

Este es un pendiente para todas y todos, es vencer el temor y el prejuicio en cada rol, y aprender a dialogar y a escuchar, siempre anteponiendo los intereses de la ciudad y sus habitantes, especialmente de los más excluidos.

Estamos dando inicio a la segunda década del siglo XXI y los retos son enormes, pero si hay canales de diálogo y participación, sin duda serán menos arduos y podremos facilitar el mejoramiento de la calidad de vida de nuestra población.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.

Arroyo Juárez, Mario. (2010) *Encuestas Nacionales sobre Inseguridad. Mortalidad por Homicidio en México.* Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI)

Ascencio Pedraza, Ana Isabel, (2012). Principales Resultados de la Encuesta sobre Violencia y Percepción de la Seguridad en León (EVPS) (Doc. preliminar) Observatorio Ciudadano de León, Programa: Sistema Integral de Gobernanza Urbana (SIGU). León, Guanajuato.

Carrión M. Fernando. (2011) *Hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad.* En: Valenzuela Aguilera, Alfonso. (Coord.) *Ciudades Seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio.* Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

Echárri Cánovas, Carlos y Ramírez Ducoing, Karla. (2010) *Feminicidio en México, aproximación, tendencia y cambios 1985-2009.* Comisión especial para el Seguimiento de los Feminicidios, H. Cámara de Diputados L. LXI, ONU-Mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. Colegio de México. México

González, F; Valtierra, A; Izquierdo, J. y Franco, M. (2011). *Sistema de Indicadores para la Gobernanza Urbana (SIGU).* Cancún, Quintana Roo, México: Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez Q. Roo, Observatorio Urbano Local de la Ciudad de Cancún, Universidad del Caribe y Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.

“Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana” publicados en el DOF el 22 de enero de 2011.

ONU-HÁBITAT y Universidad Alberto Hurtado de Chile (2009). *Guía Para la Prevención Local Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana.*

OEA Secretaría General. *La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades.* 2ª. Edición, Washington, 2008.

Organización Mundial de la Salud (OMS). 2002. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen.* Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

ONU. Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Nueva York 2007

PNUD.(1994) *Informe sobre Desarrollo Humano,* ONU.

Romero Vázquez, Bernardo.(2011)*Modelo de seguridad integral.* En: Valenzuela Aguilera, Alfonso. (Coord.) *Ciudades Seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio.* Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

Secretaría de Salud (2006). Informe Nacional sobre Violencia y Salud. México. Recuperado el 2 de octubre en: http://new.paho.org/mex/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=110&Itemid=329

75

Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana (2012). Análisis de indicadores. Observatorio Ciudadano de León.

Sen, A. 1995. Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure. Innocenti Lectures. Firenze, Italia: UNICEF International Child Development Centre. Recuperado el día 25 de septiembre de 2012, de http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/il_mortality.pdf

Vanderschueren, Franz. (2007) *Modelos democráticos de prevención del delito. Análisis de experiencias exitosas.* Universidad Alberto Hurtado, Chile, 2007.

Vega Zayas, Jesica María. (2010) *La seguridad pública en la era moderna y contemporánea.* UAM Azcapotzalco.

Velásquez, Elkin y Giraldo, Fabio (Ed.) (2009), "Hábitat y Seguridad Urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad" ONU-HÁBITAT Colombia, 2009

Zepeda, Gutiérrez y Rivera. (2012) Seguridad y Justicia Penal en los Estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional. México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas. A. C.

Elaboró: Margarita Alicia Ortega González
Los derechos de reproducción de esta obra pertenecen a:

Observatorio Ciudadano de León A.C.

Belisario Domínguez 112 Int. 2 y 8, Col. Centro
C.P. 37000, León Gto, México. Tel. (477) 716-8453 y (477) 713-2956
www.ocl.org.mx, www.ocl-sigu.org.mx

Se prohíbe la reproducción por cualquier medio, sin el consentimiento de los titulares de los derechos de la obra.

León, Guanajuato, México.
Octubre de 2012.