



“MÁS VALE PREVENIR QUE REPRIMIR”

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO:

EL CASO DE HERMOSILLO, SONORA, 2006-2009.

Tesis que para obtener el grado de

Maestra en Ciencias Sociales

Especialidad en Teoría y Análisis de Asuntos Públicos

Presenta

Heidy Alejandra Copetillo Portela

Director de tesis: Dr. Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora

Junio 2010

## Agradecimientos:

Por supuesto el inicio y culminación de un proyecto más en mi vida se lo debo a Dios.

### *A mi familia:*

A mis padres que con su respaldo y apoyo incondicional han impulsado cada paso en las diferentes etapas de mi vida.

A mi esposo Julio, compañero de vida, que fue soporte en este trayecto con tolerancia y paciencia (como siempre) ha comprendido y alimentado cada uno de mis anhelos.

Desde que llegó a mi vida ha sido mi fortaleza y razón; a mi hija Nicole, a quien dedico la presente, producto de cada día y cada noche que ella cedió comprendiendo la importancia y trascendencia de este reto en mi vida.

### *A la Institución:*

Sin Conacyt esto no hubiera sido posible, agradezco enormemente la oportunidad y apertura del Colegio de Sonora por considerarme una candidata al Programa de Maestría, a todos sus docentes de la XII generación que compartieron, con paciencia y respeto, sus conocimientos y experiencias (de todos me llevo algo).

Con todo respeto a mi director de tesis, Dr. Juan Poom Medina, quien confiando en la relevancia del tema, contribuyó con cada uno de sus comentarios y aportaciones, además de haber sido sumamente paciente y comprensivo en este proceso.

A mis lectores; Gabriela García por su interés y observaciones al presente y a Jonathan, por sus enormes aportaciones, de quien siempre recibí una guía durante este camino.

A todos los compañeros de la XII generación que compartimos un reto, un sueño, un proyecto, por su solidaridad en el trayecto.

A todo el personal de biblioteca que con amabilidad y eficiencia facilitaron mi adquisición de fuentes.

### *A los ciudadanos que contribuyeron:*

Quienes son representados por cada número, cifras que dieron forma a la presente investigación.

A los funcionarios del Programa Estatal de Prevención al Delito por todas las facilidades otorgadas.

Para quienes creyeron que estudios como éste son serviles a proyectos gubernamentales para mejorar la intervención de ciudadanos y autoridades en la prevención del delito.

# ÍNDICE

Introducción General .....	01
<b>CAPÍTULO 1 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</b>	
1.1 Desarrollo del concepto. ....	06
1.2 Antecedentes de la participación ciudadana en México .....	09
1.3 Leyes de participación ciudadana en México .....	13
1.4 La participación ciudadana en Sonora .....	27
<b>CAPÍTULO 2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PREVENIR EL DELITO.</b>	
2.1 Seguridad pública; casos exitosos en Latinoamérica .....	35
2.2 Seguridad pública; casos exitosos en Europa .....	45
2.3 El sistema de seguridad pública en México .....	48
<b>CAPÍTULO 3 INSEGURIDAD Y VIOLENCIA; DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.</b>	
3.1 Seguridad pública; una responsabilidad compartida.....	53
3.2 La complejidad de la prevención del delito.....	54
3.3 Panorama de la delincuencia en México .....	57
3.4 Factores asociados a la incidencia delictiva en México.....	61
<b>CAPÍTULO 4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA HERMOSILLENSE EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO A TRAVÉS DEL PROGRAMA ESTATAL DE PREVENCIÓN AL DELITO (PEPD) 2006-2009.</b>	
4.1 Antecedentes del Programa Estatal de Prevención del delito (PEPD).....	75
4.1.1 Descripción del PEPD.....	78
4.2 Programas de participación social y prevención del delito .....	80
4.3 Presentación de resultados generales .....	83
4.4 Presentación de resultados por colonias.....	93
Conclusiones.....	111
Referencias.....	117
Anexos .....	124

“Más vale prevenir que reprimir”

La participación ciudadana en la prevención del delito:

El caso de Hermosillo, Sonora, 2006-2009.

## Introducción General

La delincuencia es uno de los principales problemas en México, produce un descenso en la calidad de vida de sus habitantes al obstruir su desarrollo económico y social. Actualmente, al menos en el discurso político de los tres niveles de gobierno, la prevención del delito ya no se considera solamente una tarea de las autoridades; por el contrario, cada vez más escuchamos hablar de la necesidad de involucrar a los ciudadanos. Debido a la crisis de Estado y sus Instituciones, el presente estudio explora la importancia de la participación ciudadana en los programas mexicanos de prevención del delito.

En materia de seguridad pública, el Estado ha privilegiado las medidas penales como el principal mecanismo para hacer frente al fenómeno criminal. Tal estrategia es cuestionada en su efectividad debido a que no ha demostrado disminuir los índices delictivos, la impunidad y los actos de corrupción. Por ello se debe pensar en la formulación de políticas públicas eficaces para combatir la delincuencia. En este sentido, la prevención del delito resulta un camino menos costoso y más eficaz para el problema de la inseguridad pública, pues ataca las causas del problema, permitiendo reducir y controlar el delito (Peñalosa, 2003).

De acuerdo con Peñalosa, la prevención primaria toma distancia de los métodos penales y es la mejor forma de combatir con eficacia la delincuencia. Algunos países han desarrollado enfoques novedosos que ofrecen mejores expectativas que el método represivo y con orientación preventiva. Dentro de este tipo de medidas no penales la participación ciudadana es un elemento fundamental. Dicha participación se da en las políticas de prevención del delito; en materia de seguridad pública ésta ha de consistir en sumar esfuerzos y trabajo de la sociedad para reforzar las funciones que desempeña el Estado (Tapias, 2002).

La participación ciudadana es una expresión de la democracia. En países como México el voto ciudadano es el único vínculo con el gobierno, reflejando una sociedad pasiva y sobre todo

“domesticable”, carente de una verdadera democracia donde el Estado manda y la sociedad obedece (Peñalosa, 2003). Así que reconocer la participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad contribuye a consolidar la democracia, ya que permite que el ciudadano sea parte activa y corresponsable de la política de seguridad pública.

Los mecanismos de participación ciudadana que aquí se describen nacen de una iniciativa del Gobierno del Estado durante el período 2003-2009 a través del Programa Estatal de Prevención al Delito (en lo sucesivo PEPD) donde además de la denuncia, se presentan otros medios para que el ciudadano participe y disminuya la posibilidad de ser víctima de la delincuencia. El Programa opera en algunos municipios del Estado, sin embargo, para el presente estudio se ha considerado sólo a la ciudad de Hermosillo a razón de que:

- ✓ La ciudad es la más grande del Estado, por lo que permitirá identificar mayores diferencias entre el perfil del ciudadano (edad, profesión, y nivel socioeconómico) observando si éstas variantes son determinantes para que participe en un comité.
- ✓ Las colonias distan más entre sí. Ello permitirá ubicar la concentración del delito y el desempeño de las víctimas ante éste.

A pesar de que Sonora no cuenta actualmente con una ley de participación ciudadana, se creó el PEPD (como un proyecto más del Programa PASOS<sup>1</sup>) apelando a la organización e intervención ciudadana para que en conjunto con las autoridades correspondientes realicen labores de prevención del delito.

La problemática principal que plantea la presente tesis deriva del sentimiento de inseguridad que invade a la sociedad hermosillense, que provoca su desconfianza en las autoridades por la inadecuada intervención institucional a la hora de atender y/o resolver los actos delictivos denunciados, propiciando así que la ciudadanía cese de denunciar y aprenda o tolere la

---

<sup>1</sup> Participación Social Sonorense; Programa creado durante el gobierno 2003-2009 para creación de obras y proyectos del gobierno del Estado con apoyo de la comunidad.

convivencia con el crimen. Con algunas excepciones, las impresiones registradas durante las visitas de carácter exploratorio realizadas a colonias de la ciudad de Hermosillo durante seis meses, nos indican que la ciudadanía no tuvo una reacción positiva uniforme ante el PEPD incluso se percibieron actitudes negativas y apáticas al invitarlos a formar parte de algún comité comunitario. De allí se desprende la siguiente pregunta de investigación:

- A pesar de la puesta en marcha de este programa: ¿Por qué en Hermosillo no podemos hablar aún de una participación ciudadana efectiva en la prevención del delito a través del PEPD?

Para dar respuesta a la pregunta anterior, que guía la presente investigación, se realizaron en el trabajo de campo las siguientes actividades:

1. Primeramente se contactaron personas que estuvieran involucradas en el Programa PASOS por la seguridad. A través de ellos se tuvo el primer acercamiento con los ciudadanos que integran o no un comité en su colonia.
2. Posteriormente se observó sistemáticamente la realización de reuniones con vecinos y en las escuelas (donde también se conforman comités con los padres de familia). En estas reuniones participaron algunas autoridades como comandantes de tránsito, policías estatales de investigación y funcionarios públicos correspondientes al área de seguridad.
3. Una vez identificadas las colonias donde existen o no comités comunitarios, se procedió al diseño del instrumento<sup>2</sup> por medio del cual se identificaría la forma de intervención ciudadana para prevenir un delito (independientemente de que integren o no un comité comunitario). Además de casas habitación, el instrumento se aplicó en un total de 14 comercios en la colonia Camino Real.
4. Se seleccionaron cinco colonias de diferente ubicación en Hermosillo: Altares, Camino Real, Luis Encinas, Pueblitos y Puerta Real. En cuatro de ellas existe un comité

---

<sup>2</sup> Para ver instrumento consultar apartado de Anexos página 123.

conformado por PASOS por la seguridad. En ellas se visitaron entre 29 y 46 hogares que respondieron a las preguntas del instrumento (en Pueblitos se levantaron solo 29 por dificultades inherentes al tema y a la colonia).

5. En el contenido de las preguntas realizadas se hace un comparativo del comportamiento de la denuncia ciudadana antes y/o durante el período 2006-2009 años en que se implementa el PEPD.
6. Para manejo e interpretación de los datos, cada instrumento se capturó en una base de datos<sup>3</sup>.
7. El comportamiento del delito se publica de manera mensual en la página: [www.todosporlaseguridaddetodos.gob.mx](http://www.todosporlaseguridaddetodos.gob.mx) Los datos se sustentan en la denuncia y comprenden desde el año 2005.

La denuncia ciudadana es considerada el principal indicador para medir la incidencia delictiva, es decir, mediante ésta se identifican las colonias, horarios y días en los que se comete una y otra vez un delito, por lo que si ésta no existe no habrá delito que perseguir complicando así la detección de las colonias con mayor número de delitos y la intervención oportuna por parte del PEPD.

Algunos puntos generales que exponen la importancia de un estudio exploratorio acerca de la participación ciudadana en programas de prevención del delito en Hermosillo son:

- En la frontera de Sonora se ha acentuado el desarrollo y el ataque del crimen organizado derivando en delitos de fuero común, en cuya prevención, las autoridades pueden apoyarse en la ciudadanía organizada y en coordinación con las instituciones correspondientes.

---

<sup>3</sup> Para ver instrumento consultar el apartado de Anexos página 126

- En la ciudad capital se registran mayor número de delitos que en el resto de los municipios.<sup>4</sup> Hermosillo concentra población de todas partes del Estado; de los puertos, de la sierra, de pueblos sureños, de la frontera etc. este perfil heterogéneo permite conocer las condiciones generales bajo las cuales la ciudadanía está interesada en participar.
- La trascendencia de este estudio radica en la importancia que ha cobrado considerar a los ciudadanos como pieza angular para alcanzar objetivos y lograr resultados en materia de seguridad pública, siendo éste uno de los mayores problemas sociales que actualmente ha movilizadado a los Gobiernos de los tres niveles en México.
- Una política de prevención puede contribuir no solamente a disminuir la delincuencia, sino también a lograr una cultura de prevención.

Los objetivos que persigue el presente estudio exploratorio son los siguientes:

1. Conocer los elementos que facilitan o que obstaculizan el interés del ciudadano por participar en la prevención del delito.
2. Describir la estructura y organización del PEPD para conocer hasta dónde se involucra o se permite a la ciudadanía intervenir en la prevención del delito.
3. Caracterizar a la participación ciudadana hermosillense a través del PEPD identificando si ha sido o no posible la existencia de una relación estrecha y organizada entre instituciones, autoridades y ciudadanos.
4. Demostrar que es posible una reducción del delito a través de la organización de la sociedad en coordinación con las autoridades y/o instituciones correspondientes, utilizando ejemplos de países latinoamericanos y europeos.

---

<sup>4</sup> [www.todosporlaseguridaddetodos.gob.mx](http://www.todosporlaseguridaddetodos.gob.mx)

## **CAPITULO 1.- LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Este primer capítulo aborda el concepto *participación ciudadana*. Se pretende reconocer e identificar su utilidad bajo el supuesto de la intervención de un ciudadano que analiza y evalúa las necesidades socio-políticas que lo rodean a través de las instituciones correspondientes, situación que en sistemas democráticos es deseable y debería de ser posible. Por ello es que con frecuencia se alude al ciudadano ideal aun cuando estemos frente a una democracia en construcción. La participación ciudadana que aquí se describe y se distingue de otros tipos de participación, es una consecuencia de movimientos sociales con carácter de levantamientos y manifestaciones de una sociedad insatisfecha y sedienta de ciertas libertades y justicia. También se ha dedicado un apartado para describir las leyes y/o instituciones existentes en el estado de Sonora que permiten la intervención del ciudadano y aunque se vislumbra una ausencia de “leyes” que propicien o estimulen tal participación en nuestro estado, sí se ha mencionado (al menos en el discurso político) la importancia y efectividad que puede otorgar la invención de programas sociales cuya génesis se deba a una sociedad organizada que intente posicionar en la agenda política sus proyectos de interés social.

Este capítulo está dedicado a ofrecer un planteamiento general acerca de las vías y oportunidades que se concede a la participación ciudadana en el estado de Sonora.

### 1.1 Desarrollo del concepto.

Nuria Cunill, con la finalidad de delimitar la participación ciudadana como unidad de análisis, ofrece una clasificación que ilumina sobre las diferentes concepciones que se tienen en torno a la participación, las cuales se citan a continuación:

- *Participación social*: se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. Por ello es

posible que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad. La participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación, es decir, la diferencia estriba en que, en el caso de la participación social, se supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales.

- *Participación comunitaria.* Ha sido entendida en un sentido de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que en general están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. El término está a su vez vinculado con el desarrollo comunitario, cuya intencionalidad está dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, a orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.
- *Participación política:* es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente intereses globales de una comunidad política, u ordenamiento general como el municipio, la provincia, la región o el Estado. Por ello supone que el ciudadano participa políticamente exigiendo a los miembros de esos órganos, quienes actuando como sus representantes, gobiernan o legislan en función de la ordenación global de la sociedad. Así, su diferencia con la participación ciudadana radica en que esta última remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos.
- *Participación ciudadana:* está dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente para que se sustituya al Estado en la relación de determinadas funciones. La participación ciudadana no pretende instituirse como un medio para sustituir a la administración burocrática por una gestión democrática, sino que,

mejor, logra sentido en tanto se advierte la necesidad de optimizar la administración burocrática en razón de la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales. De esta manera, la participación ciudadana adquiere un espacio de desarrollo, estrictamente ubicada como una herramienta de gestión (Cunill, 1991: 44-45).

En la presente investigación resulta necesario contextualizar el concepto de participación ciudadana; Mauricio Merino, teniendo presente la importancia del régimen democrático, se ha referido al concepto de la siguiente manera:

*“La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encausar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática”* (Merino, 1995: 40).

Entonces, ¿A qué se refieren Cunill y Merino cuando definen participación ciudadana? A hacer uso de los derechos reconocidos a los ciudadanos en un ambiente político democrático, es decir, aceptando las reglas del juego democrático. Como ciudadano participar en la elección de gobernantes y además influir en las decisiones, entendiéndose por esto último: “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos” (Merino, 1995:30). En palabras de Alicia Ziccardi entendemos que la participación ciudadana es la capacidad que tiene la sociedad para involucrarse en la *cosa* pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés (Ziccardi, 1998:28). Mientras que para Silvia Bolos Jacob: “ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuestas a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad” (Bolos, 2001).

Además resulta complicado analizar y/o entender el concepto sin mencionar la noción de calidad de la democracia. Al respecto Mellado y Buenfil señalan:

“...la construcción y consolidación de la democracia es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera sobresaliente a la participación de diferentes actores sociales, en particular desde su condición de ciudadanos” (Mellado y Buenfil, 2001: 18).

En general tanto hombres y mujeres comparten problemas de interés común (contaminación, mal funcionamiento de gobiernos, desempleo, inseguridad). Por ello es que pareciera ser que el fenómeno de la participación es justificable, por medio de ésta se genera organización social e iniciativas, se fiscalizan la administración pública, se acuerdan con el Gobierno estrategias de acción, programas y proyectos para la solución de problemas, se intervienen en la solución de sus propias necesidades etc. Haciendo uso de su derecho a intervenir en la política pública, el ciudadano adquiere protagonismo directo para intervenir en la formación de la voluntad gubernamental (Estrada, 2006:23).

Aun reconociendo que la participación tiene grandes limitaciones, se debe procurar convertirla en instrumento que provea a los miembros de una comunidad la oportunidad de hacer pesar sus intereses y puntos de vista a través de canales claros, estables y consensuados, teniendo presente que una actuación organizada y responsable puede ser la diferencia entre llegar o no a soluciones de problemas colectivos.

## 1.2 Antecedentes de la participación ciudadana en México.

En las culturas prehispánicas, la figura del “topil” puede considerarse un antecedente de la participación ciudadana, Éste no era un funcionario público sino un miembro de la comunidad que prestaba por un tiempo un servicio público. Ser topil era una cuestión de cultura y obligación social indispensable de acuerdo con la familia, las autoridades y la religión para el crecimiento del individuo. Esta práctica aún sigue vigente en algunos grupos indígenas como los Mixes de Oaxaca. Allí los cargos sociales son de tal importancia que a un individuo se le

niega la voz y el voto si no ha desempeñado las funciones que la sociedad le ha asignado (Ávalos, 2001).

La participación ciudadana en México se ha cristalizado en movimientos y manifestaciones que no necesariamente obedecen al concepto de “participación ciudadana” previamente definido. La noción de participación ciudadana implica una educación política previa que permite a los individuos participar haciendo uso de sus derechos. Sin embargo, precisamente por falta de educación, la participación ciudadana es escasa en nuestro país; lo anterior incluye el desconocimiento de sus derechos y obligaciones para exigir a los gobernantes ser incluidos en la toma de decisiones. Pese a ello, la poca intervención que el ciudadano ha tenido en la “cosa pública” ha sido resultado de diferentes acontecimientos históricos que han hecho “mella” y han propiciado un “despertar” en los asuntos públicos.

Un antecedente más reciente en México fue el “navismo” (1958-1961) encabezado por Salvador Nava, entonces candidato del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno de San Luis Potosí. Dicho movimiento fue importante para la vida política de dicha entidad ya que marcó un nuevo rumbo en las formas de participación política de la sociedad. Uno de los aspectos relevantes del movimiento navista fue el llamado civismo ciudadano, es decir, Nava y sus simpatizantes utilizaron la resistencia civil como una forma de protestar contra las injusticias que se cometían, dejando de lado la utilización de métodos violentos.

Otro momento histórico fue el movimiento estudiantil de 1968, definido mayormente como una lucha por la democratización del país. Dejó manifiesto la existencia de un sistema caduco, que abandonó los ideales revolucionarios y acogió los principios de las élites en el poder, provocando que el país profundizara su desigualdad y se generaran mayores contradicciones. Es la resistencia y lucha de jóvenes estudiantes, empezaban a ver los peligros de un gobierno casi absolutista, contra el gobierno de Díaz Ordaz, quien por una parte vendía la imagen a

extranjeros y nacionales acerca de que el progreso y el desarrollo estaban cambiando a México, pero por otro lado censuraba toda crítica, manteniendo la figura presidencial intocable e inamovible (Gutiérrez, 2001).

Pero no es sino hasta el terremoto de 1985, que la sociedad civil demuestra capacidad para organizarse, e inclusive, pareciera que sobrepasa la capacidad de respuesta del propio gobierno: fueron sus acciones las que permitieron el trabajo de rescate y limpieza. Este suceso marca la emergencia de la sociedad civil y la participación ciudadana como un mecanismo que permitió la resolución de las problemáticas sociales, a través de grupos organizados como la Asamblea de Barrios (Chávez, 2003:88).

Los movimientos sociales surgidos como resultado del terremoto de 1985 motivaron el surgimiento de posteriores organizaciones sociales que provocaron que la estructura del Estado mexicano se “tambaleara”. Ejemplo de lo anterior se observa cuando la sociedad se organiza para demandar ciertos bienes o para denunciar las acciones del Estado, uno de los casos más recordados es el levantamiento del ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, que más bien se asemeja a un “despertar” de los chiapanecos en pro de sus derechos. Estos movimientos sociales antes descritos han sido importantes en la forma de concebir la política y el pensamiento del ciudadano mexicano, el cual ha encontrado por medio de manifestaciones y rebeliones la manera de exigir sus derechos. De acuerdo con Hannah Arendt se puede pensar que las revoluciones pueden ser necesarias:

"las revoluciones son los únicos acontecimientos políticos que nos ponen directa e inevitablemente en contacto con el problema del origen." Los procesos revolucionarios son sucesos que revisten la posibilidad de un nuevo y abrupto comienzo de la historia, en ellos se pueden apreciar las características de inicio, singularidad y acontecimiento. Son por esto, "un tesoro sin edad que en las circunstancias más diversas aparece bruscamente

de improviso y desaparece en condiciones misteriosas." Instantes de apertura en donde los actores disfrutan de la acción concertada, aparecen y se muestran a los demás. Es el momento en el cual emerge la libertad: este "tesoro sin edad," donde "todo está dicho y nada está dicho" (Lara, 2005:35).

En esta forma de actuar "oportuna" se centra la idea de Arendt de la política comprendida como "momentos" para la acción. Momentos compartidos por los agentes, quienes, consientes de saber que están viviendo instantes privilegiados, están ciertos de que en ese momento algo nuevo se está gestando y pueden ser protagonistas de una ruptura. Tienen la claridad de que en ese evento se dará (o se puede dar) la oportunidad única para que la historia pueda abrir sus puertas a la acción y se cree un nuevo origen (Ibíd., 35).

La revolución constituye una ruptura en el orden común de los días y nos muestra la capacidad humana para reinventar un futuro. En una mirada retrospectiva nos recuerda la capacidad, fuerza y alcance de la unión de voluntades alzadas para un fin común. Volátil, frágil, efímera y carente de cualquier anticipación de consecuencias es, sin embargo, la encarnación de la voluntad para la política (Lara, 2005).

Son las revoluciones exitosas y los movimientos sociales disparadores de "algo mejor", o al menos iniciadores de cambios incrementales los que motivan al ciudadano a intervenir activamente en la elaboración de propuestas a las inconformidades e injusticias que el sistema político no resuelve. Aunque los movimientos ciudadanos se expresan ahora dentro de un escenario muy distinto al de hace 30 años, la sociedad civil ha adquirido mayor fuerza, exige con mayor ímpetu sus derechos, se encuentra más diversificada y posee mayor capacidad de organización. Pero en cambio, es una sociedad más fragmentada y por ello se le dificulta establecer desde abajo estrategias políticas propias (Tamayo, Flores y Alatorre, 1997) que lleven al gobierno a incorporar al ciudadano en el desarrollo de políticas públicas, encontrando

así el Estado una manera de legitimarse y perpetuarse en el poder. Por ello, es necesario que se establezcan los canales para que la ciudadanía participe de manera institucional, permitiendo consolidar la democracia a través de medios y/o canales por los cuales la clase política permee la participación de la ciudadanía de forma institucional dando un paso importante hacia una mayor democracia evitando el uso de rebeliones masivas. Como plantea Jordi Borja:

*“una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica, los llamados a la participación están condenados al fracaso”* (Borja, 2000:105).

La población parece cada vez estar más informada e interesada en la política, en los cambios que suceden en el régimen, en la gestión gubernamental y en las elecciones; esto último a pesar de que el abstencionismo se incrementa en algunos lugares. Es decir, la ciudadanía es menos pasiva, sin embargo, tal actividad no ha sido todavía suficiente para generar más organizaciones y que éstas a su vez incorporen a un mayor número de ciudadanos, (Tamayo, Flores - Alatorre 1997) que se sientan mínimamente considerados en la dinámica política, con estrategias que mantengan cada vez más bajo la lupa y con ojo crítico la actividad gubernamental. En el siguiente punto profundizaremos esta afirmación.

### 1.3 Las leyes de la participación ciudadana en México.

A nivel federal no existe una Ley de Participación Ciudadana (en lo sucesivo LPC). Mientras que en el nivel sub nacional sólo algunas entidades federativas cuentan con ella.

Obedeciendo a que el presente es un trabajo de investigación acerca de la relevancia de la participación ciudadana, nos concentraremos en observar los mecanismos que los gobiernos estatales han implementado para que la ciudadanía pueda intervenir en los asuntos públicos de manera institucional y organizada. A continuación se hace uso de la información publicada por

el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en el tema: *Participación Ciudadana*<sup>5</sup>.

### **Legislación Federal:**

Debe reconocerse que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera en la elección de representantes en quienes delegar la atención de sus demandas. Una larga historia de formas de gobierno burocráticas y autoritarias han generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación van a redituarse en mejoras a su comunidad, a su barrio, a su colonia y a la ciudad. Por eso, se debe promover la participación institucionalizada, es decir aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos, al mismo tiempo que se debe ser respetuoso, apoyar y atender la participación social autónoma. La participación será posible en la medida en que se cree un clima de confianza y tolerancia.

A nivel Federal aún se prescinde de una ley que reconozca y regule el derecho a la participación de los ciudadanos, promueva su organización y fortalecimiento, y fomente su involucramiento en la gestión de los asuntos públicos (Ziccardi 1998). Sin embargo existe una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ver cuadro 1.3.1). Además se han promulgado otras leyes que coadyuvan y regulan el desarrollo de la participación ciudadana como son: la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, entre otras.

Aún así, estas leyes no respaldan una gestión ciudadana en la toma de decisiones, son más bien de corresponsabilidad o de colaboración con las autoridades.

---

<sup>5</sup> [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

### Cuadro 1.3.1 Legislaciones relacionadas con la participación ciudadana a nivel federal



Fuente: <http://archivos.diputados.gob.mx>.

### **Legislación Local en los Estados.**

El marco normativo para la participación ciudadana en las entidades federativas no es homogéneo. No todos los estados cuentan con leyes que regulen esta materia. Con el fin de analizar las diferentes realidades que los estados de nuestro país viven en materia de participación ciudadana se recabó la siguiente información:

- Existencia de alguna legislación respecto de la participación ciudadana, con el fin de distinguir si este tema ha adquirido suficiente relevancia como para ser reglamentado;
- Existencia de alguna ley de transparencia y acceso a la información;
- Otras leyes y reglamentos que, si bien no legislan directamente el tema, regulan otros aspectos que coadyuvan la participación ciudadana;
- Existencia de una comisión de participación ciudadana o de transparencia y acceso a la información en las legislaturas locales, lo cual indica la relevancia del tema en el Poder Legislativo estatal;
- Comparación de los mecanismos de participación directa contemplados en las constituciones locales y en las leyes de participación ciudadana.

El cuadro 1.3.2 muestra que de los treinta y dos estados de la república mexicana sólo trece cuentan con una LPC, veintiocho tienen una ley de Transparencia y Acceso a la Información, de los cuales sólo trece han creado un organismo de transparencia; veintiún Estados cuentan con una comisión legislativa relacionada con estos dos temas, mientras que ocho estados cuentan con comisiones de gestión y quejas que, si bien no abordan

directamente el tema de la participación ciudadana, son las que están involucradas en la relación Estado y sociedad civil.

Sólo los estados de Durango, Jalisco y Nuevo León, cuentan con una comisión legislativa de transparencia y acceso a la información: lo que revela la importancia que le asignan al tema.

Vale la pena mencionar que los trece estados que cuentan con una LPC también cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información. También llama la atención que sólo hay siete estados (Colima, Coahuila, DF, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Zacatecas) que cuentan con cuatro de las variables incluidas en el cuadro 1.3.2, es decir, tanto con una ley de transparencia y su respectivo organismo, una LPC, y una comisión de participación ciudadana. La sola existencia de esta Ley posee un alto significado en tanto que estos Estados colocan a la participación ciudadana como un derecho ciudadano y como objeto de legislación.

No obstante y pese a la existencia de figuras legales que fomenten la participación en estos estados, no existen pruebas contundentes o resultados claros que reflejen una mayor confianza de estos habitantes hacia sus gobernantes, ni mucho menos un desarrollo considerable en materia de facilidades otorgadas al ciudadano para gestionar sus intereses sociopolíticos de su entidad.

En el D.F. por ejemplo la Ley de participación ciudadana no define con claridad los mecanismos para ejercer el derecho a participar, principalmente en lo que se refiere a gestión cotidiana local. Los mecanismos de consulta se encuentran lejos de permitirles

participar en las decisiones del gobierno local: La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, no incluye la revocación de mandato, herramienta básica de los ciudadanos para llamar a cuentas a los gobernantes. La figura del referendo en la ciudad capital no tiene carácter vinculatorio alguno, ya que “sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante”. Con respecto al plebiscito, el jefe de Gobierno puede vetar las solicitudes ciudadanas y los resultados solamente serán vinculatorios si la opción ganadora recibe una votación equivalente a la tercera parte del padrón electoral, casi 2.5 millones de sufragios. Evidentemente estos candados están diseñados más para desalentar que para estimular la participación ciudadana, de ahí que nunca se haya organizado un referendo en la capital del país, y únicamente un plebiscito, desde la entrada en vigor de la ley (Álvarez, 2004).

En Jalisco el proceso para intervenir en las gestiones públicas no es menos preocupante; el periódico *La Jornada de Jalisco* Jorge Gómez Naredo publica en el 2008 lo siguiente:

“Los espacios de participación ciudadana están cerrados a la ciudadanía. Por ejemplo, al elegir presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, los diputados no tomaron en cuenta los méritos de los participantes ni sus actividades en labores sociales: impusieron (claro, muy “legalmente”) a una persona que sabían de antemano no les sería incómoda y que actuaría siempre en consonancia con las posturas de las fuerzas políticas predominantes en el Congreso de Jalisco.

Cuando se les reclama a los diputados, al Ejecutivo local o a los partidos políticos la falta de espacios para la participación ciudadana, alegan que ésta existe, que incluso hay una ley que la rige: “Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco”. Sin embargo, si se lee detenidamente la citada ley, parece que está hecha para desinhibir la participación ciudadana. Respecto al referéndum, menciona: “El Congreso del Estado, con la aprobación

de las dos terceras partes de sus integrantes, o los ciudadanos que representen por lo menos el dos punto cinco por ciento de los electores de la entidad, podrán solicitar al Consejo Electoral someta a referéndum derogatorio los reglamentos y decretos emanados del titular del Poder Ejecutivo del estado”. Claro, muy bonito y muy lindo se ve escrito, pero los requisitos son muchos y, en caso de haber una petición, hay varios caminos legales para impedir el referéndum.

Respecto al plebiscito, la citada ley indica: “El Congreso del Estado, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar al Consejo Electoral someta a plebiscito las decisiones o actos del gobernador”. Aquí, “los ciudadanos” simple y llanamente no se ven. Todo se deja en manos del Congreso. Y el Congreso, como actualmente vemos, está en poder de unos cuantos.

Ahora bien, si los ciudadanos presentan una solicitud para referéndum (con el 2.5% de firmas de la población del estado y en un máximo de treinta días después de hecho el decreto), el consejo electoral, que se supone es ciudadano –pero en realidad tiene vínculos con los diputados que lo eligieron– decidirá la procedencia o improcedencia del asunto. Todo se dificulta: el camino se hace tortuoso para que la ciudadanía no participe. En esta ley también se contempla la presentación de iniciativas populares al Congreso de Jalisco, que los diputados pueden fácilmente rechazar sin ni siquiera leer. Nadie les dirá nada.

La situación actual de la participación ciudadana en Jalisco es verdaderamente preocupante. Los caminos se han cerrado y unos cuantos manejan el destino de todos: se impone en los organismos ciudadanos a personas cercanas. No hay una apertura a la verdadera participación ciudadana. Todo se decide entre poquitos” (Gómez, 2008).

En Zacatecas, la legislación es aún más problemática. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas afirma sin rodeos que “en ningún caso, los resultados del referendo, del plebiscito o del derecho de iniciativa producirán efectos vinculativos u

obligatorios para las autoridades”. En otras palabras, son figuras puramente simbólicas, cuyos resultados las autoridades pueden ignorar (Ackerman, 2008).

Si a pesar de lo anterior algún grupo de ciudadanos inquietos todavía se atreve a organizar un referendo o plebiscito en Zacatecas, la norma le tiene preparada un par de sorpresas adicionales; está estrictamente prohibido convocar a referendo en materia de reformas a la Constitución del estado o “a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del estado”, locución suficientemente general para abarcar casi cualquier norma. De la misma manera, una solicitud de plebiscito será invalidada si versa sobre “actos que realice la autoridad por mandato de ley”, otra generalidad polisémica. Adicionalmente, para proponer un referendo los ciudadanos tienen que cumplir con la misión imposible de reunir en apenas 30 días las firmas de 5 por ciento del padrón estatal, aproximadamente 50 mil personas (Ackerman, 2008).

En Morelos de acuerdo con la ley actual de Participación ciudadana, en el artículo 19 bis, los ciudadanos podrán solicitar un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular, reuniendo el apoyo de al menos el 1.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Según este parámetro, y con base en el corte del padrón electoral del pasado 29 de julio, en Morelos había inscritos 1 millón 290 mil 839 ciudadanos. Para solicitar cualquiera de esas figuras de participación ciudadana, debería solicitarse el apoyo de 19 mil 363 personas inscritas y con la credencial para votar con fotografía vigente (Brito, 2009).

Por otro lado, Chiapas, Oaxaca y Tabasco son los estados más rezagados en estos asuntos, pues no cuentan con ninguna regulación en la materia. Por su parte, Campeche y Yucatán sólo cuentan con la ley de transparencia.

Cuadro 1.3.2 Legislaciones, comisiones y organismos existentes en los Estados de la República

<b>Ley de Participación ciudadana</b>	<b>Ley de Transparencia y acceso a la información</b>	<b>Comisión de Participación ciudadana o de transparencia y acceso a la información en el congreso local</b>	<b>Otras legislaciones relacionadas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguascalientes</li> <li>• Baja California</li> <li>• Baja california Sur</li> <li>• Coahuila</li> <li>• Colima</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Guanajuato</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Jalisco</li> <li>• Morelos</li> <li>• Quintana roo</li> <li>• Tamaulipas</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguascalientes</li> <li>• Baja California</li> <li>• Baja california Sur</li> <li>• Campeche</li> <li>• Coahuila</li> <li>• Colima</li> <li>• Chihuahua</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Durango</li> <li>• Guanajuato</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Jalisco</li> <li>• Estado de México</li> <li>• Michoacán</li> <li>• Morelos</li> <li>• Nayarit</li> <li>• Nuevo León</li> <li>• Puebla</li> <li>• Querétaro</li> <li>• Quintana Roo</li> <li>• San Luis Potosí</li> <li>• Sinaloa</li> <li>• Sonora</li> <li>• Tamaulipas</li> <li>• Tlaxcala</li> <li>• Veracruz</li> <li>• Yucatán</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja California Sur</li> <li>• Coahuila</li> <li>• Colima</li> <li>• Chihuahua</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Durango</li> <li>• Guanajuato</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Jalisco</li> <li>• Michoacán</li> <li>• Morelos</li> <li>• Nuevo León</li> <li>• Querétaro</li> <li>• San Luis Potosí</li> <li>• Sinaloa</li> <li>• Sonora</li> <li>• Tamaulipas</li> <li>• Veracruz</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguascalientes</li> <li>• Baja California</li> <li>• Coahuila</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Guerrero</li> <li>• San Luis Potosí</li> <li>• Tlaxcala</li> <li>• Veracruz</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/8\\_pciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/8_pciudadana.htm)

El cuadro 1.3.3 contiene la lista de estados que contemplan en sus constituciones locales o en su LPC los mecanismos de democracia directa, como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana, por nombrar algunos. La situación de estos mecanismos en los estados es un poco más uniforme. Dieciocho estados contemplan el referéndum en sus constituciones y cinco más en LPC. De igual forma, quince entidades cuentan con la figura del plebiscito en su constitución y cinco más en su LPC. Catorce estados cuentan con la figura de iniciativa popular en su constitución, y otros tres estados la instituyeron en su LPC. Respecto de la iniciativa popular, es importante señalar que en nueve casos las constituciones locales sólo establecen esta figura de participación ciudadana, mas no se especifica el mecanismo a través del cual los ciudadanos puedan presentar sus iniciativas. En algunos casos lo que sí se aclara es que este derecho sólo puede ejercerse a través del diputado de su distrito o de los alcaldes.

Llama la atención que sólo en dos estados de la República se contempla la revocación de mandato como un derecho de los ciudadanos. La consulta ciudadana o popular sólo existe en 6 constituciones locales, pero en cuatro se especifica que la función de aquélla es, solamente, permitir al gobierno conocer las opiniones de los ciudadanos para poder llevar a cabo los planes estatales de desarrollo.

A manera de evaluación de la situación nacional en esta materia, es importante resaltar que cinco estados de la República, Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit y Sonora, no contemplan en su constitución ningún mecanismo de democracia directa, ni en la LPC, ya que no cuentan con una.

De acuerdo con el cuadro 1.3.3 los mecanismos de democracia directa más comunes como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular se encuentran en once estados, en siete entidades se cuentan con cuatro de estos mecanismos; Coahuila y Veracruz cuentan además en su constitución con la figura de la consulta ciudadana, mientras que Guanajuato y el Distrito Federal la contemplan en su LPC. Chihuahua establece en su constitución la revocación de mandato, mientras que Zacatecas la contempla en su LPC.

El hecho de que sean mecanismos de democracia directa no los exime de ciertas limitaciones como lo son la exclusión explícita de actos y decisiones de titulares o representantes del gobierno; cuestiones fiscales, tributarias, del erario; materias reservadas a la federación; leyes orgánicas de los poderes; régimen interno de la administración pública en todos los niveles; códigos electorales, expropiaciones; actos obligados por ley, y nombramiento o destitución de funcionarios (Zayas, 2007).

Dentro de las acciones validas para el plebiscito están todos actos o decisiones trascendentales para la vida pública de los estados o municipios. Solamente los estados de Baja California Sur, Colima y Jalisco se define de manera tangible qué se entiende por tal relevancia bajo criterios del número de población que será afectada por la decisión tomada en el caso del plebiscito o de la iniciativa legal para el referéndum. En ocasiones se contempla también la formación o supresión de municipios, actos controversiales de los ayuntamientos u obras de beneficio colectivo. Solo Tlaxcala permite el plebiscito para adiciones o reformas a la Constitución, aunque no exista Ley Reglamentaria para llevarlo a cabo.

En la mayoría de las entidades no está especificado quién se encarga de la elaboración de la pregunta que se somete a plebiscito, en algunas el Instituto Electoral es quien se

encarga de hacerla, en ocasiones en colaboración con agentes externos o sociedad civil interesada como en Aguascalientes, Baja California y Coahuila, mientras que en Colima se deja esta parte al solicitante y en Veracruz, al gobernador.

En cuanto al referéndum la mayoría de sus materias válidas coinciden casi en su totalidad con las del plebiscito, ya que restringen las cuestiones tributarias o fiscales, leyes orgánicas de los poderes del Estado, las relacionadas con reformas a la Constitución Federal o actos obligados por la ley. A diferencia de lo que sucede con el plebiscito, en Baja California Sur y Jalisco sí se precisan las materias restringidas para el referéndum. En Veracruz la única materia no válida que se especifica es la que tiene que ver con las resoluciones del Congreso en su calidad de miembro del Constituyente Permanente. En Colima, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Zacatecas no se precisa, a pesar de que solamente el segundo y cuarto casos se encuentran regulados en la Constitución y el resto en legislaciones reglamentarias o de participación ciudadana.

Son objeto de referéndum cuestiones de carácter trascendental para el orden público y el interés social. Sólo la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco especifica en su artículo 3º lo que se entiende por trascendental: medio ambiente, ecología y agua; salud, asistencia y beneficencia privada; derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte; educación, cultura, turismo y deportes; electoral; responsabilidad de los servidores públicos, así como civil y penal.

El referéndum en gobiernos municipales está en Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. El porcentaje de ciudadanos que pueden solicitarlo va del 1% en el Distrito Federal, Tamaulipas y Baja California; 2.5% en Jalisco; 3% en Coahuila; 4% en caso de leyes y 5% para una reforma a la Constitución, en Baja California Sur, 5% en Aguascalientes; 7% en Colima; 7.5% y 10% en San

Luis Potosí, según sea reforma legal o constitucional; 5% o 10% de igual forma en Chihuahua y Tlaxcala; 10% o 15% en Morelos; hasta el 15% en Puebla. En Guerrero, Hidalgo, Querétaro y Sinaloa no se precisa quién está facultado para solicitarlo; aunque de estos cuatro sólo Sinaloa tiene una Ley Reglamentaria y los demás carecen de ella. Los porcentajes varían si se trata de un referéndum de alcance municipal.

Los mecanismos de democracia directa pueden jugar un papel importante ya que los electores se convierten en actores de veto cuyos acuerdos son necesarios para un cambio en el *statu quo* legislativo, sin embargo no se puede ignorar sus limitaciones: la importancia de quien controla la agenda del referéndum, en específico quién elabora la pregunta y quién desencadena el instrumento. En el caso de de la legislación local mexicana éste puede pasar por diversas manos; la ciudadanía que junta firmas que tiene que entregar al Ejecutivo o al Legislativo, para que a su vez se haga la solicitud formal al organismo encargado de emprender el proceso (un órgano de gobierno, el Congreso, el Instituto Electoral o un consejo formado explícitamente para el referéndum o plebiscito). Además de las contrariedades en la formulación de la pregunta que puede pasar por diferentes manos en cuanto a la redacción y revisión.

Además de las mencionadas limitaciones, en México, la distancia y el número de actores juegan un papel importante para la desestabilización política.

**CUADRO 1.3.3** Legislación en materia de democracia directa de los estados de la República  
(Constitución estatal y ley de participación ciudadana)

	Refereréndum	Plebiscito	Iniciativa popular	Revocación de mandato	consulta ciudadana popular
<b>Aguascalientes</b>	X	X	X		
<b>Baja California</b>	X	X	X*		
<b>Baja California Sur</b>	X	X	X*		
<b>Campeche</b>					
<b>Coahuila</b>	X**	X**	X**		X**
<b>Colima</b>	X	X	X		
<b>Chiapas</b>					
<b>Chihuahua</b>	X	X	X	X	
<b>Distrito Federal</b>	X**	X**	X**		X**
<b>Durango</b>					
<b>Guanajuato</b>	X	X	X		X
<b>Guerrero</b>	X				
<b>Hidalgo</b>			X*		X***
<b>Jalisco</b>	X	X	X		
<b>Estado de México</b>	X (Total o parcial)				
<b>Michoacán</b>	X	X	X		
<b>Morelos</b>	X	X	X		
<b>Nayarit</b>					
<b>Nuevo León</b>			X*		
<b>Oaxaca</b>			X*		
<b>Puebla</b>	X	X	X		
<b>Querétaro</b>	X		X		
<b>Quintana Roo</b>	X**	X**	X*		

<b>San Luis Potosí</b>	X	X	X*		
<b>Sinaloa</b>			X*		
<b>Sonora</b>					
<b>Tabasco</b>	X	X	X		
<b>Tamaulipas</b>	X**	X**	X*		
<b>Tlaxcala</b>	X	X			X***
<b>Veracruz</b>	X	X	X		X
<b>Yucatán</b>	X**	X**	X**		
<b>Zacatecas</b>	X	X	X	X	

Fuente: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/8\\_pciudadana.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/8_pciudadana.htm)

\* Se menciona en la Constitución como facultad de todo ciudadano presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que sólo a través del diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establece ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular.

\*\* Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del estado, sino en la ley de participación ciudadana o su similar.

\*\*\* La consulta está contemplada para poder recabar información para la creación de los planes de desarrollo estatales.

#### 1.4 Participación ciudadana en el Estado de Sonora.

A Sonora se le reconoce como un Estado que heredó a la historia de nuestro país grandes caudillos revolucionarios, sujetos que intervinieron cambiando el rumbo de este país. A estos personajes se les puede considerar sujetos políticos atendiendo la definición de Daniel Carlos Gutiérrez Rohán:

Sobre la constitución de los sujetos políticos se pueden enunciar las siguientes características:

- 1) Se articulan a partir de una identidad ideológica en cuanto esos factores permiten cohesionar la práctica colectiva.
- 2) Se definen por la estructuración y producción de un discurso propio que dota de sentido político a los procesos sociales. A la vez que definen sus propias posiciones expresan voluntades colectivas.
- 3) Son portadores de los intereses políticos de los distintos grupos y clases sociales.
- 4) Son mediadores entre los grupos sociales y las estructuras de poder.
- 5) Sus intereses no están determinados estrictamente por los otros campos sociales. Se integran a la confrontación a partir de un discurso que los identifica y diferencia dentro de los procesos políticos (Gutiérrez, 2001).

Haber sido proveedor de grandes sujetos políticos en la historia, no coloca a Sonora como una entidad donde el campo de la política sea de interés para la gran mayoría de sus habitantes, precisamente porque el régimen político emanado de la Revolución mexicana, el modelo económico, basado en actividades primarias y la consolidación de un grupo social dominante, determinaron las condiciones, características y limitaciones del desarrollo del campo político. Es decir, mientras la organización política fue funcional para los intereses económicos del grupo dirigente y mientras se tuvo la capacidad de influir y orientar los procesos políticos no se hizo necesario desarrollar el campo político además de que en Sonora imperaba el modelo agrícola, lo que no permitió el desarrollo de la política como actividad especializada y diferenciada. Por tal razón no se requirió la presencia de sujetos políticos portadores de contenidos

normativos y valorativos distintos, ni de intelectuales que elaboraran ideologías para la dirección social (Gutiérrez, 2001).

Básicamente esta situación imperó en Sonora durante el período 1929 a 1967. Después aparecen sujetos políticos en construcción en respuesta a la escasa producción de intelectuales que cumplan con una función política especializada. Básicamente en Sonora los pioneros y aún sujetos políticos en construcción son los empresarios, iglesia católica y los partidos políticos, principalmente (Gutiérrez, 2001).

Con antecedentes como estos se ha abierto un abismo entre la sociedad y los monopolios económicos que han sido también diseñadores en el quehacer político. Hoy el gran reto para los sujetos políticos es empatizar con una sociedad incrédula que ve a los principios, proyectos y plataformas políticas de los partidos como letra muerta lo cual dificulta para los partidos y sus candidatos no sólo ganar un voto sino lograr aliados que contribuyan a impulsar programas sociales o a exigir a sus gobernantes (en una democracia participativa) inclusión en el diseño de políticas públicas.

La participación ciudadana se ha planteado como el principal medio de la democracia participativa, complementaria de la representativa tradicional y como una modalidad de compromiso entre los poderes e instituciones públicas y la ciudadanía; no podemos hablar de democracia sin participación, sin intervención sistemática e institucionalizada de la población en los asuntos públicos, los cuales comprenden no sólo los procesos electorales, sino los de tipo político administrativo y, en general, todas las decisiones y procesos relacionados con el desarrollo nacional, regional y municipal.

Es por ello que sin participación la democracia no existiría. Sin embargo en México no podemos hablar de una democracia incluyente donde cada ciudadano cuente con los mismos mecanismos participativos.

En Sonora aún está latente una pregunta: ¿Qué posibilidad tenemos, como ciudadanos, de participar en la toma de decisiones o de llevar nuestros intereses a la agenda política?

Como ya vimos anteriormente y según los datos que proporciona el CESOP, Sonora no cuenta con legislación y reglamentación que verse sobre mecanismos de participación ciudadana. De hecho y de acuerdo con Sonora Ciudadana A.C, el día 29 de mayo del 2007 se presentó una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana por el Legislativo que hasta hoy no ha sido aprobada, sin embargo, se ha recurrido al desarrollo de eventos y Programas donde el ciudadano es el principal actor.

En materia de prevención del delito un antecedente es la Alianza Estatal por la Seguridad Pública (AEPS). En el marco de éste programa se desarrollaron actividades sociales y de interés ciudadano, se formaron comités de barrio y eventos interinstitucionales que se retomaron posteriormente.

Sonora ha recurrido a la ciudadanía como actor y benefactor de Programas Sociales, que responden a necesidades de carácter primario (salud, educación etc.) No obstante, en materia de prevención del delito, el ciudadano empezó a involucrarse en los Programas de AEPS desde el gobierno 1997-2003.

En el cuadro 1.4.1 se numeran algunos de los programas que han convocado la cooperación o participación sonoreense.

Cuadro 1.4.1

<b>PROGRAMA O EVENTO</b>	<b>PERIODO DE GOBIERNO</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>Alianza Estatal por la Seguridad Pública</b>	1997-2003	Rescatar y preservar los valores familiares y sociales, así como de rechazo al delito y a toda conducta antisocial, a la vez que promueven la convivencia armónica y civilizada entre los ciudadanos. Todo ello a través de actividades diversas desarrolladas en la comunidad.
<b>Programa “Regalo de Vida”</b>	1997-2003	DIF Sonora en coordinación con el Patronato del Programa promueven la realización de acciones mediante las cuales fortalece su presencia en la comunidad, fomentando la participación altruista de los ciudadanos que contribuyen a otorgar beneficios.
<b>Foro de Participación Ciudadana en Salud</b>	2003-2009	Realizar una evaluación del Sistema Nacional de Salud y buscar las mejoras necesarias mediante un encuentro donde la comunidad participa mediante críticas y propuestas para mejorar la prestación de los servicios de salud.
<b>Programa de la Participación Social Sonorense (PASOS)</b>	2003-2009	El Programa de Participación Social Sonorense es una estrategia del Gobierno del Estado, para ampliar las bases de participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y vigilancia en el manejo de los recursos públicos de las obras que se realicen. De esta manera, solicitará el apoyo de las Juntas de Participación Social que se constituyen en cada municipio, para que se involucren en los procesos de presupuestación, ejecución y vigilancia de las obras públicas que se tengan programadas, y se solicitará, asimismo, la participación de los beneficiarios de estas obras en la integración de comités de Participación Social que vigilen la calidad de las mismas.
<b>Programa “Yo con Sonora”</b>	2003-2009	Es una agrupación que promueve la participación de la sociedad Civil. El Gobierno del Estado en busca del desarrollo de nuestra comunidad en sus aspectos sociales, económicos y políticos, busca mejorar los aspectos económicos, políticos y sociales, provocando el ejercicio

		responsable, justo y equitativo del servicio público y de toda práctica profesional y de vida del Estado.
<b>El Diplomado en Participación Social en Educación</b>	2003-2009	Es una alternativa que el gobierno del Estado de Sonora, a través de la Secretaria de Educación y Cultura en coordinación con el Instituto Tecnológico de Sonora, proponen para favorecer el involucramiento de los padres de familia, maestros y autoridades municipales en la mejora de los servicios educativos que ofrecen las escuelas públicas a través del diseño de una propuesta construida metodológicamente apegada al Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y como parte integral del Programa Escuelas de calidad (PEC).

Fuente: elaboración propia de fuentes diversas

En un esfuerzo por identificar la participación ciudadana en el diseño institucional del gobierno de Sonora, se han descrito los anteriores instrumentos que hacen referencia y convocan a la intervención de la ciudadanía hermosillense. No obstante y pese a que proyectos como estos han logrado posicionar el concepto de participación ciudadana en el discurso político sonorense, bajo la lupa estricta de la definición conceptual de Merino, Cunill, Ziccardi y todos los anteriormente mencionados, la participación ciudadana debe ser una relación entre el ciudadano y el gobierno, donde el ciudadano es el que modela el diseño de políticas públicas en pro de necesidades específicas en una relación (aún utópica) bidireccional entre el Estado y el gobernado. Relación visiblemente ausente en programas gubernamentales donde más bien se apela a una “cooperación” o contribución por parte de los ciudadanos hacia acciones que tienden más hacia lo “caritativo” que a formar parte del diseño o elaboración de una propuesta de política pública que emerja del análisis y participación de los ciudadanos, programas como los descritas en el cuadro 1.4.1 denotan que la participación de la sociedad sonorense está regulada por programas o actividades con matices políticos al provenir

de los gobiernos en turno más que por necesidades y/o propuestas de la ciudadanía misma.

Para que la participación sea efectiva debe generarse compromiso y condiciones institucionales para ello y, sobre todo existir, el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Mariñez, 2009: 21).

Hasta hoy la participación ciudadana en Sonora seguirá siendo más un ideal que una realidad, mientras el ciudadano común no cuente con las herramientas jurídicas que aseguren el ejercicio de este Derecho Fundamental.

## **CAPITULO 2.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PREVENIR EL DELITO.**

En este capítulo se describirá cómo algunas experiencias internacionales hacen posible considerar la existencia de componentes territoriales que pueden ser determinantes en el diseño de políticas públicas en prevención de los delitos y reducción de inseguridad. Se observa el papel de la ciudadanía en la gestión cotidiana del fenómeno del delito. Por lo que a pesar de ser un problema de salud pública, cuyos efectos son insultantes, agresivos y perjudiciales para sus víctimas, la inseguridad no está presente de la misma manera en todos los países ni en sus ciudades, debido a ello se desarrollan estrategias diversas.

De ahí que el estudio de la participación ciudadana juegue un papel tan importante para comprender el fenómeno de la inseguridad, desde una perspectiva local.

Se describe también el funcionamiento y el desempeño que hasta hoy ha tenido nuestro sistema penal mexicano, que no es únicamente un complejo de normas, sino un complejo de funciones. Ello hace necesario crear una estrategia de política criminal que responda a las expectativas sociales que tenga como base la prevención del delito.

El mal funcionamiento de nuestro sistema de justicia influye en la existencia de impunidad y con ello en la posibilidad de que cada vez menos mexicanos tengan la confianza y el ánimo de participar en programas de participación ciudadana cuando no tienen acceso a una justicia que pueda proveer alguna mínima sensación de seguridad.

## 2.1 Seguridad pública; casos exitosos en Latinoamérica.

Aunque los niveles de criminalidad y los recursos empleados en pro de la seguridad pública son muy diferentes de un país a otro, algunos elementos parecen ser comunes, particularmente si hablamos de los recursos metodológicos. En el presente apartado se exponen una serie de experiencias que han demostrado ser eficientes en otros lugares y que, sin considerarse una receta mágica, pueden ser de mucha ayuda para intervenir en las realidades locales. Al respecto, Liza Zúñiga en su libro: *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía* ha expuesto algunos casos que para efectos de nuestro estudio es importante recuperar y analizar.

La inseguridad, además de un problema de criminalidad, implica también la falta de capital normativo<sup>6</sup> en la comunidad. Es decir, para que exista mayor transparencia, no basta con las mejores reglas, se requiere también la participación y la voz ciudadana ya que, de esta manera, aumenta el número de auditores, revisiones y balances (Beliz, 2007).

Desde esta perspectiva, se puede pensar en una reforma política que responda a las exigencias de una mejor seguridad ciudadana. Como se verá, las experiencias que han tenido mayor éxito incluyeron: respaldo político sostenido en el tiempo y abordaje integral en su diagnóstico, diseño e implementación (Beliz 2007).

---

<sup>6</sup> El *capital normativo* de las comunidades se fomenta promoviendo el pleno uso de las herramientas de auditoría y consultoría que fueron creadas para identificar mejor los problemas sociales y para debatir las prioridades y los métodos apropiados de intervención. Se desarrolla promoviendo la genuina participación ciudadana y el debate público en asuntos de seguridad (Beliz, 2007).

El caso de Chile: San Joaquín.

Marco general:

Con una población de 97.625 habitantes, San Joaquín, es uno de los lugares donde el gobierno central implementó el Programa “Comuna Segura”, cuyo propósito inmediato es generar y fortalecer las capacidades locales. A su vez, éstas deben dar soporte a estrategias de seguridad ciudadana basadas en metodologías de prevención social y situacional, obteniéndose de este modo la disminución de la incidencia delictiva y la sensación de inseguridad (Zúñiga, 2007).

Dos proyectos financiados por el programa Comuna Segura se destacan en el ámbito de la participación para la prevención del delito:

1. **Oficina de Mediación y Protección Ciudadana (OMPC):** Tiene dos líneas de trabajo principales:
  - i. La mediación y resolución de conflictos mediante programas de capacitación y monitoreo especializado.
  - ii. La atención de víctimas a través de cuidado personalizado y talleres grupales.
  
2. **La Caleta:** Es un organismo no gubernamental con experiencia de veinte años en distintas comunas de la Región Metropolitana. Funciona mediante dos líneas de intervención: un jardín infantil con niños en situación de riesgo y abandono y, por otro lado, un programa de promoción de derechos, el cual trabaja con una población de cien niños.

Derivado de estos programas, se ha obtenido la reinserción escolar y el establecimiento de límites de autocontrol en relación con las responsabilidades y el respeto a los semejantes (Zúñiga, 2007: 174).

La seguridad ciudadana en Chile se observa con rasgos particularmente diferentes respecto de los países que colindan hacia el sur. En Chile, los bajos niveles de criminalidad y delincuencia muy probablemente se deben a que el eje de acción anti delictual, que se centraba en la acción policial, empezó a ser complementado con estrategias de prevención que incorporaban la participación de la comunidad (Escobar y Ruz, 2005).

Bogotá, un éxito de sostenibilidad política.

**Marco General:** Bogotá cuenta con una población de 7.300.000 habitantes, se encuentra dividida en veinte localidades cada cual con sus respectivas autoridades. La tasa de desempleo es de 16.9% y la del empleo informal de 33%. La ciudad presenta cifras contundentes de reducción de la criminalidad. Por ejemplo, la tasa de homicidios se redujo de 80 por cada 100.000 habitantes a 23. Para el año 2004 la cifra había disminuido a 1.582 personas. Las muertes en accidentes de tránsito disminuyeron de 25 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8.7 para el año 2003. En cuanto al resto de los delitos la disminución promedió un 40% entre 1998 y 2003 (Beliz, 2007:80).

**Sostén financiero, cultura ciudadana e infraestructura urbana.** Durante la década de los 90, la seguridad ciudadana mereció un esfuerzo sostenido de parte de los diferentes gobiernos municipales; Durante el periodo de Jaime Castro (1992-1994) se otorgó autonomía financiera a la política pública del sector, priorizando aspectos como el saneamiento fiscal, la institucionalización de mecanismos de control social y la

conformación de un Fondo de Seguridad. Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997 y 2001-2003) impulsaron programas en materia de cultura ciudadana y comunicación pública, innovando con contenidos creativos, simbólicos y pedagógicos en la agenda de seguridad ciudadana. Enrique Peñalosa (1998-2000) focalizó en intervenciones urbanísticas, obras de infraestructura y recuperación de espacios públicos. Todos ellos asumieron facultades legales directas y el tema pasó a tener una relevancia mayúscula (Beliz, 2007).

**Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.** Se llevó a cabo un plan de equipamiento de la policía:

- i. Comunicaciones: cada policía en la calle contaba con radio propia.
  - ii. Construcción de estaciones de policía.
  - iii. Fortalecimiento y reorientación de Centros de Atención Inmediata (CAI)
  - iv. Adquisición de equipos de inteligencia.
  - v. Identificación de cien puntos críticos delictivos para la ciudad.
- ✓ La estrategia inicial no se sustentó en el incremento de personal policial, que disminuyó de 10.500 policías metropolitanos en 1995 a 10.320 en 2003.
  - ✓ Se organizaron dos principales canales de participación comunitaria: los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.
  - ✓ Se reorientó la actividad de 1.500 policías que se desempeñaban en tareas administrativas y en servicios especiales para que desarrollaran tareas de seguridad ciudadana.

**Innovación y Sensibilización.** El programa de Cultura Ciudadana tuvo por objetivo promover el cumplimiento de normas de convivencia. Para ello se desarrollaron estrategias entre las cuales destacan: el incremento de la capacidad para que los mismos ciudadanos promovieran el cumplimiento pacífico de las normas; el fortalecimiento de la capacidad de concertación mediante el seguimiento sistemático de Indicadores de Convivencia; se impulsaron innovadoras iniciativas de comunicación basadas en conocimientos pedagógicos, con lo que buscaron armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad. Entre ellas se destacaron:

- ✓ *Jornadas de vacunación contra la violencia* para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Se identificaron 4.000 casos de maltrato.
- ✓ Empleo de mimos para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público.
- ✓ *Cultura Tributaria: 110% con Bogotá:* Campaña de pago voluntario de un 10% adicional en los impuestos a destinar a proyectos sociales seleccionados por los propios contribuyentes de una lista presentada por la Alcaldía. En este programa se alcanzó la cifra de 63,493 contribuyentes voluntarios en 2002 y 45.753 en 2003.

**Mejoras sociales:** Se estableció la figura del Guía Cívico a través del Programa Misión Bogotá. Consistió en personal contratado temporalmente para laborar en poblaciones de riesgo. Su tarea consistía en realizar labores de regulación ciudadana en temas de tránsito, convivencia ciudadana, transporte público, eventos artísticos, recreativos, reciclaje de residuos y organización comunitaria. Entre 1999 y 2002 se empleó a 3.995

personas: jóvenes, trabajadoras sexuales, desplazados (as) por la violencia y jefes y jefas de familia desempleados.

Pacto con el gremio de taxistas:

- i. Campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas.
- ii. Instalación de medios de comunicación en taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana.
- iii. Asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo.
- iv. Establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos.

Por todo lo anterior, Bogotá se ha constituido en un punto de referencia ineludible en toda práctica promisorio de seguridad ciudadana. De su experiencia resalta lo siguiente:

- La importancia de estrategias múltiples que se combinan para generar una transformación general en la comunidad en materia de seguridad ciudadana.
- La importancia del volumen de recursos aplicados de forma continua y en múltiples áreas: desde la policía hasta la infraestructura urbana y equipamientos culturales.
- La importancia de crear espacios institucionales y administrativos para contribuir al fortalecimiento del sector público.

- Convertir instancias de desborde delictivo y violencia por instancias de encuentro, construcción colectiva y compromiso público y privado para construir soluciones.
- La importancia de no haber caído en la opción excluyente *prevención versus control*, sino de haber integrado sinérgicamente ambas acciones.

#### El caso de El Salvador: Santa Tecla

La ciudad de Santa Tecla tiene una población de 164.171 habitantes, la mayoría reside en la zona urbana (150.720) y el resto vive en el área rural (13.451). El crecimiento urbano se dio de manera acelerada y desordenada entre 1970 y el año 2000, época en la que además ocurrieron catástrofes sociales y naturales como la guerra civil y el terremoto de 1986 que impactaron sobre todo en San Salvador. Por todo ello la ciudad de Santa Tecla se ha convertido en las últimas décadas en un importante centro receptor de flujo migratorio, lo cual ha propiciado que sus calles se vean afectadas por el sector de la economía informal.

Desde el año 2003, Santa Tecla realiza un esfuerzo por impulsar una política municipal enfocada en la seguridad ciudadana con enfoque preventivo y participativo. Para esto el gobierno local, en coordinación con distintos actores y sectores de la sociedad, inició un proceso participativo de dos años, mediante el cual impulsó una agenda de desarrollo con seis ejes estratégicos:

1. Santa Tecla participativa.
2. Ordenada.
3. Limpia y saludable.

4. Deportiva cultural y recreativa.
5. Sustentable y sostenible.
6. Segura y libre de riesgos.

Para alcanzar tales objetivos, se diseñaron herramientas para la institucionalización de la participación comunitaria tales como: el Plan Estratégico Participativo (PEP), el Plan de Inversión Participativo (PIP) y el más reciente Plan Estratégico Institucional (PEI).

Una situación observada es que, a pesar de las carencias que los habitantes enfrentan, existen temas por los cuales la gente trabaja unida como son la cobertura de la electricidad y agua potable. En el rubro de la seguridad pública, de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por el Municipio, la mayoría de los habitantes percibe que hay un aumento de la delincuencia en el país. En el caso particular de Santa Tecla se registra una disminución o estancamiento del delito. Lo anterior gracias a que la mayoría de las instituciones locales se han enfocado a la prevención de la delincuencia bajo estrategias de inclusión social. En el caso de Santa Tecla se encontraron tres tipos de participación:

- La que enfatiza la participación del colectivo en cercanía con la policía.
- La que se centra en la organización comunitaria como el principio y fin de la prevención.
- La que destaca los espacios públicos como elemento fundamental de la prevención comunitaria.

Entre las prácticas destacadas de Santa Tecla se encuentran:

**El Observatorio Municipal del Delito:** Es un proyecto de carácter institucional sobre gestión del conocimiento y recopilación de información sobre el fenómeno delictivo en la localidad. La creación del observatorio se sustenta en varias instituciones: la Coalición Interamericana para la prevención de la violencia (IACPV), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo y el Centro del Observatorio de Enfermedades de Toronto. Este proyecto dio paso a la creación de dos mesas de trabajo: una de carácter técnico, encargada de la recopilación, clasificación y sistematización de toda la información relativa a la violencia en el municipio, la segunda, privilegió el análisis y tuvo como objetivo construir estrategias para reducir los índices de inseguridad. Estas mesas estuvieron integradas por diversas instituciones, clubes sociales y mesas sectoriales del municipio, lo cual constituyó una de sus principales fortalezas.

**Plan de Tranquilidad Ciudadana:** El proyecto se fundamenta en una relación policía-comunidad. Consiste en la creación de la Unidad de Servicios a la Comunidad por parte del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM), con el objetivo de atender las necesidades de la población y recibir sus denuncias de forma directa. Esto permitió fortalecer las relaciones Policía Nacional Civil- CAM- Municipio- Comunidad, porque trabaja en zonas de vulnerabilidad a la delincuencia. No es un proyecto que contemple la formación de líderes comunitarios, pero sí ha otorgado capacitación a los funcionarios del CAM para desarrollar sus nuevas tareas en coordinación con otras instituciones y la comunidad.

**Pro-Jóvenes de El Salvador:** Es producto de un convenio entre El Salvador y la Unión Europea donde participaron tanto instituciones gubernamentales como no gubernamentales. Se integra por cinco componentes dirigidos a abordar integralmente las dimensiones del desarrollo social y personal de los jóvenes:

1. Organización Comunitaria y Municipal: Se orienta a fortalecer la organización comunitaria, la dotación de infraestructura social, la mejora del entorno urbano y medioambiental.
2. Desarrollo Integral de las Familias: Busca fortalecer el núcleo familiar, fomentando la creación de un espacio de confianza, afecto, respeto y solidaridad, que permita que niños, adolescentes y jóvenes construyan su proyecto de vida y se desarrollen en condiciones óptimas.
3. Educación Integral: Se impulso la participación de estudiantes, profesores y familiares en centros escolares, utilizando un enfoque integral y metodologías de prevención de la violencia.
4. Formación Laboral y Empleo: Se orientó a disminuir el desempleo juvenil, ofreciendo capacitación dirigida a incrementar las oportunidades de empleo y autoempleo.
5. Rehabilitación y Reinserción: Tiene como finalidad generar y apoyar programas de rehabilitación para jóvenes farmacodependientes, reinserción social para pandilleros y deportados, así como sustentar iniciativas de apoyo a jóvenes en conflicto con la ley.

## 2.2 Seguridad pública; casos exitosos en Europa

### El caso de Grecia: Dodecaneso

#### Marco general:

Dodecaneso es un archipiélago compuesto de 163 islas e islotes, de las cuales 26 están habitadas. La Prefectura del Dodecaneso pertenece a la región del Egeo Meridional, cuya sede es la provincia de Rodi. Su economía se basa en la industria del turismo y en menor medida la agricultura. Se ha destacado por sus buenas prácticas en materia de prevención del delito, lo que ha significado un bajo índice de criminalidad que, según la administración local, es fruto de los siguientes factores:

- Baja desocupación.
- Distribución equilibrada del ingreso.
- Control constante de los espacios públicos para el respeto de las normas de seguridad.
- Sólida estructura familiar (el rol de la familia en la prevención precoz del crimen y en la transmisión de reglas y valores).
- Posición geográfica.

La seguridad urbana y la prevención de la criminalidad es responsabilidad de la Dirección de la Policía del Dodecaneso, órgano nacional controlado por el gobierno central en Atenas. La prevención consiste principalmente en el control y respeto de las normas. La Prefectura se encarga del manejo de la información que genera la policía. Dodecaneso es región turística, por lo que es primordial mantener un clima de paz. Una manera de lograrlo es impedir que se sobrepase la capacidad de los lugares de reunión y

entretenimiento juvenil. Según el prefecto, Ioannis Maheridis, la razón principal del bajo nivel de criminalidad se encuentra en que prácticamente no hay desempleo, afirma: “donde hay trabajo, no hay delincuencia”. Entre otras cosas se menciona: la distribución equilibrada del ingreso y la pequeña cantidad de población, pero sobre todo la cultura de respeto a la norma.

El caso de Italia: Padua

Marco general:

La Provincia de Padua está ubicada en el noreste de Italia, es una de las siete provincias de la región Veneto y cubre un área de 2.141.6 Km<sup>2</sup>. Cuenta con una población cercana a los novecientos mil habitantes. El panorama económico es muy variado comprende un área de pequeñas y medianas industrias especializadas en metalmecánica, electromecánica, muebles, deportes, cerámica, entre otros.

En los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre delincuencia entre 1993 y 2003, los reportes de la Provincia de Padua y del Observatorio Regional de la Seguridad de la región Veneto, muestran un cambio en el número de delitos denunciados en la provincia de Padua. Al inicio de la década de 1990 la provincia presentaba una condición de relativa tranquilidad, en cambio para el 2000 se registró un brusco aumento en la tasa de criminalidad.

Los gobiernos locales en Italia se han visto confrontados por la degradación urbana. Pese al retardo con el que Italia entró en el campo de la investigación de los estudios sobre política de seguridad respecto a países como Gran Bretaña y Francia se aprecian ya algunos resultados:

- I. De 1990 a 1995 se considera a la ciudad como el sitio ideal para experimentar modelos alternativos de prevención del crimen, el mayor número de investigaciones se llevo a cabo en gobiernos locales.
- II. En 1996 se introducen dos iniciativas de gran influencia en las políticas de seguridad en Italia:
  - a) Nacimiento de la sección italiana del Fórum Europeo, cuyos principios son: la centralidad de la ciudad en la estrategia de prevención local, la alianza entre la ciudad y las regiones y la importancia provista por las experiencias europeas en la prevención del crimen.
  - b) Acuerdo en materia de seguridad entre alcaldes y el Ministerio del Interior Italiano. Este acto sancionó simbólicamente el fin del monopolio estatal en políticas de seguridad y el nacimiento de una nueva fase de colaboración entre ciudad y Estado.

Institucionalmente se reconoce la contribución que los gobiernos locales otorgan al tema de seguridad, en ausencia de una participación fuerte por parte de la población, han nacido proyectos de tipo público-privado. De esto podemos destacar ejemplos en América y Europa: Carencias en la disponibilidad de recursos, continuidad de los participantes y de una adecuada participación ciudadana como la que he señalado al inicio de este trabajo. No obstante, podemos identificar áreas en las que cada una de las ciudades se han destacado: Santa Tecla: fortalecimiento de la relación policía-comunidad; Padua: recuperar espacios públicos y la asociación público-privado; Dodecaneso: cultura cívica de respeto a la norma y la menor desigualdad entre sus habitantes, lo que conlleva mayor cohesión social y arraigo de la comunidad. En el caso

de las que se mencionaron de América Latina, se suma el desafío de disminuir la pobreza y la desigualdad socioeconómica.

Hemos visto cómo el Estado ha contribuido en otros países y municipios con las reformas pertinentes y la implementación de estrategias factibles. En México, además de estrategias preventivas, es necesario identificar “el punto de quiebre” en el proceso de resolución de conflicto e impartición de justicia.

### 2.3 El sistema de seguridad pública en México.

Los mexicanos hemos franqueado más de una década de cambios políticos, de esfuerzos para democratizar nuestro régimen. También de ciclos económicos de prosperidad, crisis y ajuste. Sin embargo, tratándose de seguridad pública y justicia hemos logrado demasiado poco (Alvarado, 2008: 33).

Después de un panorama general acerca de los logros y deficiencias de otros países respecto a la seguridad ciudadana, es pertinente volver la mirada hacia la situación que impera en México. Además de estrategias donde la comunidad interviene para intentar hacer eficientes los resultados en materia de seguridad, resulta inevitable mencionar las características de un sistema de justicia mexicano<sup>7</sup>, ante el cual finalmente son expuestos los delitos y los presuntos delincuentes.

En México es necesario reflexionar en la incidencia de la organización comunitaria y el ciudadano en el diseño e implementación de políticas, cuestionar si es suficiente a largo plazo, como también es importante reflexionar en la necesidad de un sistema de justicia eficiente y justo.

---

<sup>7</sup> Por “sistema de seguridad pública” entendamos a las instituciones y políticas gubernamentales dedicadas a las operaciones para prevenir, procesar y castigar la delincuencia (Alvarado, 2008:41).

Disminuir la comisión de delitos ha sido uno de los objetivos principales de los tres niveles de gobierno en México; se realizan estudios estadísticos, investigaciones del clima de seguridad ciudadana, se ha empezado a invertir en labores de prevención, que si bien son importantes y necesarias, distan de ser una respuesta absoluta para combatir tal problema de salud pública. Es necesario fijar miradas hacia la logística y resultados de todo un entramado sistema.

Específicamente se debe hacer referencia al sistema penal mexicano como el responsable de castigar delitos e impartir justicia para impedir, de esta forma, que la delincuencia genere impunidad. Resumiendo, las etapas que integran el sistema son las siguientes:

- I. Medidas de seguridad ciudadana, integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policiaca.
- II. Averiguación previa. Una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el Ministerio Público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes.
- III. Proceso penal o Administración de justicia. El juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del Ministerio Público. Después de las etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado.
- IV. Sistema de ejecución de sanciones y readaptación social. Es el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de propiciar la readaptación del reo (Lecuona, 2008:132).

Algunos datos muestran que los índices de delincuencia tienden a la alza en períodos de inestabilidad política y crisis económicas. Sin embargo, estudios comparados coinciden en que la violencia e impunidad depende, en gran medida, de la efectividad y solidez de las instituciones encargadas de combatir al crimen (Lecuona, 2008).

Para inhibir la delincuencia es fundamental que las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia se perciban solidas y eficientes. Por ello es importante la realización de diagnósticos y análisis de los órganos gubernamentales encargados de la seguridad ciudadana y de la impartición de justicia penal en nuestro país (Lecuona 2008:130).

Los resultados de la última encuesta sobre seguridad del ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad), muestran que el 33% de los ciudadanos que denuncian un delito afirman no haber obtenido resultados. De acuerdo con Guillermo Lecuona, una explicación de los deficientes resultados en la investigación criminal es la sobrecarga de trabajo en las procuradurías.

A diferencia de otros países donde las comandancias de policías clasifican y evalúan las evidencias del caso, y pueden desechar y canalizar infracciones menores, en México, no existen filtros para la averiguación previa. Por el contrario, todas las demandas de hechos presuntamente delictivos llegan directamente a las agencias del Ministerio Público, el resultado de esto, es la saturación alarmante de trabajo. Es evidente que bajo esta dinámica no se pueden brindar servicios de calidad y *de facto*. Así es como se marginan casos que de momento no pueden atenderse, derivándose espacios para la impunidad y la corrupción (Lecuona, 2008).

Pese a lo anterior, la evidencia muestra que el gasto en seguridad pública ha aumentado a mayor ritmo que la delincuencia y que, en los diferentes niveles de gobierno, el gasto

en seguridad pública ha sido mayor que para las políticas de salud o educación. Se ignora con certeza el destino final de tales recursos, no hay claridad en los criterios de asignación, ni se sabe sobre su eficiencia, es decir, se trabaja sin esquemas de rendición de cuentas ni de transparencia.

Luego entonces, se tiene un sistema de seguridad pública sin lógica de operación uniforme, regido por criterios políticos y no por programas de acción. Se carece además de un programa efectivo de prevención del delito. A pesar de un importante número de cuerpos policíacos se desconoce la estructura de la mayoría de éstos, no hay una efectiva asignación de sus funciones y operaciones policíacas, y por lo mismo carecen de coordinación (Alvarado, 2008).

Lo anterior cobra relevancia si se considera que, para prevenir un delito, también es necesario perfeccionar el sistema encargado de “castigar” al delincuente y de asegurar a la víctima el acceso a la justicia. Es decir, frente a un sistema de permisibilidad y tolerancia al delito, se incrementan los incentivos para actuar fuera de la ley.

No obstante la poca eficacia del sistema de justicia, se debe considerar que éste sólo es uno de los instrumentos de que dispone el Estado y la sociedad para enfrentar la criminalidad. Un instrumento que, además llega demasiado tarde, por lo que el énfasis debe estar puesto en el diseño e implementación de políticas públicas de carácter preventivo, en las diferentes áreas del quehacer social que inciden en el fenómeno de la delincuencia. Debe destacarse que el objetivo del sistema penal no es la erradicación o supresión de la delincuencia, sino uno más modesto: su disminución o, cuando menos, su control (Fuentes, 2003).

### **CAPÍTULO 3.- INSEGURIDAD Y VIOLENCIA; DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.**

Las medidas represivas para combatir la delincuencia no han demostrado ser eficaces para disminuir el índice delictivo. Por ejemplo, países cuyas características económicas y sociales se aprecian más homogéneas y que cuentan con sistemas penales diferentes – unos más severos, otros más liberales- poseen niveles de delincuencia similares. Al decir de algunos expertos, la explicación a lo anterior se debe a que el delito, como la expresión más aguda de conflictos personales y sociales complejos, sólo puede ser captado en parte por el sistema penal. Es decir, una política de combate al delito sustentada únicamente en medidas de carácter penal no modifica las condiciones sociales que permiten la proliferación de los mismos (Fuentes, 2003).

En este capítulo se aborda el tema del fenómeno delictivo en nuestro país. En un primer momento, se destaca como uno de los principales problemas a resolver, se presenta una panorámica general del delito y se plantea la incapacidad de las autoridades para resolver por completo dicha situación. En ese contexto, se considera a la participación ciudadana como un elemento indispensable en la prevención del delito, asumiendo la idea de una sociedad organizada con recursos y bajo una coordinación eficaz entre ciudadano y autoridad. Para tal efecto, se muestran resultados de investigaciones realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI).

Por otra parte, también se muestran los resultados de un ejercicio econométrico, con el propósito de identificar cuáles podrían ser los principales factores relacionados con la incidencia delictiva en México.

### 3.1 Seguridad Pública; una responsabilidad compartida.

El desmoronamiento del sistema intrasocial característico de la sociedad industrial produce miedo e inseguridad al individuo (Beck, 1998: 200). Según Beck, la sociedad de hoy, obsesionada con el progreso industrial, ha producido riesgos y uno de ellos es la posibilidad de ser víctima del delito.

Bajo esta óptica, el riesgo de sufrir un delito, o bien, la inseguridad pública, es un problema que afecta a la sociedad por entero. Por ello, las autoridades han reconocido en sus programas y discursos públicos la necesidad de promover la participación de la ciudadanía en la prevención del delito. Sin embargo, pese al interés y necesidad común que pueda existir entre los diferentes actores sociales, implementar políticas de prevención tiene su grado de complejidad. Según Delgado “Las políticas de prevención se aplican sobre una sociedad con un determinado grado de cohesión, con una base social, con un nivel concreto de estabilidad y con específicas políticas de bienestar social” (Delgado, 2007:14). En una sociedad como la nuestra, cada vez más escindida e individualizada resulta complicado implementar programas integrales que permitan aspirar a resolver los problemas colectivos.

La participación de los grupos sociales organizados no debe ser circunstancial, por el contrario, deben involucrarse en todas las fases del proyecto, desde la elaboración de diagnósticos hasta la gestión y evaluación de los programas. Además, no basta sólo con la participación de individuos en razón de su residencia, sino que deben involucrarse instituciones culturales, deportivas entre otras.

Los argumentos para señalar que en materia de prevención del delito existe una responsabilidad compartida y que, por lo tanto, autoridades y ciudadanos tienen la obligación de propiciar, conservar o buscar un ambiente seguro son:

- La policía no puede luchar sola contra la delincuencia, por lo tanto se deben repartir los recursos entre todas aquellas instituciones u órganos que participen en esta lucha.
- La necesidad de aceptar que la represión por sí sola no es suficiente para reducir significativamente la delincuencia (Delgado, 2007: 15).

Una vez observado esto, se pueden proponer otras formas de abordar la inseguridad pública. Por ejemplo, disminuyendo la inversión en justicia criminal y destinando mayores recursos a la prevención. Aunque para lo anterior, se deben considerar otros factores. Por ejemplo, que los efectos de una política de prevención tardan entre cinco y diez años en observarse, por lo que la presión por la inmediatez de resultados obliga a destinar recursos a medidas más visibles y menos efectivas (Zúñiga, 2007).

### 3.2 La complejidad de la prevención del delito.

Aunque reconozcamos la importancia que la participación ciudadana y la prevención tienen en el combate contra la delincuencia, resulta complicado impulsar una política en este sentido. La desconfianza en muchas de las acciones que se realizan en defensa de la comunidad terminan por generar efectos negativos. Por ejemplo: etiquetar a ciertos grupos y disminuir libertades individuales o sociales (Zúñiga 2007). Por ello Zúñiga habla de la posibilidad de que los gobiernos impulsen mecanismos de participación ciudadana que no tengan como fin principal combatir el delito, sino que procuren

mejorar el vínculo entre ciudadanos y vecinos. Es decir, promover la participación desde la comunidad y no desde el Estado. Considerar lo anterior, significa dar un primer paso hacia la implementación de programas de *prevención comunitaria*. Tales programas sintetizan, por un lado, la *prevención social o primaria*, que consiste en acciones dirigidas a atacar las raíces profundas del delito y la disposición de los individuos a delinquir y, por otra parte, la *prevención situacional* cuyo fin es disminuir el delito considerando el lugar en el que se cometen. (Carranza 1994) De esta manera, se considera que la participación es un recurso que debe ser utilizado para la prevención del delito, donde la sociedad es corresponsable por su seguridad.

No obstante, reconocer la importancia de la participación ciudadana e innovar formas de intervención comunitaria para prevenir el delito no garantiza el éxito en toda práctica. Sino que, según el concepto de participación ciudadana previamente definido, ésta debe ser planificada, organizada e implementada con liderazgo y estableciéndose mecanismos de coordinación con los gobiernos locales, de lo contrario, de acuerdo con Zúñiga pueden surgir los problemas siguientes:

- La participación puede servir como base para la estigmatización socio territorial.
- Puede ser motivo para definir a un “otro” como peligroso construyendo “murallas divisorias”, identificando como “malos” a jóvenes pobres o minorías étnicas.
- La participación ciudadana no da respuesta inmediata a los actos ilícitos que competen exclusivamente al gobierno, como por ejemplo, el tráfico de drogas.

- La población suele sentirse burlada o utilizada debido a la falta de acción oportuna de las autoridades y a la necesidad de procedimientos alternativos para solucionar los problemas.

Por tanto, se hace necesario considerar toda externalidad en el diseño e implementación de un plan estratégico de participación ciudadanía en la prevención del delito y no sólo pensar en la prevención primaria y situacional descritas anteriormente. Una clasificación que se propone (Fuentes, 2003) para identificar las distintas acciones que se llevan a cabo en el combate a la delincuencia es:

*Prevención estructural:* comprende medidas de prevención a largo plazo consideradas de carácter estructural. Por ejemplo, reducción de la pobreza y desigualdad, modificación de incentivos laborales y el acceso al mercado de trabajo, prevenir el fácil acceso a las armas de fuego, alcohol y drogas.

*Prevención social:* consiste en acciones sobre los grupos de alto riesgo con el fin de disminuir la probabilidad de que se conviertan en victimarios o agentes de violencia. Es decir, reducir las oportunidades para que el crimen violento se haga más difícil o menos ventajoso. Algunos ejemplos son: actividades dirigidas al desarrollo infantil, jóvenes con problemas para terminar sus estudios, entre otros.

*Prevención puntual:* se centra en reducir los factores de riesgo de la violencia. Por ejemplo, el control de armas o programas dirigidos a grupos de alto riesgo, zonas o territorios.

*Prevención integral:* debido a que la violencia es un fenómeno multicausal debe ser atacada por un conjunto de medidas tanto en el ámbito de prevención como de control.

*Prevención primaria, secundaria y terciaria:* la prevención primaria va dirigida a reducir los factores de riesgo y a aumentar los factores de protección en diversos grupos de población (mujeres adultas, escolares en secundaria). La prevención secundaria se enfoca en grupos con alto riesgo de desarrollar conductas violentas (jóvenes en situación de desventaja social y económica). La prevención terciaria trabaja con individuos que han sido víctimas o han manifestado conductas violentas, evitando que reincidan.

Para emprender un programa integral de prevención del delito es importante considerar la información que describa la incidencia y comportamiento de éste.

### 3.3 Panorama de la delincuencia en México.

Con el fin de describir con mayor certeza la situación que impera en México en materia de delincuencia, se han analizado los datos generados principalmente por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad A.C (ICESI). De acuerdo con la Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Delito de la Organización de las Naciones Unidas, las encuestas son el método más importante para estimar la prevalencia e incidencia de la victimización.

Para generar información y avanzar en el conocimiento del fenómeno delictivo y su impacto en los ciudadanos, el ICESI ha realizado cinco Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI). También participó en la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) en la edición 2004-2005. El hecho de haber participado en la ENICRIV permitió dimensionar la situación del país en un contexto global. Por otra parte, las ENSI han sido la fuente más precisa de datos acerca de la victimización en México, ofreciendo resultados a nivel nacional, por entidades

federativas y en las principales zonas urbanas. Muchos países llevan a cabo encuestas nacionales, cada uno con base en su contexto interno, pero la comparación entre países basada en tales encuestas no es factible. Por ello resulta importante tener ambas perspectivas de medición.

La ENSI-6, al igual que las anteriores realizadas por el ICESI, generó información por entidad federativa, permitió estimar las características de la prevalencia y la incidencia delictiva, los porcentajes de delitos no denunciados y no registrados (cifra negra), la magnitud y características de la victimización, la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad y sobre la actuación de sus autoridades. La encuesta proporciona datos que permiten elaborar diagnósticos más precisos, orientados a informar a los ciudadanos y a facilitar el diseño de políticas públicas en materia de seguridad pública.

A continuación se presentan los resultados del porcentaje de personas de 18 años o más, víctimas en la República Mexicana. Victimización general 2004, 2007 y 2008:

Cuadro 2.3.1

ENTIDAD	ENSI-3/04 %	ENSI-5/07 %	ENSI-6/08 %	
Distrito Federal	19	21	19	
Aguascalientes	13	9	16	
<b>Sonora</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	
Estado de México	15	15	15	
Coahuila	9	5	15	
Baja California	20	13	15	
Chihuahua	11	11	14	
Michoacán	9	7	13	
Colima	7	5	13	
Jalisco	14	10	13	
Baja California Sur	11	7	12	
Querétaro	7	5	12	
Quintana Roo	14	13	12	
Guanajuato	8	12	11	
Nuevo León	9	12	11	
Nayarit	6	5	11	
Morelos	12	10	10	
San Luis Potosí	6	7	9	
Sinaloa	14	5	8	

Hidalgo	7	4	8	
Puebla	12	12	8	
Durango	9	6	7	
Guerrero	8	7	7	
Campeche	11	7	6	
Tlaxcala	7	7	6	
Zacatecas	5	3	6	
Yucatán	14	5	6	
Oaxaca	8	5	5	
Chiapas	3	4	5	
Veracruz	4	6	4	
<b>Nacional</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	

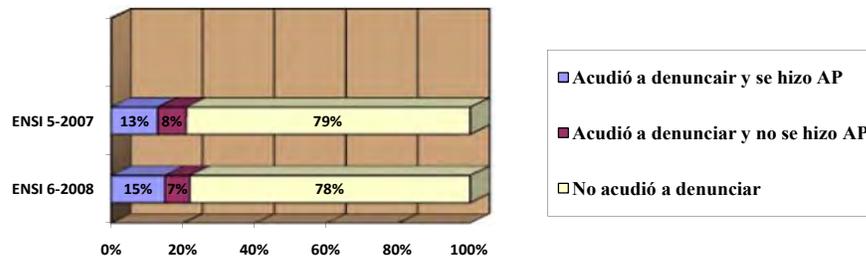
Cuadro 2.3.2 Tasa de delitos por 100 mil habitantes:

ENTIDAD	ENSI-3/04	ENSI-5/07	ENSI-6/08	
Distrito Federal	19,700	25,700	22,800	
Sonora	14,500	9,900	20,400	
Coahuila	14,000	4,900	15,900	
Aguascalientes	12,300	6,700	15,900	
Baja California	20,700	13,600	15,900	
Estado de México	16,100	15,100	15,600	
Chihuahua	10,500	12,600	15,300	
Baja California Sur	10,800	6,700	15,100	
Jalisco	14,500	10,800	14,100	
Michoacán	9,400	6,400	12,700	
Nuevo León	8,000	12,500	12,600	
Colima	6,300	4,300	12,300	
Quintana Roo	16,400	12,100	12,000	
Querétaro	5,200	4,400	11,100	
Guanajuato	7,700	11,400	11,000	
Nayarit	5,500	5,600	10,800	
Hidalgo	5,700	3,100	9,600	
San Luis Potosí	4,300	6,700	9,400	
Morelos	11,300	8,200	8,900	
Durango	10,600	4,600	8,000	
Puebla	11,800	10,900	7,700	
Sinaloa	14,900	4,400	7,500	
Guerrero	8,200	6,100	6,400	
Campeche	9,200	7,500	6,300	
Zacatecas	4,300	2,100	6,300	
Tlaxcala	5,900	5,600	6,100	
Oaxaca	6,100	3,900	5,400	
Yucatán	14,700	4,400	5,100	
Veracruz	4,100	6,900	4,400	
Chiapas	1,800	3,100	3,700	
<b>Nacional</b>	<b>11,200</b>	<b>10,500</b>	<b>12,000</b>	

Fuente: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf#pages/ENSI-6>.

En la encuesta también se registraron el número de denuncias realizadas con o sin averiguación previa (AP) y el número de víctimas que optó por la no denuncia. A continuación, se presenta una comparación de los resultados obtenidos para los años 2007 y 2008, a nivel nacional:

Cuadro 2.3.3



Fuente: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>

Como se puede observar en los cuadros: 2.4.1 y 2.4.2, Sonora se ubica entre las tres entidades con una tasa de delitos más alta. Mientras que en el cuadro 2.4.3 se aprecia un porcentaje alto de delitos no denunciados, lo cual significa un amplio sector de víctimas que no reciben atención.

Según estudios empíricos y el Informe mundial sobre criminalidad y justicia de la ONU de 1999, la impunidad, es uno de los factores principales de la criminalidad (De la Barreda, 2009). Además, no denunciar, incrementa la problemática para identificar las características del delito que sirven de base para desarrollar y perfeccionar técnicas y metodologías de prevención o represión según sea el caso.

### 3.4 Factores asociados a la incidencia delictiva en México.

A pesar de las acciones que realizan los gobiernos federal, estatal y municipal, para combatir la delincuencia, persiste la comisión de actos ilícitos. Como ya se ha mencionado, la responsabilidad del combate a la delincuencia no sólo es cuestión de los gobiernos, sino además de la ciudadanía. Por lo cual, para el ciudadano, es indispensable contar con información que le permita participar activamente en la prevención de los delitos y, además, conocer los factores que inciden en su manifestación. De esta manera, se podrán desarrollar políticas públicas cuyo diseño esté orientado a prevenir la comisión de delitos y evitar la formación de delincuentes.

Comprender el fenómeno delictivo no es tarea fácil, dado que se compone de hechos de muy diversa naturaleza y con distintos niveles de violencia. Por ello, el desafío que plantea la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, que mejoren la efectividad de las políticas de seguridad. (Zepeda 2008)<sup>8</sup>

Por otra parte, es evidente que no ha sido suficiente diseñar leyes o ser más rigurosos en su aplicación, pues los resultados no han sido menor número de delincuentes sino mayor gasto público. De acuerdo con Alejandro Gertz Manero, el costo diario de cada recluso por concepto de manutención se calcula en 150 pesos diarios, por lo que el Estado mexicano destina más de 12 mil millones de pesos anuales para la operación del sistema penitenciario (Manero, 2009). Además del interés por los aspectos penales y penitenciarios, como son el endurecimiento de penas y un sistema penitenciario

---

<sup>8</sup> Coordinador del proyecto: "Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en México", en el Centro de Investigación para el Desarrollo.

eficiente que reinserte al delincuente a la sociedad, se debe pensar en las causas que generan el delito e invertir en programas de prevención.

Identificar los factores que se asocian a la incidencia delictiva es una de las acciones principales en la elaboración de políticas públicas que tengan por objetivo disminuir la comisión de delitos. El problema de la inseguridad se ha asociado a factores estructurales como la corrupción, impunidad e incompetencia de los actores gubernamentales (Ramos, 2006).

En lo que al factor corrupción concierne, un estudio realizado para la ciudad de México por José Luis Ortiz deja al descubierto que las autoridades policiacas trabajan con apego a un “código secreto” para poder ascender o conservar sus puestos. Él señala que cada agente de policía debe pagar entre 5 y 22 dólares diarios, más una cuota extra de 12 dólares cada quincena para conservar su empleo. Considerando que la policía preventiva cuenta con 25 000 a 30 000 elementos en sus filas, se estima que la corrupción genera cerca de 5 millones al mes, producto de la extorsión que la policía ejerce por igual a ciudadanos y presuntos delincuentes (Alvarado, 405: 2008). No obstante, para establecer un sistema de seguridad pública integral se deben analizar también aspectos como: el nivel educativo, población, nivel de ingreso, pobreza, desarrollo humano (salud, conocimiento e ingreso). Estudios que analizan la distribución espacial del delito tienden a mostrar una asociación entre zonas con mayor densidad poblacional y delincuencia. Frühling y Sandoval concluyeron que la concentración del delito contra la propiedad en sectores de altos ingresos se debe a que, para un delincuente, es más rentable robar a esos estratos sociales. Sin embargo, la situación puede cambiar si se eleva la percepción de ingresos en zonas vulnerables. El estudio también concluye que los delitos contra las personas se dan más en comunidades con bajos ingresos y débil

integración social (Olavarría et al. 2008, 28) Es decir la seguridad pública no debe concebirse únicamente como un asunto entre policías y delincuentes (Ramos, 2006: 190).

La violencia que actualmente vive la población mexicana se traduce en un problema de seguridad pública, y los desafíos que ésta presenta son muchos. Para enfrentarlos es necesario, antes que nada, identificarlos.

A continuación se presentan los resultados de un ejercicio estadístico como un recurso para detectar, a nivel nacional, los factores que contribuyen a la incidencia delictiva en México. Una vez identificado el grupo de variables se hace un análisis de cada una de ellas para conocer las principales razones de la incidencia delictiva, ubicarlas en regiones del país, saber si hay tendencias a su alza, etc. De esta manera se puede pensar en innovar o recrear medidas para combatir las y/o controlarlas.

Para obtener los datos primeramente se piensa en todos los factores que pueden contribuir a un clima de delincuencia en México (ver cuadro 3.4.1). Los datos se obtuvieron a partir de las bases de datos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.<sup>9</sup>

Se han considerado los treinta y dos estados de la República Mexicana como la población objetivo, con el fin de poder generalizar los resultados y plantear futuros programas a nivel federal que estén orientados a disminuir la prevalencia de tales variables, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

---

<sup>9</sup> Ver apartado de Anexos pág. 127

Cuadro 3.4.1 Variables consideradas en un ejercicio de regresión lineal para identificar su incidencia en la comisión de delitos a nivel nacional.

<b>Variable</b>	<b>Definición</b>	<b>Fuente</b>
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto	Consejo Nacional de Población (2000)
<b>TD</b>	Tasa de Desempleo	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2005)
<b>IC</b>	Índice de Corrupción	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>PI</b>	Percepción de Inseguridad (índice entre más bajo mejor)	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>CIJ</b>	Calidad Institucional de la Justicia	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>IES</b>	Índice de Ejecución de Sentencias	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>TG</b>	Transparencia de Gobierno 0=No leyes de transparencia 1= si leyes de transparencia	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>CDI</b>	Coefficiente de Desigualdad de Ingresos	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>ITP</b>	Índice de Transferencia de Poder (1= menor de 18 años el partido en el poder)	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>EF</b>	Estado Fronterizo (1=si 0 = no)	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>GPE</b>	Grado Promedio de Escolaridad	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>MxH</b>	Muertes por Hambre	Instituto Mexicano para la Competitividad Estatal, A.C (2008)
<b>DFC</b>	Denuncias de Fuero Común	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, A.C (2007)
<b>PT</b>	Población Total	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, A.C (2007)
<b>HAB KM2</b>	Habitantes por cada Km2	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, A.C (2007)
<b>V100MIL</b>	Victimas por cada 100 mil habitantes	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, A.C (2007)
<b>ID</b>	Índice delictivo por cada 100 mil habitantes	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, A.C (2007)
<b>NA</b>	Número de adictos	Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (2007)

Fuente: Elaboración propia

El grupo de factores que en conjunto proyectan un mayor porcentaje en la incidencia delictiva a nivel nacional y que explican a la variable dependiente id (incidencia delictiva) según este ejercicio estadístico son: número de adictos (na), índice de corrupción (ic), el número de habitantes por km2 (hab/km2) y producto interno bruto (pib).

Cuadro 3.4.2 Efecto de las variables independientes sobre la incidencia delictiva, en un análisis de regresión lineal.

Variables independientes:	Variable dependiente: Incidencia delictiva
Producto interno bruto (PIB)	0.002* (0.181731)
Número de adictos (Na)	0.064** (0.254182)
Índice de corrupción (Ic)	0.009* (0.1907127)
Número de habitantes por km 2 (Habkm2)	0.018** (0.63492)
Constante	0.334
N	32
R2	0.71
R2 ajustada	0.67

Notas: Error estándar entre paréntesis.

\*Significativo en  $p < 0.01$ .

\*\* Significativo en  $p < 0.05$ .

El resultado de esta regresión muestra que las variables se relacionan positivamente con la variable dependiente (ni un número resultó negativo), es decir, si aumenta cualquiera de las variables independientes aumentará también la dependiente. Entre las cuatro variables que se relacionan en mayor medida a la incidencia delictiva es el producto interno bruto (PIB), seguido por el índice de corrupción, el número de habitantes y el número de adictos.

Aparentemente la relación entre el comportamiento del PIB y la incidencia delictiva teóricamente no resulta lógica, ya que el crecimiento económico supondría mayor empleo y ocupación y por ende menos delitos, sin embargo, según una investigación de Ana Jiménez (2010); el PIB y el bienestar de un país son dos cosas diferentes; el aumento de productividad no mejora automáticamente la distribución del ingreso ni el bienestar. El PIB no toma en cuenta las desigualdades en los ingresos, ni la sostenibilidad de las actividades económicas:

- El PIB no tiene en cuenta la auto-producción (o auto-consumo), es decir las riquezas producidas y consumidas en el propio interior de los hogares: por ejemplo las verduras de una huerta o las actividades domésticas.
- El trabajo en negro (empleados sin seguridad social) se suele estimar y añadir al PIB.
- En el caso de los servicios es muy difícil distinguir entre aumentos de precio por calidad o servicios y aumento de estos por inflación, con lo que son un sector donde es difícil estimar su variación.

- El voluntariado, que es un servicio sin retribución económica, se suele estimar el valor añadido principalmente a partir de los costes de personal, los cuales son por naturaleza insignificantes en las actividades benéficas.
- No tiene en cuenta el valor económico de los activos y pasivos públicos y privados: por lo tanto no mide las externalidades positivas o negativas que influyen en el valor económico. Por ejemplo, no tiene en cuenta los recursos naturales o mineros del país. En el caso de una “producción de contaminación” y posterior descontaminación mediante otro proceso, se contabilizan dos procesos económicos diferentes, para un resultado global nulo.
- En el caso de una catástrofe natural (huracán, terremoto, tsunami...) el PIB solo contabiliza la destrucción de los activos (casas, carreteras...) de forma indirecta, mediante el impacto que tienen en la producción, pero sin tener en cuenta la destrucción neta de activos. Sin embargo, el PIB sí tiene en cuenta las reconstrucciones tras la catástrofe (a menudo financiadas por ayudas) (Jiménez 2010).

El PIB no valora cosas que determinan el bienestar de la gente, y aunque mida el crecimiento económico de un país, ello no supone mayor igualdad (Lambrechts, 2006).

Para medir la desigualdad de un país, Corrado Gini (1884-1965) estableció una medida que puede ir de nula (0) a total (1), y suele estar entre 0.25 y 0.75. El Informe de desarrollo humano 2007/2008 de las Naciones Unidas incluye el coeficiente de Gini para cada país. Dinamarca y Japón son los países más igualitarios (un poco

menos de 0.25). Canadá, Australia y los países europeos están entre 0.25 y 0.36, Estados Unidos en 0.41, México aparece con un 0.46 (Zaid, 2008).

De acuerdo con el economista y profesor de la PUC- Río en Brasil, Rodrigo Soares, dos dimensiones son determinantes del crimen en la sociedad: las condiciones socioeconómicas y las políticas públicas de control. Según él la desigualdad reduce la cohesión social y lleva a grupos que padecen de privaciones a desarrollar resentimientos. Además, las oportunidades en el mercado legal son pocas, mientras que el mercado de la ilegalidad está abierto (Lemle, 2009).

Investigaciones y argumentos como los anteriores sugieren la necesidad de encontrar medidas para reducir las desigualdades sociales y, con ello, otras problemáticas como la delincuencia, si bien la tarea no es fácil, se sugiere a los hacedores de políticas públicas y empresarios empezar por reconocer las desigualdades de su comunidad; grupos vulnerables, ofertas de empleo, accesos a servicios de salud, etc.

Resulta necesario considerar las interpretaciones y aplicaciones que se le den al PIB. No obstante, en la presente investigación, ha servido de referencia para reflexionar acerca de la relación PIB – desigualdad existente en nuestro país:

En el ejercicio de regresión lineal, aparece el índice de corrupción; según el Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC), América Latina es una de las regiones del mundo que tiene mayores índices de corrupción pública<sup>10</sup> (Emmerich 2004), y según

---

<sup>10</sup> Estudio anual realizado por la ONG de origen alemán Transparencia International.

la Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, realizada por KPMG<sup>11</sup>, el 44% de las empresas que opera en México ha reconocido haber realizado algún pago extraoficial a servidores públicos. En promedio, las empresas destinan un 5% de sus ingresos anuales al pago de sobornos.

Las causas de la corrupción son: trámites lentos (47%), multas injustificadas (27%), pérdida de contratos (21%), aumento de costos de operación (21%) y falta de vigilancia e inseguridad (7%). El nivel de gobierno donde más incidencia existe de este tipo de pagos extraoficiales es el municipal. Seis de cada diez empresas consideran que los pagos extraoficiales a servidores públicos tienen un impacto significativo en sus proyecciones de inversión en México (Islas 2009).

Según el Índice Nacional de corrupción y Buen Gobierno (INCBG), las situaciones donde la corrupción sigue creciendo son los de evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito, estacionar un auto en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos, pedir al camión oficial llevarse la basura y obtener agua de las pipas de los municipios<sup>12</sup>.

Cuadro 3.4.3 Estados con mayor índice de corrupción:

POSICIÓN 2007	ENTIDAD	ÍNDICE			
		2001	2003	2005	2007
1	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
2	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7
3	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1

<sup>11</sup> Firma multidisciplinaria de auditoría, impuestos y asesoría, ofrece un diagnóstico sobre la incidencia y los efectos del fraude y la corrupción en el sector privado en el país.

<sup>12</sup> <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

4	Nayarit	6.4	5.8	5.7	<b>5.2</b>
5	Michoacán	10.3	4.8	10.8	<b>5.7</b>
6	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	<b>5.8</b>
7	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	<b>5.9</b>
8	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	<b>6.0</b>
8	Sonora	5.5	4.5	5.2	<b>6.0</b>
10	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	<b>6.4</b>
11	Durango	8.9	12.6	11.1	<b>6.5</b>
12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	<b>6.8</b>
13	Querétaro	8.1	6.3	2.0	<b>7.0</b>
14	Chiapas	6.8	4.0	2.8	<b>7.1</b>
14	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	<b>7.1</b>
16	Campeche	7.3	5.7	7.8	<b>7.2</b>
17	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	<b>7.3</b>
18	Guerrero	13.4	12.0	11.1	<b>8.0</b>
19	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	<b>8.1</b>
20	Coahuila	5.0	4.4	6.5	<b>8.4</b>
21	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	<b>8.7</b>
22	Jalisco	11.6	6.5	7.2	<b>8.8</b>
22	Baja California	5.7	6.0	6.9	<b>8.8</b>
24	Yucatán	6.8	4.8	6.7	<b>8.9</b>
25	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	<b>9.2</b>

26	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7
26	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
28	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8
29	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0
30	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
31	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
32	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8
	<b>Nacional</b>	<b>10.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10.0</b>

Fuente: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>  
 Su actualización es cada 2 años. Por el momento se desconoce la fecha en que se darán a conocer los nuevos resultados.

La corrupción no solo es preocupante por sí misma, tiene impacto sobre la credibilidad hacia las instituciones públicas, sobre el desarrollo económico – social y sobre las condiciones generales de una población.

Otro de los factores es el número de habitantes por km<sup>2</sup>, es decir, en la República Mexicana los Estados donde se registran mayores habitantes es donde también es mayor la incidencia delictiva. Ello está estrechamente relacionado con la desigualdad que existe entre las personas de zonas urbanas y con el hecho de que, el exceso de densidad de población produce un deterioro de la vida urbana: carencia de vivienda, de infraestructuras y servicios urbanos, degradación del medio ambiente, falta de empleo, pobreza etc. sin olvidar la ausencia de una mayor cohesión social.

Así se observa en el cuadro 3.4.3 que los Estados de mayor densidad poblacional tienen también los más altos índices de corrupción.

Según estudios del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI) durante el 2001 los hogares en los que se detectó alguna víctima de la delincuencia fue de 4 por ciento en las áreas rurales, 7 por ciento en las mixtas y 15 por ciento en las urbanas.

Esta tendencia al alza vinculada con mayor urbanización también se observa en la medida que se incrementa los niveles de ingreso y escolaridad. Entre quienes ganan menos de mil 500 pesos, la incidencia en sus hogares fue de 6 por ciento; a diferencia de quienes ganan más de 7 mil pesos, cuyo porcentaje fue de 22 por ciento (CESOP 2004)<sup>13</sup>.

Estos factores de educación y urbanización como indicadores de delincuencia, subyacen a la incapacidad que se ha demostrado para responder con rapidez los ritmos de crecimiento poblacional.

Otro de los factores que ocupa un lugar preponderante, según este ejercicio de regresión, es el número de adictos (na). Como es bien sabido, el uso de drogas se relaciona con actividades delictivas de diversas maneras. Algunas de ellas de manera directa: producción, tráfico, distribución, comercialización y posesión por sí mismas constituyen delitos. Un ejemplo de ello es el estudio realizado por la Asociación de Egresados de la Escuela Libre de Derecho (AEELD) en la ciudad de Tijuana, B.C, cuyo resultado fue que los adictos a algún tipo de droga son los principales

---

<sup>13</sup> Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública.

delinquentes, además de haber detectado que el clima de inseguridad en la región es por falta de un adecuado programa de prevención contra el consumo de drogas (Redacción / Periódico Frontera, 2009).

Según el Consejo Nacional sobre Adicciones (CONADIC), el comportamiento de la población mexicana en canto al consumo de drogas se caracteriza porque:

- Se inicia cada vez a menor edad.
- La población femenina se acerca con rapidez a los patrones masculinos.
- El fenómeno afecta indistintamente a hombres y mujeres de cualquier clase social (ENA 2006)<sup>14</sup>.

De acuerdo con la ENA 2008, el 48% de la población mexicana de entre 12 y 65 años consume cocaína. En el norte se ha detectado el uso de drogas como el crack y el cristal, causas principales de internamiento en los centros de rehabilitación. La Encuesta reporta que en México hay 4.5 millones de personas que consumen droga, 1 millón más que hace seis años.

Resultados como estos hacen evidente que México se encuentra ante un gran problema de salud pública que requiere de programas y acciones para promover estilos de vida saludables y dirigidos a los distintos grupos de población; especialmente a mujeres y adolescentes de uno y otro sexo, en quienes se ha demostrado la tendencia a la alta en el consumo de drogas.

El ambiente de inseguridad que se vive en el país propicia que tanto la sociedad como el gobierno tengan que asumir una serie de costos asociados a esta problemática; el

---

<sup>14</sup> Encuesta Nacional de Adicciones

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), dio a conocer que el costo de la inseguridad en México ya sobrepasa el 15% del PIB (Iturralde, 2010).

Debido a que la delincuencia es un fenómeno multicausal, debe darse participación multisectorial, según Cordero es necesario establecer medidas de reducción de la inseguridad pública en las que participen los ciudadanos y las organizaciones comunitarias, y que promuevan el mayor involucramiento del sector privado en el desarrollo de programas de prevención (Cordero, 1997).

En este capítulo se hizo un planteamiento sobre las probables causas de la aparición de comportamientos delictivos, una vez identificadas se espera sirvan de bases necesarias para el desarrollo o perfección de programas de prevención y control de estos factores en México.

En el siguiente capítulo se conocerá uno de estos Programas implementados en el Estado de Sonora.

#### **CAPÍTULO 4.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA HERMOSILLENSE EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO A TRAVÉS DEL PROGRAMA ESTATAL DE PREVENCIÓN AL DELITO (PEPD) 2006-2009.**

El presente capítulo tiene por objetivo analizar, por un lado, el PEPD como una de las herramientas que el Gobierno del estado de Sonora implementó en su lucha contra la delincuencia durante el sexenio 2003-2009. El programa contempló la participación de los ciudadanos y de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>15</sup>, por tal razón, se consideró pertinente analizarlo para entender cómo el gobierno concibe la participación ciudadana y, en consecuencia, realiza esfuerzos para incorporar dicha participación en sus programas de prevención del delito.

Por otra parte, se presentan los resultados de un sondeo de opinión realizado en cinco colonias de la ciudad de Hermosillo. Dichos resultados pueden ser considerados como una aproximación a las tendencias de comportamiento delictivo y participación ciudadana, a partir de los cuales, se puede analizar la acción que el gobierno municipal realiza en la lucha contra la delincuencia. Además de los resultados del presente estudio también se consideran los que ha publicado la Secretaria Ejecutiva de Seguridad Pública, desde el inicio del Programa. De esta manera es posible una comparación entre los resultados oficiales basados en la denuncia ciudadana hermosillense y los resultados obtenidos en un sondeo que permite conocer no solo el número de denuncias realizadas sino la experiencia que el ciudadano hermosillense ha experimentado cuando ha sido víctima, o ha denunciado sin serlo, de un delito.

---

<sup>15</sup>Ver apartado de Anexos pág. 129

Denunciar un delito es la opción más mediata que tiene cualquier ciudadano, aun así el presente trabajo empírico se ha realizado por la convicción de que la denuncia no es, ni ha sido, ni deberá ser, el único indicador que informe de la incidencia delictiva

#### 4.1 Antecedentes del Programa Estatal de Prevención del Delito (PEPD).

El 31 de enero de 2005, Eduardo Bours Castelo, gobernador de Sonora, convocó a las autoridades de los tres órdenes del gobierno y a la ciudadanía con el propósito de establecer en el Plan Estatal de Desarrollo, la estrategia que fijaría el rumbo de las acciones en materia de seguridad. Como resultado de ello, el día 17 de marzo del 2005 se presentó el Plan Maestro de Coordinación Integral de Seguridad (PMCIS) ante alcaldes, legisladores, empresarios, funcionarios públicos, sociedad, catedráticos y líderes de opinión (PEPD, 2007)

La implementación del PMCIS por el Gobierno del Estado, en coordinación interinstitucional, estableció programas y líneas de acción. Entre los más importantes se destacan:

- Crear la “Unidad Modelo de Investigación Policial” (UMIP) para el combate a la delincuencia organizada.
- Programa de dignificación y capacitación de cuerpos de policía con apoyo internacional especializado de Israel y Estados Unidos.
- Solicitar a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) la autorización y agilizar la entrega de armamento para que las armas decomisadas puedan ser asignadas a los cuerpos de seguridad pública estatal.

- Aprovechar la tecnología para combatir la delincuencia: cámaras digitales en cruceros urbanos y en aeronaves de sobrepase, así como utilización del simulador láser de tiro.
- Reorganización del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- Crear agencias investigadoras especializadas en delitos sexuales y en violencia intrafamiliar (Hermosillo).
- Transformar la Policía Judicial del Estado en Policía Ministerial para la investigación especializada del delito.
- Llevar a cabo operativos sorpresa y simultáneos con el Gobierno Federal en los CERESOS de mayor sobrepoblación con el fin de decomisar armas y drogas.
- Dar seguimiento a los reos preliberados y liberados a efecto de supervisar el proceso de reincorporación a la sociedad.
- Poner en marcha campaña para uso responsable de los sistemas de emergencia 066 en servicio telefónico convencional, y el 911 para atención al turismo extranjero en servicio celular.
- Establecer el programa “Policía Comunitario” en colonias populares para fortalecer la confianza ciudadana en las corporaciones de policía (PEPD, 2007)

Después de un año de implementación del PMCIS, se identificaron los siguientes avances y retos.

Avances:

- ✓ Equipamiento y profesionalización de los cuerpos de seguridad. Para fortalecer a las corporaciones preventivas e investigadora.
- ✓ Se establecieron protocolos en radiocomunicación, intercambio de información y coordinación operativa.
- ✓ Sistema penitenciario y readaptación social. Se implementaron sistemas de control interno verificación y vigilancia en tiempo real a través de monitoreo a distancia.

Retos:

- ✓ Participación ciudadana: el papel de la familia sonorenses. Orientada a la prevención del delito, tomando en cuenta el triángulo básico que integra a la sociedad: familia, escuela y comunidad.
- ✓ Binomio Estado-municipio. Reforzar la coordinación con las autoridades locales para lograr mejores resultados en materia de seguridad ciudadana.
- ✓ Consolidar la cultura de la denuncia ciudadana, logrando que las instituciones responsables de la seguridad pública ofrezcan una respuesta eficiente. (PEPD 2007)

Durante el 2005 y 2006 se continuó con la operación del PMCIS. Se realizaron también evaluaciones y diagnósticos. Pero no fue sino hasta el año 2007 cuando los resultados permitieron pasar a una nueva etapa. Esto consistió básicamente en el cambio de meta, es decir, se consideró la reducción de los delitos mediante una política de prevención, dando origen al PEPD.

#### 4.1.1 Descripción del PEPD

Aunque el PEPD estuvo diseñado para ser implementado en toda la entidad, en una primera etapa se focalizó en once municipios que contemplan el 80% de los delitos cometidos en Sonora. El objetivo del PEPD fue la reducción de los delitos en un 25% a través de mecanismos de prevención del delito. La estrategia consistió en atacar principalmente los delitos de mayor recurrencia e impacto en la población con más alto riesgo a través de la prevención, la participación ciudadana y el análisis del comportamiento delictivo.

Entre las actividades más importantes que se han llevado a cabo con la comunidad se encuentra la construcción de diagnóstico sobre los problemas de seguridad que afectan a la comunidad que realizan los vecinos. Por medio de la sociedad se obtiene la información estadística sobre los delitos (día, hora, lugar y calidad en la atención recibida) y se establecen prioridades sobre necesidades de más urgente solución.

El PEPD replantea la forma de combatir la delincuencia. Se argumenta que no todos los delitos tienen el mismo grado de importancia, ni todas las colonias requieren la misma atención. Se piensa, por tanto, que el efecto puede ser mejor si se priorizan y focalizan acciones conforme la estadística, evitando de esta manera la dispersión del recurso.

En cuanto a los delitos, el esfuerzo se ha concentrado en los de mayor impacto social:

- Violaciones.
- Violencia intra-familiar.

- Lesiones (dolosas).
- Homicidios (dolosos).
- Robo en casa.
- Robo en negocio.
- Robo a persona.
- Robo de vehículo.

Sin embargo, resulta imposible combatir todos los delitos en todas partes, por ello el Programa retomó el *Principio de Pareto*, según el cual, el 80% de los delitos están concentrado en el 20% de la población.

A nivel nacional se ha registrado que en nuestro país durante el 2007 se registraron aproximadamente 370 mil ilícitos. Según algunos criminólogos el 5% de los delincuentes de una sociedad cometen entre el 55% y 60% de los delitos graves (Lecuona, 2008). Por tal motivo, a nivel municipal, el PEPD se enfoca en las colonias que mayor registro obtengan en la ocurrencia de delitos (se basan en el número de denuncias recibidas). El PEPD ha considerado entonces enfocarse en el 20% de las colonias del Estado para llevar a cabo estrategias de prevención y sus *clientes* potenciales son:

- ❖ La comunidad en general.
- ❖ La población en riesgo específica a cada delito conforme a los perfiles estadísticos.

- ❖ Los medios de comunicación (encargados de difundir las estadísticas y los consejos preventivos).
- ❖ Los comités de PASOS por la Seguridad y Juntas de vecinos de cada colonia.
- ❖ El DIF Estatal, Instituto de la Mujer, Procuraduría de Defensa del Menor, Secretaría de Salud en el caso de violencia intra-familiar y violaciones, pues necesita de esta información para focalizar sus actividades.
- ❖ Instituto de la Juventud, CODESON, Instituto Sonorense de Cultura y Secretaría de Educación en el caso del delito de lesiones.
- ❖ Comerciantes en el caso de robo a negocio.

Con todos ellos se establecieron compromisos para diversas actividades. Se ha promovido la coordinación de acciones entre instituciones de procuración de justicia del Estado, las municipales y la sociedad. Pese a que el PEPD contempla diversas acciones para combatir el delito, en el presente estudio, se ha considerado sólo una de sus estrategias: la focalización en colonias de Hermosillo con mayor concentración delictiva, con el fin de obtener información acerca del papel de la ciudadanía en la prevención del delito.

#### 4.2 Programas de Participación Social y Prevención del Delito.

El principio del combate al delito es la denuncia que el ciudadano realice de cualquier irregularidad. Esto, por una parte, refleja el rechazo social a la ilegalidad y por otro lado, evita que las bandas delictivas se inserten en la comunidad. Por ello, los principales programas diseñados en el PEPD están dirigidos hacia la participación de la sociedad:

- a) Comités de Pasos por la Seguridad: Se considera la participación de los vecinos a través de comités de vecinos denominados “Pasos por la Seguridad”.
- b) Buzón Móvil de Denuncias y Sugerencia Ciudadana: Se instalan buzones móviles en lugares y eventos públicos para que los ciudadanos presenten denuncias, quejas y sugerencias.
- c) Convenios de Cooperación y Colaboración: Se impulsó la celebración de convenios de colaboración con instituciones de sector público, privado y social principalmente con organizaciones civiles organizadas.
- d) Difusión de Programas y Campañas Preventivas: elaboración y distribución de trípticos, volantes, posters en cuya distribución participaron 26 dependencias e instituciones.
- e) Campañas de Despistolización: Con la participación de la Secretaría de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República , la Procuraduría General de la Justicia del Estado y Policías Municipales se llevó a cabo el intercambio de despensas por armas de fuego.
- f) Pacificador Comunitario: Para prevenir lesiones y violencia intrafamiliar se creó la figura de pacificador comunitario. Ello permite dirimir las situaciones que rompen con la armonía, tranquilidad y buena convivencia. Se convoca a ser capacitados a todas aquellas personas que tengan el perfil de ciudadano conciliador y que cuenten con el reconocimiento de su comunidad.

- g) Programa Turismo Preventivo: Una vez formados los comités de vecinos se invita a los integrantes a participar en recorridos turísticos donde se orienta y previene con pláticas de prevención. También se seleccionan a candidatos para fungir como pacificadores comunitarios en sus colonias.
- h) Botones de Enlace Ciudadano: Son dispositivos electrónicos que funcionan con energía eléctrica y la red telefónica. Consiste en un botón de alerta que al ser accionado realiza inmediatamente una llamada al 066 facilitando así la denuncia ciudadana.
- i) Jornadas por la Seguridad, la Superación y la Paz: Estas jornadas se dirigen a niños, jóvenes estudiantes de nivel básico, medio superior y superior, que viven en zonas urbanas con mayor incidencia delictiva. Se estructuran actividades cívicas y talleres.
- j) Capacitación y pláticas a integrantes de comités “Pasos por la Seguridad”: Impartición de seminarios con el propósito de compartir estrategias en la prevención de conductas antisociales y proporcionar información oportuna sobre indicadores delictivos.
- k) Programa “Abuelo Guardián”: Se consideró a los adultos en edad avanzada para capacitarlos, organizarlos y proveerlos del equipo necesario para vigilar el perímetro en planteles educativos de escuelas primarias.

- l) Programa “Vecino Vigilante”. Consiste en promover la cultura de la legalidad y la denuncia ciudadana a través de vecinos, previamente capacitados y seleccionados, para reportar actos delictivos.
- m) Programa “Ruta Preventiva”: Se implementa en colonias con alta incidencia delictiva, desarrollándose durante 15 o 30 días hasta cubrir el total de la población en riesgo con pláticas, operativos de vigilancia, eventos deportivos recreativos y culturales.
- n) Torneo de Box: Se pensó en torneos de box para reducir los índices del delito de lesiones entre la niñez y juventud sonoreense.
- o) Concurso de Cartel: Se lanzó convocatoria dirigida a niños con el tema: *¿cómo evitar el robo en tu casa?*
- p) Concurso de Video: Dirigido a jóvenes con el tema: *Yo prevengo, no lamento*”.
- q) Concurso Estatal de Mural: dirigido a jóvenes con el tema: “Sin heridas soy feliz”.
- r) Concurso Estatal de Teatro: Se lanza convocatoria bajo el título: *“Mujeres y hombres construyendo la igualdad”*.

Estas son las actividades y Programas que el PEPD ha desarrollado para prevenir el delito, sin embargo, el presente trabajo se realizó considerando la participación del ciudadano hermosillense a través de los comités de PASOS por la seguridad.

La denuncia ciudadana es considerada el principal indicador de la incidencia delictiva, si ésta no existe no habrá delito que perseguir, por tal motivo en el siguiente apartado se

muestran los resultados obtenidos en el levantamiento de datos. Resulta relevante observar las variables que contribuyen a que exista o no la denuncia ciudadana.

#### 4.3 Presentación de resultados generales.

El período analizado comprende del año 2006 al 2009. Se obtuvo información de 196 hogares y 14 negocios, en total 210 cuestionarios aplicados. Como primer rubro, se consideró el número de víctimas frente al número de denuncias interpuestas, es decir, si ha sido víctima o no de un delito y si a decidido denunciar o no, tal como se aprecia en la siguiente tabla de contingencia. Obsérvese que sí ha existido denuncia sin haber sido víctima de un delito (9 denuncias) los resultados obtenidos fueron:

Tabla 4.3.1

<b>Victimización y denuncia durante el período 2006-2009</b>				
Ha sido víctima de algún Delito	Ha denunciado algún delito			
		<b>No</b>	<b>Si</b>	total
	<b>No</b>	123	9	132
	<b>Si</b>	38	40	78
	Total	161	49	210

Fuente: Elaboración propia

La distribución en porcentajes queda de la siguiente forma:

Tabla 4.3.2

<b>Porcentaje de victimización y denuncia durante el período 2006-2009</b>			
<b>Ha sido víctima de algún delito</b>	<b>Ha denunciado algún delito</b>		
		<b>No</b>	<b>Si</b>
	<b>No</b>	59%	4%
	<b>Si</b>	18%	19%

Fuente: Elaboración propia

En los resultados anteriores, se aprecia que en general el ciudadano hermosillense que fue víctima no denunció durante el período 2006-2009, no obstante se registraron denuncias por parte de ciudadanos que no fueron víctimas de un delito, denuncias de vecinos que se relacionan con informar o delatar a personas que trafican con sustancias, sospechosas o de conducta violentas.

De los 210 cuestionarios aplicados, catorce se realizaron en negocios y 196 en hogares. En relación con el porcentaje de hogares y negocios que fueron víctima de delitos, los resultados quedan de la siguiente forma:

Tabla 4.3.3



Fuente: Elaboración propia

Durante el período 2006-2009, de los catorce negocios encuestados la mayoría ha sido víctima al menos de un delito, a diferencia de los hogares donde el porcentaje mínimo se registró en aquéllos que no han sido víctimas de un delito durante ese período. Lo que ocupa el interés de este estudio se relaciona con identificar el porcentaje de hogares que sí han sido víctimas y las reacciones ante ello.

En la siguiente tabla se muestran los porcentajes de denuncia por hogares y negocios en caso de haber sido víctimas de delitos.

Tabla 4.3.4



Fuente: Elaboración propia

De los negocios y hogares que fueron víctimas, se observó que los negocios tienden más a denunciar, a diferencia de los hogares donde – aunque la diferencia no fue mucha – el mayor porcentaje se registró en los que fueron víctimas y no denunciaron. Según la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2008 (ENSI-6) que utiliza el Instituto Ciudadano Sobre Inseguridad (ICESI), el 78% de las víctimas no acude a denunciar, el 7% ha denunciado y no se inició averiguación previa y el 15% denunció con averiguación previa (ENSI-6).

Tabla 4.3.5



Fuente: Elaboración propia

Los ciudadanos que decidieron no denunciar un delito argumentaron que la razón principal fue porque “no confían en las autoridades”, seguida por el porcentaje de que “ya lo habían hecho y no obtuvieron resultados.” Estas dos razones están relacionadas entre sí; el ciudadano hermosillense que ha denunciado no ha obtenido resultados satisfactorios por lo que pierde la confianza en las autoridades. A nivel nacional la ENSI-6 registró que en el año 2008 las tres principales causas por las que la víctima no denunció el ilícito fueron:

- I. Pérdida de tiempo.
- II. Desconfianza de la autoridad.
- III. Trámites largos y difíciles.

Cabe señalar que según esta encuesta, Sonora ocupa el 12vo. lugar en ser la Entidad que no realizó averiguación previa durante el año 2008.

Se estima que en México sólo se denuncia el 12% de los delitos. Los mexicanos cada vez denunciarnos menos los ilícitos, abrumados por el temor y la desconfianza (Lecuona, 2008).

La siguiente tabla de contingencia ilustra el número de personas que saben de alguien que venda droga o alguna sustancia ilegal y cuántas de ellas han decidido denunciar o no hacerlo.

Tabla 4.3.6

<b>Conocimiento de actividad delictiva y denuncia</b>				
Conoce o sabe de alguien que venda droga o sustancia ilegal	Ha denunciado a esa persona			
		<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>Total</b>
	NO	77%	0%	77%
	SI	18%	5%	23%
	Total	95%	5%	210

Fuente: Elaboración propia

La tabla 4.3.6 muestra que 162 (77%) personas no conocen y por lo tanto no han denunciado la venta de droga o sustancia ilegal. 48 (23%) personas sí saben de alguien que vende droga o sustancia ilegal, de ellos solamente 10 (5%) han denunciado y 38 (18%) no lo han hecho.

La razón principal de la no denuncia en este caso ha sido el evitar problemas con el “presunto traficante” ya que no creen en el anonimato de la denuncia en estos casos, pues cuando han tenido la oportunidad de ver la patrulla por su colonia y de hablar directamente con el (los) policías, éstos han revelado al denunciante ante el criminal.

Tabla 4.3.7

<b>Creencia sobre la creación de programas prevención y participación ciudadana.</b>				
	Ha participado en proyectos de gobierno de prevención al delito.			
Considera que el gobierno crea programas que ayuden a prevenir		<b>NO</b>	<b>SI</b>	<b>Total</b>
	NO	29%	0%	30%
	SI	62%	9%	70%
	Total	91%	9%	210

Fuente: Elaboración propia

Estos porcentajes, que equivalen al total de los 210 ciudadanos encuestados, se traducen en las siguientes cantidades:

62 ciudadanos no consideraron que el gobierno crea programas para prevenir el delito.

148 ciudadanos consideraron que el gobierno crea programas que ayuden en la prevención del delito.

19 ciudadanos han participado o participan en programas de gobierno para prevenir el delito.

191 ciudadanos no han participado en proyectos que ayuden a prevenir el delito.

Estos números son homólogos a los que publica la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2006 (ENCUP 2006). Según ésta, una enorme mayoría de los mexicanos no quiere hablar, ni actuar, ni organizarse con respecto a todo

aquello que involucre a la vida política u organizaciones civiles de su sociedad (Peschard, 317: 2007).

En relación con la pregunta: ¿Ha participado en proyectos de gobierno para prevenir el delito? se capturaron algunas observaciones en el campo de *por qué* y se clasificaron de la siguiente manera:

Tabla 4.3.8



Fuente: Elaboración propia

En relación con la confianza del ciudadano en el trabajo preventivo de las autoridades, la siguiente tabla muestra que:

Tabla 4.3.9

<b>Consideración sobre si la policía hace rondas constantes en su colonia</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>NO</b>	130	61.9
<b>SI</b>	80	38.1
Total	210	100

Fuente: Elaboración propia

80 consideran que la policía hace rondas constantes por su colonia, aunque afirman que no las hacen con actitud de “rondas”, ya que cuando más se necesitan (días de fin de semana o por las noches) no las ven con la misma frecuencia, sino que nada más “pasan” a velocidad moderada sin detenerse a observar a vagos o preguntar a los vecinos “si todo está bien”, por lo que los ciudadanos sólo ven las patrullas pasar como cualquier automóvil; 130 consideraron que no las ven pasar ni muchos menos hacer “rondas”.

En el periodo anterior al 2006-2009 se observó el siguiente comportamiento en relación con la victimización y la denuncia:

Tabla 4.3.10

<b>Cuántas personas han sido víctimas de un delito y Cuántas han denunciado<sup>16</sup></b>						
Cuántas han sido víctima de un delito	Cuántas han denunciado					
		<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>Total</b>
	0	87	0	0	0	87
	1	33	27	0	0	60
	2	9	16	8	0	33
	3	1	7	4	0	12
	4	0	1	1	0	2
	5	0	0	1	1	2
	<b>Total</b>	130	51	14	1	196

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior se muestra el número de personas que fueron víctimas y el número de veces que han denunciado. Por ejemplo, en 60 hogares hubo 1 víctima y sólo 27 denunciaron, restando un total de **33 denuncias no presentadas**.

<sup>16</sup> Durante la aplicación se le pedía que respondieran acerca de delitos y denuncias anteriores al año 2006, no se consideraron 14 datos que corresponden a establecimientos, no a hogares.

Por otro lado, en 33 hogares 2 de sus integrantes fueron víctimas de un delito. Aunque deberían observarse 66 denuncias, el resultado fue el siguiente: 9 hogares no denunciaron ni una vez, 16 hogares denunciaron una vez y solamente 8 hogares denunciaron las dos ocasiones. Esto deja un total de **34 denuncias sin presentarse**.

En los hogares donde se registraron 3 víctimas, el resultado fue el siguiente: en 1 hogar no se denunció ni una vez, en 7 hogares denunciaron 1 vez y 4 hogares denunciaron 2 veces. Se observa un total de **21 denuncias sin realizarse**.

En los 2 hogares donde se registraron 4 víctimas; 1 hogar denunció una vez, en otro dos veces, dejando un total de **5 denuncias no realizadas**.

Por último, en 2 hogares se detectaron 5 víctimas, un hogar denunció dos veces y el otro 3 veces, resultando un total de **5 denuncias no realizadas**.

En suma, considerando las denuncias no realizadas, resta que de los 196 hogares que se entrevistaron resultaron 180 víctimas del delito (más de 1 víctima por hogar), de las cuales sólo denunciaron 82, restando 98 denuncias<sup>17</sup> sin realizar. Mientras que los establecimientos para negocios fueron 14 los encuestados de los cuales no es posible realizar tal análisis ya que se encontró muy reciente a empleados o a los negocios.

Detectar este número de denuncias no realizadas resulta alarmante. No denunciar pone a la autoridad al margen de actos que debe perseguir. La invisibilidad y el subregistro de las denuncias se convierte en uno de los motores de aumento y espiral de la violencia, pues generan altos niveles de impunidad (Galindo, 2009).

---

<sup>17</sup> Por persona víctima de cada hogar.

A continuación se presenta un comparativo en relación con el número de denuncias que debieron presentarse, considerando los 196 hogares en las cinco colonias antes del período 2006-2009 y durante este.

Tabla 4.3.11



Fuente: Elaboración propia

En las casas donde se detectó una sola víctima, no todos los hogares denunciaron; se detectaron dos víctimas en 33 hogares y tan solo se registraron ocho hogares donde los dos denunciaron; tres víctimas en doce hogares, ni un hogar denunció las tres veces, cuatro víctimas en dos hogares, uno denunció una vez y el otro dos veces; cinco víctimas en dos hogares, de los cuales uno denunció dos veces y el otro tres. No hubo hogar que realizara el total de denuncias por el total de delitos.

Para efecto de la comparación entre hogares que fueron víctimas de delitos durante los periodos “antes del 2006” y el periodo 2006-2009, sólo se considera el número de hogares y no el de sus integrantes.

Tabla 4.3.12



Fuente: Elaboración propia

#### 4.4 Presentación de resultados por colonias.

Obedeciendo al *Principio de Pareto*, utilizado por el PEPD para identificar la *regionalización* del delito y establecer comités comunitarios además de desarrollar actividades diversas en prevención del delito, se organizan por colonias los resultados obtenidos en el sondeo. De esta manera se visualizará, el comportamiento del delito por colonias y de los ciudadanos ante éste. Las colonias de donde se obtuvieron los 210 cuestionarios fueron:

Colonia Camino Real: 14 comercios y 31 hogares;

Colonia Altares: 46 hogares;

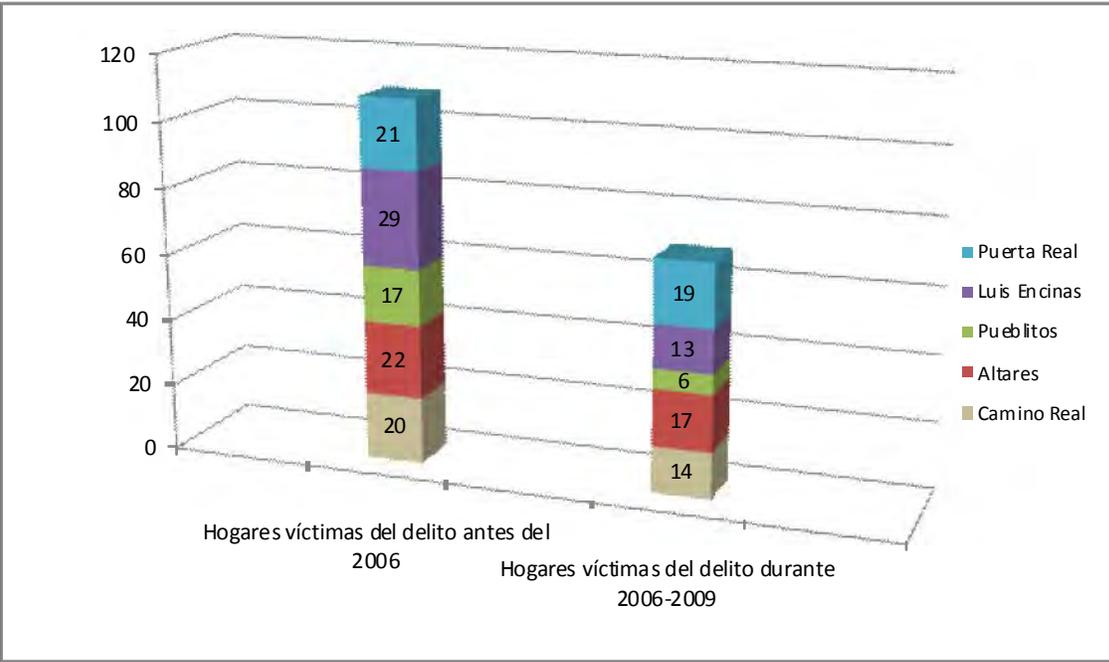
Colonia Pueblitos: 29 hogares;

Colonia Luis Encinas: 46 hogares;

Colonia Puerta Real: 44 hogares.

Hogares que han sido víctimas del delito antes del 2006 y durante el ciclo 2006-2009.

Tabla 4.4.1



Fuente: Elaboración propia

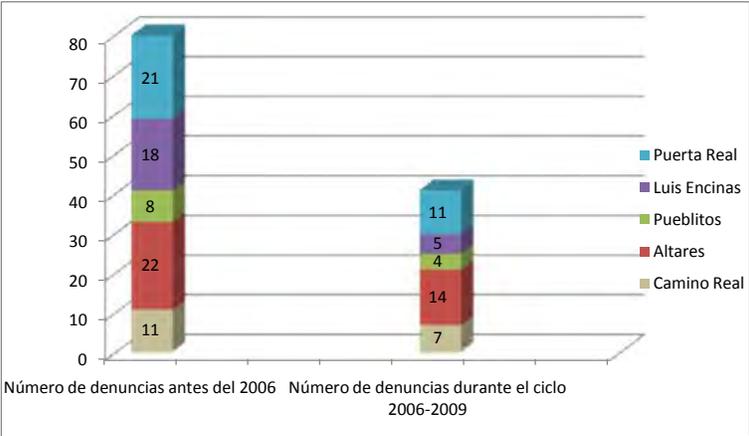
La tabla 4.4.1 es un comparativo entre las colonias que han sido víctimas de un delito antes del período 2006-2009 y durante éste, como se puede observar todas las colonias mostraron disminución como víctimas de delitos, aunque la diferencia no es muy grande en algunas colonias como Puerta Real y Altares. Curiosamente estas dos colonias se encuentran en los extremos de la ciudad (una al norponientes y otra al sur respectivamente) y aunque los dos correspondan a conceptos diferentes, pues en uno las viviendas se organizan por “cerradas” mientras que en el otro no existen restricciones de acceso, los dos han demostrado alta movilidad de delitos en su mayoría del concepto robo a casa-

habitación. En reuniones del PEPD con las autoridades ello se debe a que se identifican muy bien que en los fraccionamientos las casas están en su mayoría “solos” durante el día en horas hábiles, debido a las jornadas laborales.

Número de denuncias registradas, siendo o no víctimas de un delito antes y durante el ciclo

2006-2009:

Tabla 4.4.2



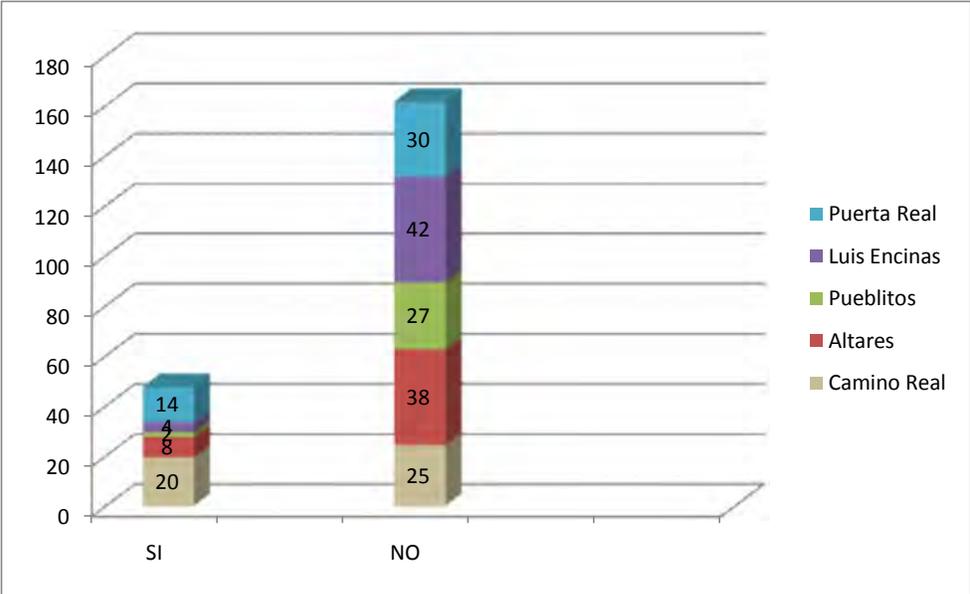
Fuente: Elaboración propia

Aunque en la tabla 4.4.1 se registraron menos víctimas durante el ciclo 2006-2009, también se registraron menos denuncias y la diferencia es notable en todas las colonias, donde a pesar de haberse registrado víctimas la denuncia disminuyó con respecto a cifras registradas antes del 2006. En la colonia Luis Encinas no existe comité de vecinos, pues el PEPD no la identifica como colonia “conflictiva”, sin embargo, resulta interesante observar que de todas las colonias ésta es la que menor número de denuncias registró en relación con el

período anterior. Recordemos que el PEPD se organiza en función del número de denuncias realizadas para identificar a las colonias de mayor incidencia delictiva, lo cual se traduce en que en la colonia Luis Encinas, a pesar de su céntrica ubicación y “aparente” tranquilidad, los vecinos no están reportando los delitos.

Conoce o sabe de alguien que venda droga o alguna sustancia ilegal

Tabla 4.4.3



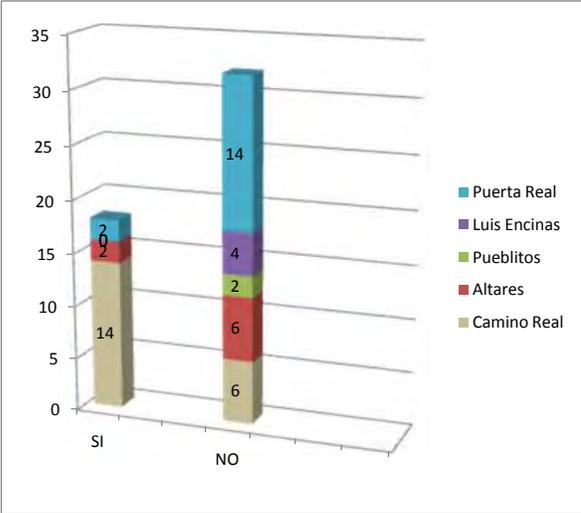
Fuente: Elaboración propia

En todas las colonias los vecinos afirmaron conocer a alguien que venda drogas o sustancias ilegales. La que registró una sorprendente mayoría fue Camino Real, con 20 de 45 encuestados (casi la mitad), donde además de conocerlos han tenido que convivir con ellos de manera “pacífica”, pues son personas que viven en su colonia o cohabitan con

ellos. A pesar de que alguno de ellos se atrevieron a denunciarlos alguna vez, ahora han desistido y optado por la tolerancia. La colonia Puerta Real es la que le sigue en número con catorce, Altares con ocho, en Pueblitos dos y Luis Encinas cuatro son los vecinos que conocen o saben de alguien que se dedique al manejo o consumo de sustancias ilegales.

Ha denunciado a esa persona

Tabla 4.4.4



Fuente: Elaboración propia

Además de ser la colonia con mayores registros en el manejo de sustancias toxicológicas, Camino Real también se colocó como la que mayor veces ha denunciado, a diferencia del resto ha considerado o consideró a la denuncia como medio de participación ciudadana para

combatir o disminuir el manejo de sustancias ilegales, a diferencia de colonias como Luis Encinas o Pueblitos donde la denuncia fue nula. Comportamiento que se puede observar en la tabla 4.4.2 donde la denuncia tiende a disminuir aunque se continúe presentando el delito.

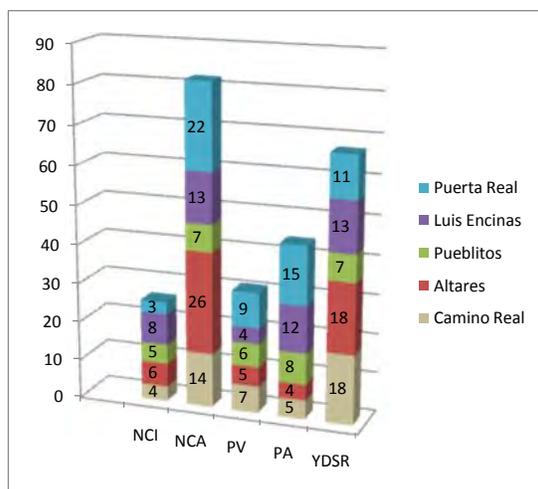
Se debe reconocer el impacto de la denuncia ciudadana ante este delito en especial; durante el 2005 el ex delegado de la PGR en Sonora, Francisco Martín Camberos Hernández, reveló que si bien en la entidad no se distingue ningún cártel como tal que haya instalado su sede en territorio sonorenses y que opere desde aquí, sí hay células de diferentes cárteles que están asentándose en distintos puntos de Sonora y gracias a la denuncia por parte de los ciudadanos se logran siete de cada diez aprehensiones.

Es decir, que de 100 capturas que llevan a cabo los elementos de la AFI, setenta son gracias a la colaboración de la comunidad. Las cifras no son muy diferentes en la Procuraduría estatal, donde también la denuncia contribuye a resolver gran parte de los casos (Moreno y Acosta, 2005).

Siendo la denuncia el único medio seguro y anónimo para hacer evidente la existencia del delito, se debería de poner especial atención al control y/o combate de los hechos denunciados, principalmente si son de esta índole, ya que son los que están ocasionando el incremento de la inseguridad en nuestro país.

## Razones de la no denuncia

Tabla 4.4.5



Fuente: Elaboración propia

NCI = No concede importancia a lo que perdió.

NCA = No confía en las autoridades.

PV = Por vergüenza

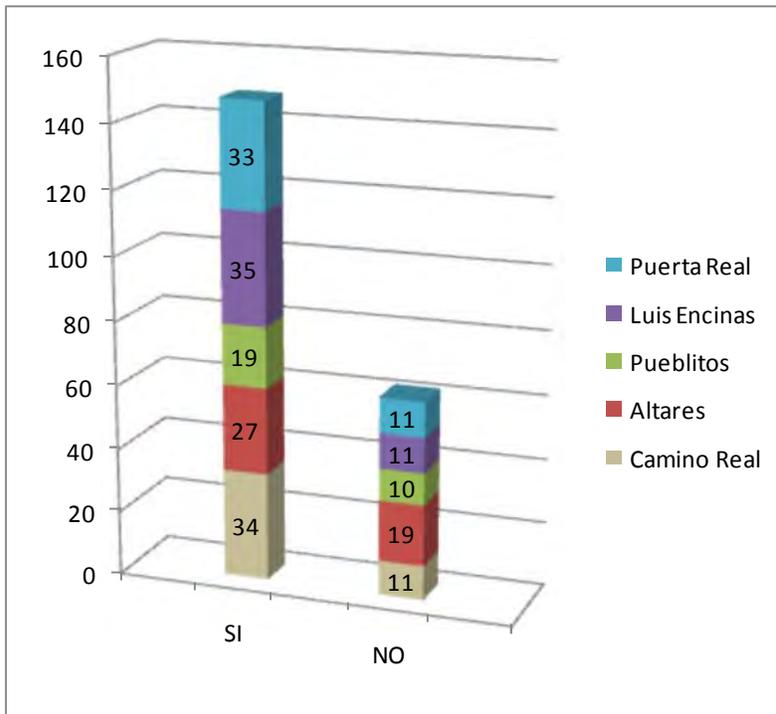
PA = Por apatía

YDSR = Ya denunció y no obtuvo resultados.

De manera más específica, por colonias, observamos en esta tabla que en un momento determinado han denunciado un delito, presentan altas probabilidades de no hacerlo de nuevo, tal como se ve en el caso de Camino Real donde ya vimos que es una de las que más ha denunciado pero también la que, en su mayoría, menos resultados ante la denuncia ha obtenido, seguida por razones como “no confían en las autoridades” y “por apatía”, razones principales en las colonias Altares y Puerta Real.

¿Considera que el gobierno crea programas que ayuden a prevenir el delito?

Tabla 4.4.6



Fuente: Elaboración propia

En la mayoría de estas colonias existen comités comunitarios (a excepción de la colonia Luis Encinas), sin embargo, no todos los vecinos están enterados de éste o han escuchado al respecto, y entre quienes sí lo han hecho no se registró mayoría por querer participar (obsérvese la tabla 4.3.8). En general los comentarios ante esta pregunta se inclinaban más hacia el mal desempeño de las autoridades que del gobierno; es decir, aunque se diseñen o intenten implementar Programas de prevención al delito, lo que se requiere es mayor eficiencia en la atención y seguimiento de la denuncia ciudadana, sin mejorar esto difícilmente se puede esperar resultados diferentes para controlar o disminuir el delito. Esta

lucha está clara para el PEPD, que ha intentado integrar tanto a Instituciones y organismos de la sociedad civil como a autoridades de seguridad pública.

#### Observaciones en la colonia **Camino Real**:

De acuerdo a los resultados que se han descrito referentes a la colonia Camino Real podemos concluir que el número de hogares que han sido víctimas del delito de 2006 al 2009 es menor que el número de hogares víctimas antes de tal período, sin embargo la diferencia no resulta tan significativa (6 hogares menos que antes en tres años) como para afirmar con seguridad que la tendencia del delito en esta colonia tiende a disminuir. Además un dato relevante es el porcentaje de vecinos que denuncian un delito; antes del 2006-2009 se registra un porcentaje de denuncias del 58% contra un 50% de denuncias que se han registrado en los últimos tres años, es decir, se registra una disminución del 8% en la denuncia ciudadana, pese a que se es víctima de un delito, lo cual se constata al registrar que 20 de los hogares en esta colonia saben y/o conocen a alguien que vende droga o sustancia ilegal, de los cuales solo han denunciado seis. Según sus experiencias, las dos principales razones por las que no se denuncia un delito: 1) Ya lo ha hecho y no obtiene resultados y 2) No confía en las autoridades.

Camino Real es una colonia donde se ha registrado la existencia de un comité comunitario, durante el levantamiento de datos se detectó un total de trece personas que participan o han participado antes (recordemos que los comités de PASOS por la seguridad precedieron a los comités de barrio de la AEPS<sup>18</sup> del gobierno anterior a éste). Una vez que se ha

---

<sup>18</sup> Se refirió con anterioridad a este Alianza Estatal por la Seguridad.

identificado a estas personas se les pregunta acerca de su labor en el comité, es decir, de qué manera contribuyen en la lucha contra el delito, y la dinámica es la siguiente:

- a) El PEPD llega a su colonia por medio del registro de denuncias realizadas a los teléfonos de emergencias, se volantea en la colonia y se *corre la voz* de que en determinado día en determinada casa (que alguna señora acepta en el período del volanteo) se reunirán vecinos y autoridades correspondientes a la seguridad pública.
- b) Una vez reunidos se requiere la presencia de mínimo seis personas que son las necesarias para formar un comité<sup>19</sup>.
- c) Una vez formado el comité, éste queda constituido por medio de un acta donde los integrantes firman.
- d) El hecho de que exista comité en una colonia facilita la gestión de material deportivo, talleres de cocina y la sede de reuniones periódicas para monitorear y reafirmar el contacto con las autoridades. Es por medio de estas reuniones que las autoridades se acercan a vecinos y viceversa para tratar asuntos en materia de seguridad pública.

No hay registro de que un integrante de un comité comunitario goce de beneficio económico. Así mismo no se es sujeto de inmunidad ante la delincuencia por pertenecer a un comité comunitario, no se realizan labores en horarios hábiles, no se tiene obligación alguna con el resto de los vecinos, no hay registro de que por pertenecer a un comité sus demandas o necesidades de seguridad pública se atienden con mayor rapidez, tampoco se

---

<sup>19</sup> Ver apartado de Anexos pág. 131.

registro experiencia alguna de que por medio de un comité comunitario el ciudadano pueda realizar propuestas o sugerencias para un cambio en la gestión de seguridad en su colonia.

Los comités comunitarios han sido el medio por el cual la ciudadanía ha realizado sus quejas de manera directa con las autoridades, y éstas a su vez han solicitado su apoyo y refrendado su compromiso. Solo en la colonia donde existe registro de un comité comunitario se le apoya con material deportivo para estimular la práctica del deporte además de la impartición de pláticas y talleres dirigidos principalmente a las madres de familia por parte de Instituciones que tienen el convenio con el PEPD.

La dinámica y estructura de los comités es igual para todas las colonias, pese a que hay registro de comité en esta colonia cabe señalar la negación mostrada por vecinos que conforman la parte de los comercios ya que en una de las visitas con el PEPD a esta colonia se pretendía formar un comité comunitario de comerciantes, éstos se negaron y a cambio expresaron sus inconformidades con las experiencias que han tenido al denunciar robos a su comercio<sup>20</sup>, expresando que no estaban de acuerdo en organizarse en un comité cuando ellos no han recibido oportuna y merecida atención por parte de las autoridades a sus demandas. En la gráfica 4.5.4 se describe el comportamiento de las víctimas y denuncias de este sector; donde ocho de catorce comercios han realizado una denuncia (seis fueron víctimas), solo tres no han sido víctima ni han denunciado y tres decidieron no denunciar la comisión delictiva. Aunque los comercios o los encargados de éstos son recientes en la colonia, se registró que 33% no denunció.

#### Observaciones en la colonia **Altares**

---

<sup>20</sup> Ver apartado de Anexos pág. 140.

En la colonia Altares se ha registrado un número de víctimas menor (7 hogares menos) durante el período 2006-2009 de lo registrado antes de éste. De los 22 hogares que de detectaron fueron víctimas, sólo denunciaron 14 antes del período 2006-2009, después de éste se han registrado diez denuncias de un total de 17 hogares víctimas. Lo relevante, en cuanto a denuncias, en este período, es que se han registrado cuatro hogares que denunciaron (denuncian a pandillas, disturbios al orden público) sin ser víctimas. De los 46 hogares ocho tienen conocimiento de venta de droga o alguna sustancia ilegal, solo dos hogares han denunciado. Las dos principales razones por las que en la colonia Altares los vecinos no denuncian o no denunciaran un delito son: 1) No confía en las autoridades y 2) Ya lo ha hecho y no obtiene resultados. El 70% de los hogares consideran que el gobierno crea Programas para prevenir el delito, sin embargo, no hubo mayoría registrada en querer participar sólo el 4% de los hogares han participado en proyectos de gobierno para prevenir el delito.

#### Observaciones en la colonia **Pueblitos**

En la colonia Pueblitos se ha registrado antes del período 2006-2009 un total de 17 hogares víctimas de un delito y durante éste se han registrado seis. De los 17 hogares que de detectaron fueron víctimas, solo denunciaron ocho antes del período 2006-2009, después de éste se han registrado tres denuncias de un total de seis hogares víctimas, lo relevantes, en cuanto a denuncias, en este período es que se han registrado 1 hogar que denunció sin ser víctima. De los 29 hogares dos tienen conocimiento de venta de droga o alguna sustancia ilegal, ni uno ha denunciado. Las dos principales razones por las que en la colonia Pueblitos los vecinos no denuncian o no denunciaran un delito son: 1) Por apatía y 2) se empatan las opciones: Ya lo ha hecho y no obtiene resultados y no confía en las autoridades. El 66% de

los hogares consideran que el gobierno crea Programas para prevenir el delito, el siete por ciento de los hogares han participado en proyectos de gobierno para prevenir el delito.

#### Observaciones en la colonia **Luis Encinas**

En la colonia Luis Encinas se ha registrado antes del período 2006-2009 un total de 29 hogares víctimas de un delito y durante éste se han registrado trece. De los 29 hogares que de detectaron fueron víctimas, solo denunciaron 18 antes del período 2006-2009, después de éste se han registrado cinco denuncias de un total de trece. De los 46 hogares cuatro tienen conocimiento de venta de droga o alguna sustancia ilegal, ni uno ha denunciado. Las dos principales razones por las que en la colonia Luis Encinas los vecinos no denuncian o no denunciaran un delito son: En primer lugar se presentan dos opciones: Ya lo ha hecho y no obtiene resultados y no confía en las autoridades. En segundo lugar por apatía. El 24% de los hogares consideran que el gobierno crea Programas para prevenir el delito, sin embargo, no se registró algún hogar que participara en estos programas.

#### Observaciones en la colonia **Puerta Real**

En la colonia Puerta Real se ha registrado antes del período 2006-2009 un total de 21 hogares víctimas de un delito y durante éste se han registrado 19. De los 21 hogares que se detectaron fueron víctimas, sólo denunciaron quince antes del período 2006-2009, después de éste se han registrado nueve denuncias de un total de 19. De los 44 hogares catorce tienen conocimiento de venta de droga o alguna sustancia ilegal, solo dos han denunciado. Las dos principales razones por las que en la colonia Puerta Real los vecinos no denuncian o no denunciaran un delito son: 1) No confía en las autoridades y 2) Por apatía. El 75% de

los hogares consideran que el gobierno crea Programas para prevenir el delito, y a pesar de que existe comité constituido no se registró algún hogar que participara en estos programas.

Puerta Real es un fraccionamiento nuevo en relación con las demás colonias, el concepto es de algunas cuarenta casas en “cerrada” con una sola salida y entrada, por lo que se detectan con mayor facilidad autos o personas “ajenas” a las viviendas, por tal motivo resultaría más fácil la comunicación entre vecinos y el interés por protegerse unos a otros generando una mayor “cohesión social”, y aunque son actitudes que sí se han presentado, no se han logrado formalizar a través de una organización vecinal alterna al PEPD, ya que éste no ha sido suficiente para encarar el problema de robos en este fraccionamiento. En algunas cerradas se ha observado que los vecinos han logrado organizarse para instalar puerta eléctrica mientras que en otras se ha logrado colocar candados, a diferencia de otras privadas del mismo fraccionamiento donde los vecinos no muestran ni el interés mínimo de cerrar la única entrada y salida de su privada.

Conclusiones generales de las Colonias observadas.

Al realizar este análisis de resultados por colonias podemos apreciar de manera individual cómo ha sido el comportamiento del delito y de los vecinos ante éste. Podemos ver que en las colonias donde existe comité no se establece una clara diferencia entre el número de delitos y/o el número de denuncias contra la colonia donde no existe un comité. Tampoco se aprecia que los vecinos denuncien con mayor frecuencia un delito en las colonias donde hay registro de comité. Pese a que se identifica un número menor de delitos cometidos durante el ciclo 2006-2009 debemos tener presente que sólo se refirieron a esos casi cuatro

años y que antes de ese ciclo la ciudadanía recordaba delitos del 2000 en adelante, es decir, que en casi cuatro años el número de delitos registrados no dista mucho de los que se registraron en seis años (2000-2006 aprox.). Ante ello no se puede afirmar que éste esté disminuyendo. Lo que al parecer si está disminuyendo es la denuncia, tal como podemos observar en el análisis global de las colonias, donde en los hogares que registraron más de una víctima no se captaron la misma cantidad de denuncias, de hecho tienden a disminuir. Sin embargo, en las colonias donde existe comité hay hogares que denunciaron sin ser víctimas de un delito, aunque el panorama no es muy alentador cuando vemos las razones de la no denuncia ya que la mayoría afirman no tener confianza en las autoridades o haber denunciado antes sin un buen resultado. De continuar así las pocas denuncias que se han suscitado sin ser víctimas tienen pocas posibilidades de repetirse.

Con base en datos anteriores podemos apreciar que el comportamiento ciudadano hermosillense ante el delito tiende a:

- I. Denunciar la mayoría de las veces cuando se es víctima por primera o segunda vez, después de sobrepasar tal número la denuncia desiste aunque se presente delito.
- II. 48 personas afirman haber conocido o conocer a alguien que venda droga o alguna sustancia ilegal, solo diez han denunciado.
- III. Las tres principales razones por las que el ciudadano hermosillense no denuncia o no denunciará un delito son:

➤ No confía en las autoridades

➤ Ya lo ha hecho y no obtiene resultados

➤ Por apatía

IV. 148 personas consideraron que el gobierno crea programas para disminuir el delito, sin embargo, 191 no han participado en proyectos que contribuyan a disminuir el delito. En una clasificación del apartado *porque* de esta pregunta se observan las tres principales razones:

- i. No me he enterado de ni uno
- ii. Si me enteré, no me interesó
- iii. No me he enterado, no me interesaría

Uno de los principales motivos por los cuales el ciudadano afirmó no participar en un programa como estos resultó ser por no considerarlos capaces de prevenir un delito, afirman no ser ellos, la ciudadanía, elementos suficientes al no sentirse apoyados en experiencia propia o ajena, por los elementos policíacos.

El PEPD no cuenta con el tiempo suficiente como para sujetarlo a evaluaciones y concluir si ha sido o no eficiente en su intervención para prevenir el delito, bien se puede resaltar que su diseño tiende a las nuevas políticas del combate al delito, como lo es la prevención; evaluando y analizando de forma constante las tendencias del delito, buscar mejoras en la coordinación con la policía y mantener vínculos con los Instituciones sociales y estrecha relación con los integrantes de los comités de vecinos.

El reto mayor al que se enfrenta el PEPD es en convencer a los ciudadanos que participar es necesario y benévolo para cambiar la situación de inseguridad, el reto está en que de

manera gradual pero uniforme las autoridades se acerquen más a la gente y establezcan empatía con las necesidades de seguridad que éstos manifiestan.

No es suficiente la buena disposición de todas las Instituciones y Organismos involucrados en este Programa, es necesario que se traduzca en resultados, como necesario es que la ciudadanía no espere a ver resultados para empezar a actuar, tanto autoridades como sociedad se necesitan apoyar mutuamente.

Se percibe un clima de inseguridad que ha rebasado la capacidad policíaca, si bien queda entendido que perseguir y castigar al que delinque no está en manos de la ciudadanía. Existen otras opciones asequibles al hermosillense, además de denunciar, combatir al delito estriba en acciones del ciudadano que no dependen de la eficiencia de las autoridades; por ejemplo, en nuestro país el índice de corrupción es muy alto (tal como se describió en el capítulo 2) y es parte de los indicadores de delitos. La corrupción fomenta y protege un sinnúmero de actos ilegales que obstaculizan un funcionamiento adecuado de Gobiernos, Instituciones y Sociedad. Que la autoridad se corrompa también depende de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación atendió a la importancia de la participación ciudadana como uno de los requisitos indispensables para prevenir el delito; numerosos especialistas en materia de prevención del delito reconocen actualmente que las comunidades locales deberían ser el foco central para las acciones a emprender, así como la necesidad de un interés mayor de la ciudadanía, Instituciones y Organizaciones de la sociedad civil por participar (Rico y Chinchilla 2002).

Por ello es que se ha discutido y analizado los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada donde los individuos organizados a través de instancias legales, inciden en los procesos de acción que afecten su calidad de vida. Principalmente se ha hecho mención del plebiscito y referéndum como los dos mecanismos de participación ciudadana, pues ésta no puede concebirse sin las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen, sin embargo, la existencia de estos mecanismos no ha garantizado que las problemáticas del país se discutan o decidan entre ciudadanos, pues hasta hoy no existe evidencia de consulta ciudadana en relación a leyes o iniciativas de carácter fiscal o político, la experiencia en nuestro país se ha limitado a cuestiones mínimas.

Está visto que el ciudadano en México requiere de estar informado y enterado del ámbito político y de decisiones públicas, no podemos demandar espacio para la intervención ciudadana si ésta no está preparada e informada para ello. Se ha visto que en México se carece de una uniformidad de leyes que permitan al ciudadano intervenir en decisiones de

su gobierno, sin embargo, existen diferencias entre sus estados ya que algunos si contemplan una Ley de Participación Ciudadana.

No obstante a México lo antecede una cultura autoritaria en la clase política y aceptada por la mayoría de la población, un cambio en la cultura política no puede darse rápida ni eficazmente, se trata de erradicar y promover valores cívico-políticos.

A la ciudadanía le interesan una calidad de vida integral, que todos los temas de impacto social sean abordados y satisfechos por su gobierno en turno y uno de ellos es el de seguridad pública que ha sido preponderante en los últimos años en nuestro país, por ello es que se menciona, en el presente, la importancia de la intervención ciudadana para prevenir el delito, tarea que aún no está estabilizada ni desarrollada al contar hasta ahora solo con Programas como el PEPD.

Si bien se han expuesto las labores y logros de este Programa en la materia no se puede ignorar que no ha sido suficiente para trabajar en una óptima prevención al dirigir sus líneas de acción basándose principalmente en las denuncias de la ciudadanía sonoreense cuya confianza en las autoridades correspondientes se aprecia deteriorada.

Sin restar reconocimiento o valoración al PEPD sí es prudente señalar que a pesar de que el Estado ha trabajado con la sociedad en el diseño y actividades de este Programa para crear una mayor cohesión social entre los vecinos, se observa que aun nos encontramos en la antesala de una participación ciudadana efectiva, donde los ciudadanos hermosillenses modulen las acciones y/o decisiones del aparato político-burocrático en beneficio de la sociedad.

Aún con la buena disposición de algunos vecinos al aceptar conformar un comité comunitario y a las actividades del PEPD, no se puede afirmar la existencia de una disminución en la comisión de los delitos, según el presente trabajo exploratorio, lo que aparentemente si está disminuyendo es la denuncia del ciudadano.

De una manera generalizada la razón de la no denuncia resultó ser una desconfianza hacia las autoridades. Según resultados del Latinobarómetro del 2008 la probabilidad de poder sobornar a un policía, a un juez, o un funcionario de un ministerio fue: 44% dice que es probable poder sobornar a un policía, un 38% a un funcionario de un ministerio y un 35% a un juez. Más de la mitad de la población en Paraguay, Venezuela, Argentina, Perú, México, Brasil y República Dominicana dicen que es probable poder sobornar a un policía (Informe del Latinobarómetro 2008).

Una vez detectado esto se piensa entonces que una mala relación entre el ciudadano y el policía está generando la no denuncia y ésta a su vez propicia el no seguimiento al delito, o lo que éste se tolere y haya resignación a convivir con él, tal como nos dicen los resultados de aquellos vecinos que afirman conocer a alguien que vende droga y no denunciarlo por asegurar que nada pasara.

Pese a la sostenida importancia que se le dio a la participación ciudadana como un elemento imprescindible en la prevención del delito, podemos observar el avance en la materia en países cuya participación se limitó a ser de carácter comunitario o social, pero también donde cuyos gobiernos crearon una atmosfera de comunión entre ciudadanos y autoridades, además de ser el respeto por la norma ya parte de su cultura hay otros países donde se invirtió en equipo y mayor coordinación policiaca, recuperar espacios públicos

etc. Con estas actividades se logro una mayor atmosfera de seguridad, claro que no hubieran sido posible sin la cooperación del ciudadano, pero éste no incidió directamente en las políticas públicas formuladas para ello, es decir, para prevenir el delito, en las experiencias aquí descritas, ha funcionado que el gobierno cree además de Programas destinados a la ciudadanía, inversiones en infraestructura y en una adecuada organización policial.

El papel del Estado resulta indiscutible en esta lucha, como señala Ramos García:

“El papel del Estado y sus instituciones es fundamental en la prevención de la delincuencia, procuración e impartición de justicia. Bajo esas responsabilidades, el Estado debe tener la capacidad conceptual y operativa de diseñar o rediseñar sus procesos de toma de decisiones para atender sus responsabilidades institucionales, con base en un buen desempeño, sustentado en una eficaz, eficiente y efectiva gestión pública. Por consecuencia, el Estado y sus gobiernos tendrían que cambiar sus enfoques de gestión de sus políticas, en la medida en que éstos no han reducido sustancialmente la inseguridad. La necesidad del cambio gubernamental está sujeta a un mayor conocimiento y de capacidad gubernamental con una visión estratégica” (Ramos, 2006: 128).

Los objetivos planteados en la presente investigación se cumplieron al observar que:

1. Los elementos que facilitan o que obstaculizan el interés del ciudadano por participar en la prevención del delito ha dependido en gran medida de la pobre o baja respuesta de las autoridades al recibir denuncias o quejas ciudadanas.
2. La estructura y organización del PEPD permite que el ciudadano se organice en su colonia para eventos culturales y deportivos, además de que le

proporciona oportunidad, en las reuniones, para platicar con autoridades y plantear demandas específicas de seguridad en su colonia. Escapa de los alcances del PEPD establecer o innovar estrategias de acción a las autoridades para prevenir el delito.

3. Una vez observado el comportamiento de la “no denuncia” no se puede hablar, aún, de una relación estrecha y organizada entre instituciones, autoridades y ciudadanos.
4. Se demostró, a través de revisiones de experiencias exitosas en otros países, que es posible una reducción del delito a través de la organización de la sociedad en coordinación con las autoridades y/o instituciones correspondientes.

A través del PEPD, se detectó que los integrantes de los comités han sido un enlace entre vecinos y autoridades, a través de ellos se han organizado eventos deportivos y culturales que dan lugar mayor cohesión ciudadana, sin embargo, no puede ello considerarse participación ciudadana, como la que defino al inicio de este estudio. Además, ello no sería posible con la ausencia de una Ley de Participación Ciudadana, aun detenida en el Congreso. No obstante a través de una organización social con las autoridades sí se le daría batalla, según ha sucedido con otros países.

Conforme a la descripción de los resultados de este estudio exploratorio podemos afirmar que el ciudadano hermosillense más que apatía lo que padece es una inconformidad con los resultados de las labores policiacas; haber sido víctimas y denunciar o tan sólo denunciar un delito sin un resultado positivo en la mayoría de los casos ha generado en el ciudadano

hermosillense una actitud de tolerancia e indiferencia ante el crimen en su colonia, lo cual se observa en que la mayoría no consideró útil o importante para la prevención del delito formar parte de un comité comunitario.

Pese a la ausencia de una Ley de Participación Ciudadana, este programa está diseñado para considerar el aporte en el diseño de actividades de cualquier hermosillense que contribuya a una mayor seguridad pública, es decir, es lo más cercano a participación ciudadana en materia de seguridad pública que se ha diseñado en el Estado, sin embargo, los resultados en la disminución de la delincuencia no solo dependen del PEPD sino de todo un entramado institucional como ya lo vimos en el capítulo 2.

Resulta apresurado realizar una evaluación retrospectiva del PEPD, no es esta la intención de este trabajo, sin embargo conocer cómo trabaja, la capacidad de organización y de convocatoria que tiene entre otras cosas permite visualizar futuras acciones en pro de su mejora, sin duda su estrecha relación con la ciudadanía es un logro importante, contar con ella fortalece los objetivos del Programa de difusión de las medidas de prevención del delito.

En una aventurada suposición de que el PEPD logre establecerse en más municipios, que logre reunir a la mayor cantidad de ciudadanos en sus actividades, que convenza que denunciar es importante y necesario, aun suponiendo el máximo de logros de un Programa como el PEPD, estaríamos prescindiendo de una participación ciudadana, al identificar que Programas gubernamentales como éste son de carácter mediático entre autoridades y ciudadanos; no le compete establecer estrategias a las autoridades, a través de los ciudadanos, para prevenir el delito.

La participación ciudadana en la prevención del delito en Hermosillo, Sonora, aun no es una realidad, no obstante, valga señalar que, es un logro que Programas como el PEPD aun sobreviva en la transición de un gobierno, podemos pensar en la posibilidad de que exista continuidad (manera poco usual de hacer política no solo en nuestro Estado sino en el país). La continuidad en este tipo de proyectos gubernamentales proveen a la ciudadanía de una mayor confianza en su gestión y dejan de ser considerados solo “proyectos electorales” cuyos objetivos y resultados duraran lo que dura un gobierno, lograr disipar esta actitud ciudadana permitirá mayor confianza del gobernado hacia futuros programas que lo inviten a participar proponiendo y modulando las gestiones públicas gubernamentales. Cuando esto sea posible será posible entonces hablar de una participación ciudadana en Hermosillo, Sonora.

## REFERENCIAS

### Libros:

Alvarado Mendoza, Arturo. 2008. *La reforma de la justicia en México*. México, D.F: El Colegio de México.

Álvarez Enríquez, Lucía. 2004. *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, Oportunidades políticas y esfera pública*. México, D.F: UNAM.

Beck, Ulrich. 2000. *Un nuevo mundo feliz*. Barcelona: Paidós

Beliz, Gustavo. 2007. *¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?* Chile: Flacso.

Borja, Jordi. 2000. *Descentralización y participación ciudadana*". España: Instituto de Estudios de Administración Local.

Carranza, Elías. 1994. *Criminalidad: prevención o promoción*. San José, C.R: EUNED Editorial

Chávez Carapia, Julia del Carmen. 2003. *Participación social: retos y perspectivas*. México: entsunam.

Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo.

Cordero, Edwin. 1997. La perspectiva policial. En *Delito y seguridad de los habitantes*, compilado por Elías Carranza, Kris Bonner, Irvin Waller, Alessandro Baratta, Michel Marcus, Josep ma. Lahosa, Jorge Murga Armas, Manuel Nuñez Pedraza, pág. 447 Costa Rica: ILANUD

Delgado, Julián. 2007. La prevención: una tarea multidisciplinar. En *La prevención del delito y del riesgo*, compilado por Salvador Iglesias, Miguel Córdoba, Concepción Suarez, Luis Prieto y Manuel Pineda, pág.14 Madrid: Dykinson.

Escobar, S. y María I. Ruz. 2005. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Nueva Sociedad.

Estrada Villa, Armando. 2006. *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer y Corporación Pensamiento Siglo XXI.

Galindo, Héctor. 2009. La violencia de género y la violencia sexual en el conflicto. En *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, compilado por Jorge A. Restrepo, Fabio Sánchez, Diana Carolina Pinzón Paz, Mauricio Sadinle, Andrés R. Vargas, Miguel Barreto Henriques, Soledad Granada y Camilo Sánchez Meertens, pág. 355 Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Gutiérrez Rohán, Daniel Carlos. 2001. *Sujetos y cultura política en Sonora*. México: Plaza y Valdés.

Lecuona Zepeda, Guillermo. 2008. La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México. En *La reforma de la Justicia en México*. México, D.F: El Colegio de México.

Mariñez, Freddy. 2009. *Compromiso Ciudadano. Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. México: Fondo Editorial de Nuevo León.

Mellado, Roberto y Rosa N. Buenfil. 2001. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.

Merino, Manuel. 2003. *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Peschard, Jacqueline. 2007. *2 de julio: reflexiones y alternativas*. México: UNAM y SITESA.

Peñalosa Pedro José. 2003. *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*. México: INACIPE.

Ramos García, José María. 2006. *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura; Universidad Autónoma de Baja California; Miguel Ángel Porrúa, Libreto Editor.

Rico, José M. y Laura Chinchilla. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México: Siglo XXI

Secretaria Ejecutiva de Seguridad Pública. 2007. *Programa Estatal de Prevención al Delito*. México: SESP

Tapias Flores Fausto Enrique. 2002. *Los derechos Humanos en las Democracias Modernas. Quinto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos*. México: Flores Tomás.

Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México: IISUNAM

Zúñiga, Lisa. 2007. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Chile: Flacso

Ponencia:

Bolos, Silvia. 2001. Los dilemas de la participación en gobiernos locales. Ponencia que se presentó en el 2do Congreso IGLOM, México. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (24 de octubre del 2009).

Revista en Internet:

Emmerich, Gustavo Ernesto. 2004. Transparencia y rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis sociopolítico y Psicosocial* II: 004: 70  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/726/72620404.pdf>

Fuentes Romero, David F. 2003. Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Fronterizos* 4: 13-31.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/530/53040801.pdf> (20 de septiembre 2009)

Gutiérrez Torres, Angélica. 2001. El movimiento estudiantil de 1968. *Cuestiones de América* 2: 1-2

<http://www.cuestiones.ws/revista/n2/feb01-agt2.htm> (21 de julio del 2009)

Lara Galindo, Claudia. 2005. El concepto de revolución en el pensamiento político de Hannah Arendt. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* XLVII (195)

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/421/42119503.pdf> (15 noviembre del 2009).

Olavarría Gambi, Mauricio Tocornal Montt, Ximena; Manzano Chávez, Liliana; Fruhling Erlich, Hugo. 2008. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Crimen y violencia urbana INVI* (23): 19-59.

<http://redalyc.uaemex.mx> (21 de agosto de 2009).

Tamayo Flores- Alatorre, Sergio. 1997. La participación ciudadana: un proceso. *Revista mexicana de sociología* LIX (4):155-185

<http://www.jstor.org/stable/3541128> (21 de agosto de 2009).

Zaid, Gabriel. 2008. Pobreza y Desigualdad. *Letras Libres*. CXIII: 42-44

<http://www.letraslibres.com/index.php?art=12895> (14 de mayo del 2010).

Zayas Ornelas, León David. 2007. Los Mecanismos de democracia Directa en México: El Plebiscito y Referéndum en las Entidades del País. *Nóesis. Ciencias sociales y Humanidades*, XVI (32): 176 – 204.

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=85903208> (01 de diciembre del 2009).

Artículos en internet:

Asamblea Legislativa del distrito federal, III legislatura. 2006. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: Participación Ciudadana.

[www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) (17 de agosto de 2009).

Avalos Tejeda, Alejandro. 2001. Los pueblos indígenas de México: Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx> (10 de diciembre del 2009).

De la Barrera Solórzano, Luis. 2009. La criminalidad en América Latina. <http://www.icesi.org.mx> (02 de febrero del 2010).

Gertz Manero, Alejandro. 2009. 10 millones de delitos quedan en impunidad. [www.elobservadoridiario.com](http://www.elobservadoridiario.com) (8 de agosto de 2009).

Islas, Octavio. 2009. México, Consulta Mitofsky, Fraude y Corrupción en México 2008 KPMG. <http://octavioislas.wordpress.com/2009/08/09/3321-mexico-consulta-mitofsky-fraude-y-corrupcion-en-mexico-2008-kpmg/> (14 de mayo del 2010).

Iturralde, Ángel. 2010. Inseguridad cuesta a México 15% del PIB: CEESP. <http://pharmamex.blogspot.com> (18 de mayo del 2010).

Jiménez, Ana. 2010. PIB. <http://www.laeconomia.com.mx/tag/producto-interno-bruto/> (13 de mayo del 2010).

Lambrechts, Martín. 2006. El PIB ¿Cuánto refleja el bienestar de un país? [http://cipca.org.bo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=134&Itemid=7](http://cipca.org.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=134&Itemid=7) (13 de mayo del 2010).

Lemle, Marina. 2009. El costo de la desigualdad. <http://www.comunidadessegura.org.br/es/ARTICULO-El-costo-de-la-desigualdad> (13 de mayo del 2010).

Manero Gertz, Alejandro. 2009. 10 millones de delitos quedan en la impunidad. <http://desarrollo.diputados.gob.mx/index.php/camara/content/view/full/203413> (30 de agosto del 2009).

Moreno, Karla y Oralia Acosta. 2005. Sonora en manos de la delincuencia.  
[http://www.sonora.contralinea.com.mx/archivo/2005/diciembre/htm/sonora\\_delincuencia.htm](http://www.sonora.contralinea.com.mx/archivo/2005/diciembre/htm/sonora_delincuencia.htm) (14 de mayo del 2010).

Zepeda Lecuona, Guillermo.2008. Índice de incidencia delictiva y violencia. Proyecto: *Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en México*, editado por CIDAC  
[http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice\\_violencia.pdf](http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf) (15 de julio de 2009).

Sitios de internet:

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP): Los desafíos de la delincuencia en México.

<http://www.diputados.gob.mx> (18 de mayo del 2010).

Consejo Nacional de Adicciones (CONADIC): Encuestas Nacionales de Adicciones (ENA 2006 y 2008). <http://www.conadic.salud.gob.mx/pie/ena2008.html> (13 de mayo del 2010).

Informe de Latinobarómetro 2008.

[http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf)  
(20 de mayo del 2010).

Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI): Encuestas Nacionales Sobre Inseguridad 2006 (ENSI-6)

<http://www.icesi.org.mx> (15 de febrero del 2009).

Secretaría Ejecutiva de Seguridad Pública del Estado de Sonora: Semáforo delictivo.

<http://www.todosporlaseguridaddetodos.gob.mx> (16 de octubre del 2009).

Transparencia Mexicana. 2005. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/> (14 de mayo del 2010).

Artículo de periódico:

Ackerman, John M. 2008. FAP: predicar con el ejemplo. *La Jornada*. 2 de septiembre.

De la Barreda Solórzano, Luis. 2009. La criminalidad en América Latina. *La razón de México*. 11 de septiembre.

Brito, Jaime Luis. 2009. Resucitar la Ley de Participación ciudadana. *La Jornada de Morelos*. 03 de agosto

Gómez Naredo, Jorge. 2008. ¿Y la participación ciudadana? *La Jornada de Jalisco*. 01 de junio.

*Frontera*. 2009. Adicciones son causa de alta inseguridad. 25 de septiembre.

Informe de gobierno:

Gobierno del Estado de Sonora. 2002. Quinto informe de gobierno de Armando López Nogales. Hermosillo.

# ANEXOS

Preguntas aplicadas a los hogares y comercios para la obtención de datos:

De antemano agradezco su tiempo para responder la presente encuesta que es una herramienta en la elaboración de tesis de maestría titulada: “Más vale prevenir que reprimir, participación ciudadana hermosillense en la prevención del delito: el caso de Hermosillo, sonora 2006-2009” que está desarrollando una alumna del Colegio de Sonora. Sus respuestas serán confidenciales y anónimas.

### 1.- DATOS PERSONALES

1.1 Edad \_\_\_\_\_

1.2 Sexo \_\_\_\_\_

1.3 Ocupación \_\_\_\_\_

1.4 Dirección de la vivienda (Colonia)

\_\_\_\_\_

### 2.- RESIDENTES DE LA VIVIENDA

2.1 ¿Cuántas personas residen en esta vivienda? \_\_\_\_\_

2.2 ¿Cuántas han sido víctimas de un delito antes del período 2006 -2009? \_\_\_\_\_

2.4 ¿Cuántas han denunciado en ese mismo período? \_\_\_\_\_

### 3.- PERCEPCION DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA

3.1 ¿Cuánto tiempo tiene viviendo en Hermosillo? \_\_\_\_\_

3.2 Durante el periodo 2006-2009. Cree que el delito ha

1) Aumentado 2) Disminuido 3) Sigue igual

3.3 De las siguientes instituciones dígame el grado de confianza que tiene en:

	Mucha	Poca	Ninguna
Policía Federal			
Ejercito			
Policías de transito			

Medios de comunicación			
Ministerio Público			

3.4 ¿Alguien de la autoridad le ha pedido alguna vez algún soborno por alguna falta cometida? \_\_\_\_\_

3.5 Cómo calificaría el desempeño de las autoridades policiacas en Hermosillo, del 0 al 10 (0 es pésimo). \_\_\_\_\_

3.6 Cuál cree que sea la principal causa de la delincuencia. Enumere de mayor a menor.

\_\_\_\_\_ Pobreza

\_\_\_\_\_ No se aplica con rigor la ley en los delincuentes.

\_\_\_\_\_ Malos policías.

\_\_\_\_\_ Educación deficiente.

\_\_\_\_\_ Drogas

\_\_\_\_\_ Corrupción

3.7 ¿Considera ud. que la policía hace rondas constantes en su colonia?

SI                      NO ¿Por qué? \_\_\_\_\_

3.8 En general ud. considera que los policías son:

Eficientes \_\_\_\_\_

Insuficientes \_\_\_\_\_

Corruptos \_\_\_\_\_

Ayudan a la gente \_\_\_\_\_

#### **4.- VICTIMAS DE DELITOS**

4.1 ¿Ha sido víctima de algún delito durante el período 2006-2009? \_\_\_\_\_

4.2 ¿Conoce a alguien que si haya sido víctima de algún delito? \_\_\_\_\_

4.3 ¿Ha denunciado algún delito en el período 2006-2009? \_\_\_\_\_

4.4 Cuales cree que son las principales causas por las que las personas no denuncias un delito:

\_\_\_\_\_ No concede importancia a lo que perdió

\_\_\_\_\_ No confía en las autoridades

\_\_\_\_\_ Por vergüenza

\_\_\_\_\_ Por apatía

\_\_\_\_\_ Ya lo he hecho y no obtengo resultados

## **5.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA PREVENIR EL DELITO**

5.1 En su casa, ¿toma ud. medidas para prevenir el delito? \_\_\_\_\_

5.2 En la calle, ¿toma ud. medidas para prevenir el delito? \_\_\_\_\_

5.3 ¿Tiene auto? SI NO

5.4 ¿Qué medidas toma para prevenir el delito en su auto?

\_\_\_\_\_ Usa bastón de seguridad

\_\_\_\_\_ Ninguna

\_\_\_\_\_ Instale alarma

\_\_\_\_\_ Lo cierro totalmente

5.5 Pese a todas sus medidas. ¿Le han robado algo en su auto? \_\_\_\_\_

5.6 ¿Conoce a alguien o sabe de alguien que venda droga, alcohol (después de medianoche) o alguna otra sustancia ilegal? \_\_\_\_\_

5.7 ¿Ha denunciado a esa persona?

SI NO ¿Por qué? \_\_\_\_\_

5.8 ¿Considera que el gobierno crea programas que ayuden a prevenir el delito?

SI NO

5.9 ¿Ha participado en algún proyecto de gobierno para prevenir el delito?

SI NO ¿Por qué? \_\_\_\_\_

Muchas gracias por su tiempo, le reitero que sus respuestas son totalmente confidenciales.

Entrevista en programa Microsoft Access para el manejo de la información posteriormente en la base de datos SPSS:

The screenshot displays the Microsoft Access 2007 interface for a database named 'Alejandra : Base de datos (Access 2007)'. The main window shows a form titled 'Encuestas' with the following sections and data:

- DATOS PERSONALES**
  - Id: [Empty]
  - Colonia: Camino Real
  - Edad: 22
  - Sexo: MASCULINO
  - Ocupación: Encargado de tienda
- RESIDENTES DE LA VIVIENDA**
  - ¿Cuántas personas residen?: [Empty] Mayores de Edad: [Empty]
  - ¿Cuántas han sido víctimas de un delito antes del periodo 2006-2009?: [Empty]
  - ¿Cuántas han denunciado en este periodo?: [Empty]
- PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA**
  - ¿Cuánto tiempo tiene viviendo en Hermosillo?: Siempre
  - Durante el periodo 2006-2009; cree que el delito ha: Aumentado
  - Grado de confianza en las instituciones:
    - Policia Federal: Mucha
    - Ejército: Mucha
    - Policias de transito: Poca
    - Medios de comunicación: Poca
    - Ministerio Público: Poca
  - ¿Alguna autoridad le ha pedido soborno por falta cometida?:
  - Del 0 al 10, ¿cómo calificaría a las autoridades en Hermosillo?: 6
  - ¿Cuál cree que sea la principal causa de la delincuencia?
    - pobreza: 5
    - no se aplica con rigor la ley: 6
    - malos policias: 4
    - educación deficiente: 1
    - drogas: 2
- VICTIMAS DE DELITOS**
  - ¿Ha sido víctima de algún delito durante el periodo 2006-2009?:
  - ¿Conoce a alguien que sí haya sido víctima de algún delito?:
  - ¿Ha denunciado algún delito en el periodo 2006-2009?:
  - ¿Cuáles cree que son las principales causas de la no denuncia?:
    - no concede importancia a lo que perdió
    - no confía en las autoridades
    - por vergüenza
    - por apatía
    - ya lo he hecho y no obtengo resultados
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
  - En su casa, ¿toma medidas para prevenir el delito?:
  - En la calle, ¿toma medidas para prevenir el delito?:
  - ¿Tiene auto?:
  - ¿Qué medidas toma para prevenir el delito en su auto?:
    - usa bastón de seguridad
    - ninguna
    - instale alarma
    - lo cierro totalmente
  - Pese a esas medidas, ¿Le han robado el auto?:
  - ¿Conoce o sabe de alguien que venda droga o sustancia ilegal?:
  - ¿Ha denunciado a esa persona?:  ¿por qué?: PORQUE NO ME Q
  - ¿Considera que el gobierno crea programas que ayuden a prevenir?:
  - ¿Ha participado en proyectos de gobierno de prevención a delito?:
  - ¿por que?: [Empty]
  - Comentarios: [Empty]

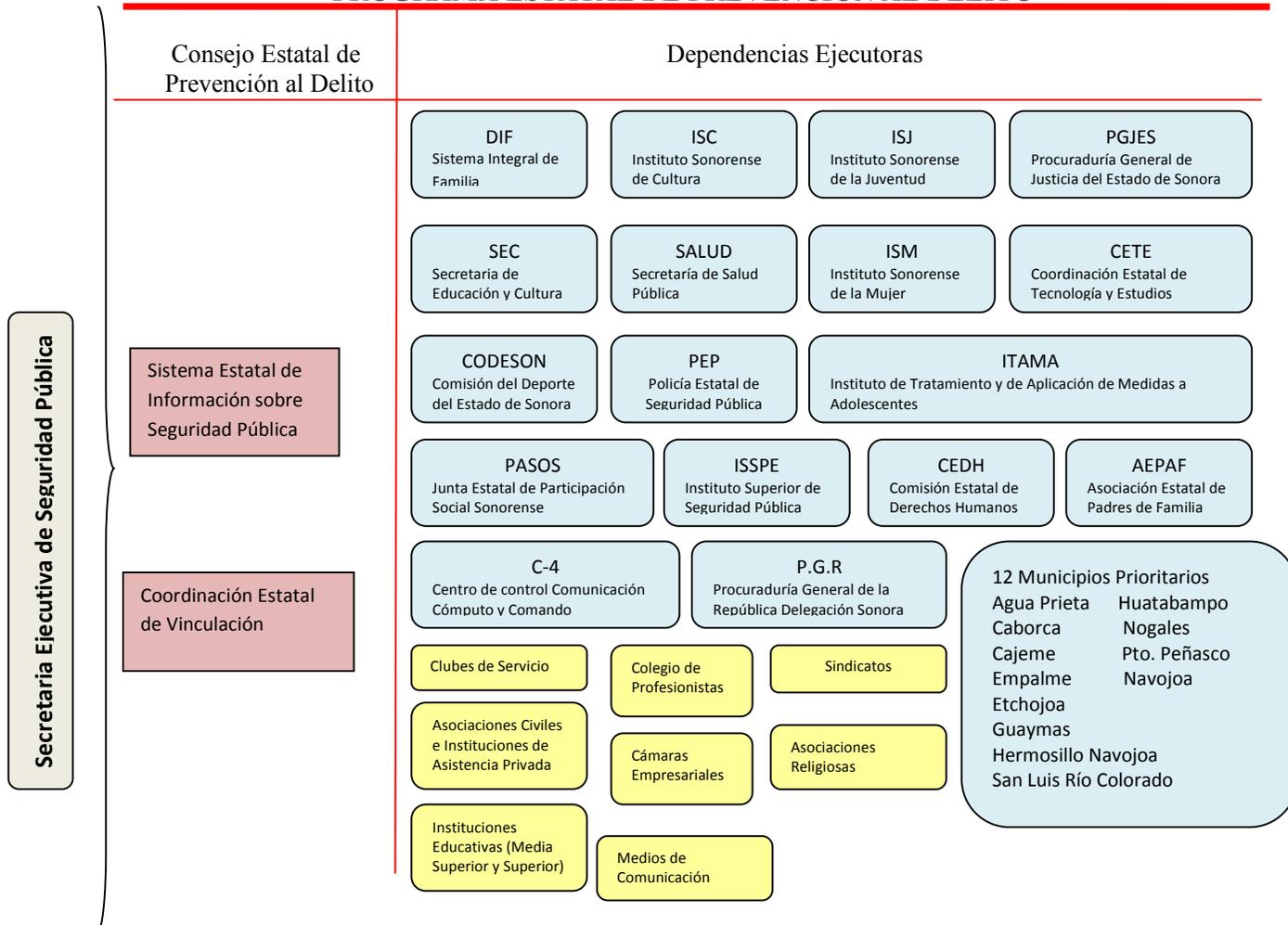


	CONAPO	INEE				IMPCO							ICESI					SISVEA
ESTADO	PIB	TD	IC	PI	CIJ	IES	TG	CDI	ITP	EF	GPE	MxH	DFC	PT	Hab/Km2	V100mil	ID	NA
Aguascalientes	9443	3.6	4.7	32.26	3.24	3.51	0	2.8	1	0	8.9	6.6	1662	944285	190	5600	6700	986
Baja California	9571	0.9	8.8	61.7	2.96	4.07	1	0.5	1	1	9	3	4317	2487367	40	8700	13700	9447
Baja California Sur	8722	1.6	7.3	35.02	2.04	3.13	1	0.8	1	0	9	5.7	3680	424041	7	4900	6700	1773
Campeche	13153	1.7	7.2	42.92	2.88	2.93	1	3.9	0	1	8	3.6	213	690689	13	4700	7500	617
Chiapas	3302	1.8	7.1	48.36	2.58	3.4	1	15.1	1	1	6.2	7.6	658	3920892	59	2300	3000	1016
Chihuahua	10324	1.6	8.7	57.23	2.75	2.26	1	1.3	1	1	8.4	7.6	1558	3052907	13	7200	12600	6996
Coahuila	10808	2.9	8.4	37.35	2.94	3.93	1	2.2	0	1	9.1	5.6	1278	2298070	17	3500	4900	691
Colima	8048	2	3.1	18.53	3.17	3.74	1	2.3	0	0	8.6	9.9	1825	542627	101	3100	4300	1039
Distrito Federal	17696	4.4	12.7	85.64	2.74	3.19	1	1.9	1	0	10.3	5.1	1841	8605239	5871	14800	25700	1884
Durango	6725	2.6	6.5	39.66	3.02	3.68	1	4.8	0	0	8.1	5.6	566	1448661	12	3900	4600	2306
Guanajuato	5376	3.1	5.1	41.44	3.28	3.65	1	5.1	1	0	7.3	10.5	1680	4663032	160	7300	11400	1471
Guerrero	4112	0.8	8	44.29	2.59	3.1	1	9.8	1	0	6.9	8.2	780	3079649	49	4200	6100	1999
Hidalgo	4690	2.9	7.1	43.52	2.75	2.87	0	7.7	0	0	7.6	9.9	1318	2235591	113	2200	3100	1696
Jalisco	7412	2.3	8.8	52.59	2.83	3.49	1	3	1	0	8.4	8.6	1057	6322002	86	6300	10800	4697
México	5672	4.5	18.8	70.75	3.32	3.44	1	4.6	0	0	8.8	6	1737	13096686	627	9800	15000	1955
Michoacán	4785	1.8	5.7	48.98	2.87	2.9	1	6.3	1	0	7.1	8.4	915	3985667	68	4300	6400	3334
Morelos	6820	2	9.8	55.81	2.56	2.95	1	7.5	1	0	8.5	11.1	2634	1555296	330	6400	8200	490
Nayarit	4709	1.5	5.2	22.13	3.6	3.06	1	4.2	1	0	8.2	6.6	1415	920185	34	3400	5700	1494
Nuevo León	13033	3.2	6	41.49	3.3	3.93	1	1.2	1	1	9.6	3.3	1235	3834141	65	8300	12500	1315
Oaxaca	3489	1.4	6.4	41.55	2.96	3.28	0	11.1	0	0	6.5	15.5	924	3438765	37	2900	3900	867
Puebla	5976	2.3	11	55.7	1.99	3.13	1	9.4	0	0	7.5	10.3	966	5076686	157	7400	10900	1586
Querétaro	9562	2.8	7	38.81	2.58	3.98	1	3	1	0	8.5	7.3	1052	1404306	137	3100	4400	1603
Quintana Roo	12039	1.6	5.8	57.81	3.45	3.47	1	1.8	0	1	8.6	2.6	2165	874963	27	7800	12000	584
San Luis Potosí	5699	1.7	6.8	34.95	2.93	3.3	1	5	1	0	7.9	9	1913	2299360	40	4300	6700	1364
Sinaloa	5905	1.9	8.1	72.81	2.98	3.53	1	2.8	0	0	8.7	7.4	972	2536844	46	3300	4400	5189

<b>Sonora</b>	8761	2.8	6	42.16	3.23	2.7	1	1.9	0	1	9	8.7	1643	2216969	13	6800	9900	2272
<b>Tabasco</b>	4960	2.7	9.7	55.88	3.15	3.22	0	3.6	0	1	8.2	7	2925	1891829	80	5000	6800	581
<b>Tamaulipas</b>	7757	2.8	9.2	56.12	2.94	3.86	0	2.2	0	1	8.8	4.4	1662	2753222	38	8400	13800	954
<b>Tlaxcala</b>	4221	3.1	11.7	29.83	2.36	3.03	0	11.1	1	0	8.4	10	594	962646	268	4500	5600	1090
<b>Veraacruz</b>	4535	1.8	9.7	44.88	2.05	2.13	0	6.4	0	0	7.3	9.5	956	6908975	99	3900	6900	1937
<b>Yucatán</b>	6342	1.6	8.9	33.42	2.77	3.15	1	7.1	1	0	7.7	8.1	3157	1658210	46	3200	4400	744
<b>Zacatecas</b>	4210	1.9	5.9	34.31	2.65	2.43	1	6.2	1	0	7.3	9.5	977	1353610	18	1700	2100	744

Fuente: Elaboración propia con datos de: <http://www.conapo.gob.mx/>, <http://www.inee.edu.mx/>, <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>, <http://www.icesi.org.mx/> y <http://www.dgepi.salud.gob.mx/sis/descrip.htm>.

## PROGRAMA ESTATAL DE PREVENCIÓN AL DELITO



Gráfica 1.1 Fuente: Folleto de Informe de Actividades del Programa Estatal de Prevención al Delito Enero-Junio 2008

**SECRETARIA EJECUTIVA DE SEGURIDAD PÚBLICA**  
COORDINACIÓN ESTATAL DE VINCULACIÓN CON MUNICIPIOS  
COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL SONORENSE POR LA SEGURIDAD  
*“Pasos por la Seguridad Escolar y Educación vial”*  
ACTA CONSTITUTIVA

En la Escuela \_\_\_\_\_ de la Cd. de \_\_\_\_\_  
Del Municipio de \_\_\_\_\_, Son, siendo las \_\_\_\_\_ hrs. del  
día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del año \_\_\_\_\_; en el domicilio No.  
\_\_\_\_\_ de la calle \_\_\_\_\_ entre \_\_\_\_\_ de la  
colonia \_\_\_\_\_, se encuentran reunidos los  
maestros, alumnos y padres de familia con el objetivo de integrar, conforme lo establece el  
Artículo 6, 22 Bis y 29 Fracc. X de la Ley Estatal de Seguridad Pública del Estado de Sonora,  
el Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009 y el Artículo 49 y 50 de la Ley General que Establece  
las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Comité “Pasos por  
la Seguridad Escolar y Educación Vial”, que comprende la siguiente demarcación  
territorial \_\_\_\_\_

El mencionado comité tendrá como objetivo participar corresponsablemente en la definición  
de acciones de prevención de la comisión de delitos y conductas antisociales y preservar la  
seguridad e integridad, fomentar los valores cívicos y morales e impulsar actividades  
deportivas, recreativas y culturales entre los alumnos.

Asimismo declaran los maestros, padres de familia y alumnos estar convencidos de la  
importancia de su participación y establecen el compromiso de fomentar:

1. Acciones de prevención de delitos y conductas antisociales.
2. La cultura de la denuncia ciudadana y de respeto a la legalidad.
3. La instalación y operación de un “Escuadrón Vial” en la escuela para salvaguardar la  
integridad de los alumnos, maestros y padres de familia.
4. La formulación de un diagnóstico del ambiente crítico en el sector que comprende la  
escuela, cuyos factores inciden en la reproducción de conductas delictivas y  
antisociales.
5. La integración de un programa de trabajo estableciendo las líneas de acción de acuerdo  
al orden de prioridades.
6. La colaboración de los maestros, alumnos y padres de familia para evaluar el  
cumplimiento de las acciones del programa de trabajo, con la participación  
corresponsable de las autoridades de los tres niveles de gobierno.

7. Así mismo como la realización de actividades deportivas, culturales, recreativas y de capacitación que ofrezcan un desarrollo sano y armonioso para la institución.  
Concluidos y aprobados todos los puntos tratados, se levanta la presente acta, firmando en ella los que aquí intervienen.

### FIRMAS

\_\_\_\_\_  
Presidente

\_\_\_\_\_  
Secretario

\_\_\_\_\_  
Tesorero

\_\_\_\_\_  
Coordinador de Seguridad Escolar

\_\_\_\_\_  
Coordinador de Deportes

\_\_\_\_\_  
Coordinador de Cultura y Recreación

\_\_\_\_\_  
Representante de la Asociación de  
Padres de Familia

\_\_\_\_\_  
Maestro Representante del Plantel

**SECRETARIA EJECUTIVA DE SEGURIDAD PÚBLICA**  
COORDINACIÓN ESTATAL DE VINCULACIÓN CON MUNICIPIOS  
COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL SONORENSE POR LA SEGURIDAD  
*“Pasos por la Seguridad”*  
ACTA CONSTITUTIVA

En la Cd. \_\_\_\_\_ del Municipio de \_\_\_\_\_,  
Son. siendo las \_\_\_\_\_ hrs. del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del  
año \_\_\_\_\_; en el domicilio No. \_\_\_\_\_ de la calle \_\_\_\_\_  
entre \_\_\_\_\_ de la colonia \_\_\_\_\_, se  
encuentran reunidos los vecinos de esta Colonia con el objetivo de integrar, conforme lo  
establece el Artículo 6, 22 Bis y 29 Fracc. X de la Ley Estatal de Seguridad Pública del  
Estado de Sonora, el Comité de Participación Social Sonorense por la Seguridad, ***“Pasos por  
la Seguridad”***, que comprende la siguiente demarcación territorial \_\_\_\_\_

El mencionado comité tendrá como objetivo participar corresponsablemente en la definición  
de acciones de prevención de la comisión de delitos y conductas antisociales que alteran la  
tranquilidad y la seguridad en la Colonia.

Asimismo declaran los vecinos del lugar, que establecen el compromiso de fomentar:

1. La participación de la comunidad en acciones de prevención y seguridad pública.
2. La cultura de la denuncia y de respeto a la legalidad.
3. El desarrollo de jornadas comunitarias para la seguridad, la superación y la paz.
4. La formulación de un diagnóstico del ambiente crítico en el sector que comprende el  
comité en la colonia, cuyos factores inciden en la reproducción de conductas delictivas  
y antisociales.
5. La integración de un programa de trabajo estableciendo las líneas de acción de acuerdo  
al orden de prioridades.
6. La colaboración para evaluar el cumplimiento de las acciones del programa de trabajo,  
con la participación corresponsable de las autoridades de los tres niveles de gobierno y  
vecinos de la colonia.
7. Así mismo como todas aquellas actividades que mejoren la seguridad de las personas  
y su patrimonio, en un desarrollo sano y armonioso para nuestra comunidad.

Concluidos y aprobados todos los puntos tratados, se levanta la presente acta,  
firmando en ella los que aquí intervienen.

## FIRMAS

---

Presidente

---

Secretario

---

Tesorero

---

Coordinador de Capacitación, Cultura  
y Recreación.

---

Coordinador de Deportes

---

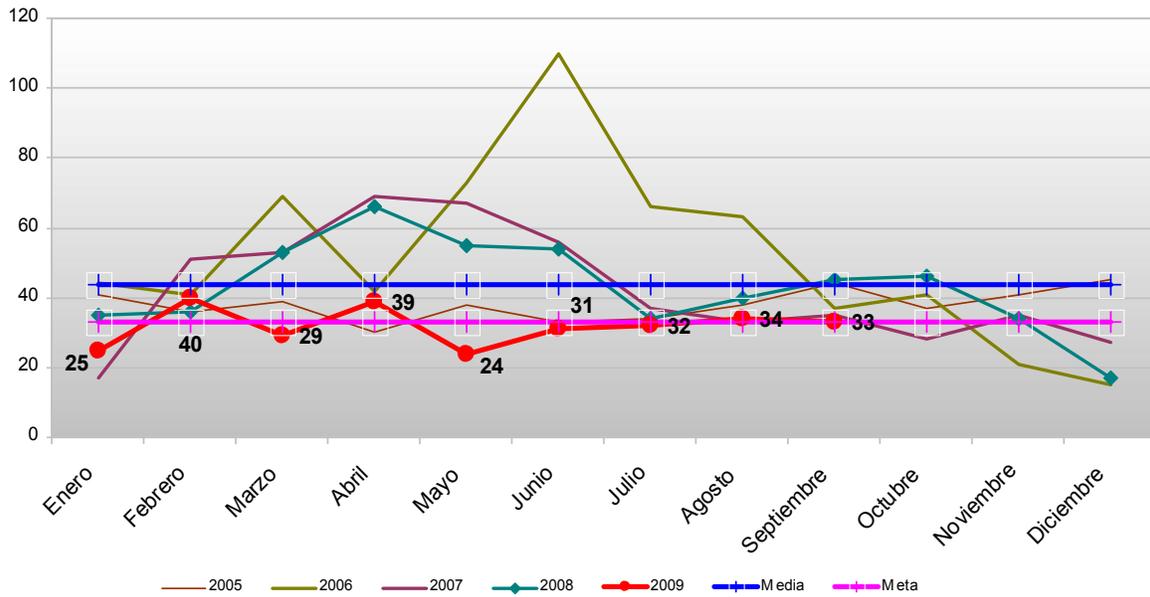
Coordinador de Valores Cívicos y Morales

---

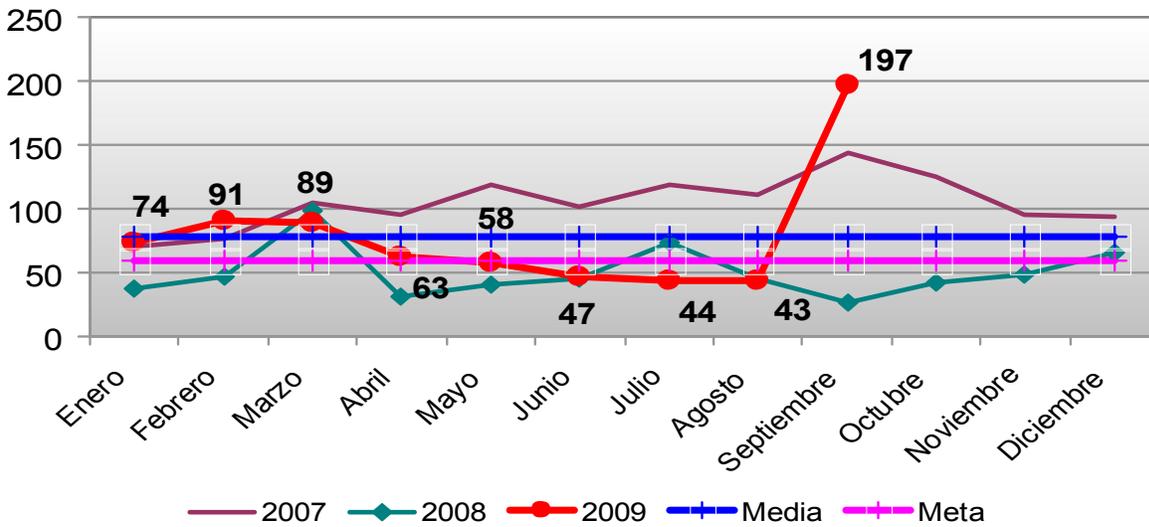
Coordinador de Servicios Públicos

Comportamiento de los ocho delitos a los que se enfoca el PEPD a través del período 2006-2000, en Hermosillo:

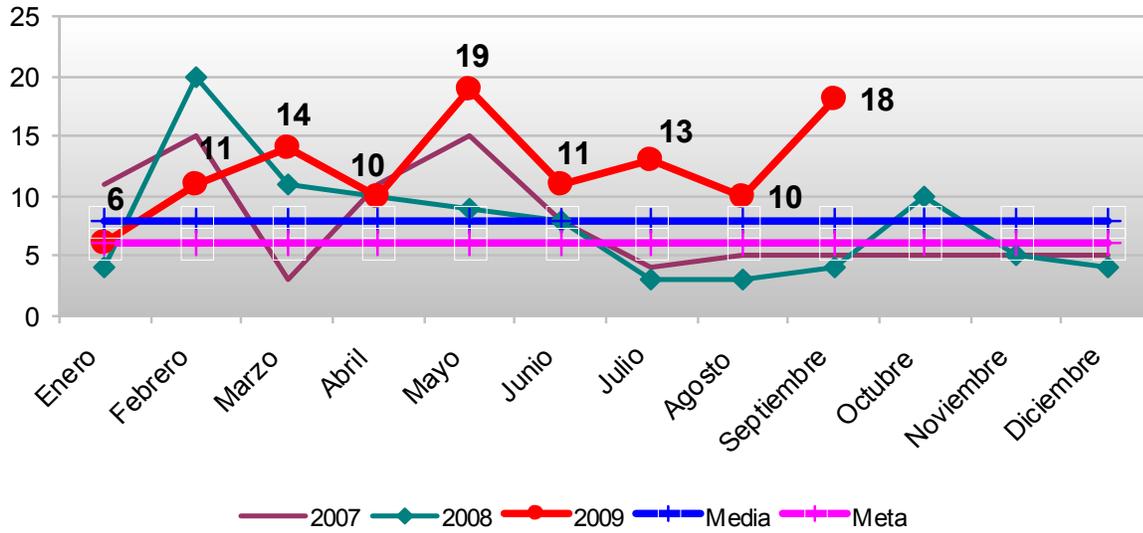
### ROBO A CASA HABITACIÓN



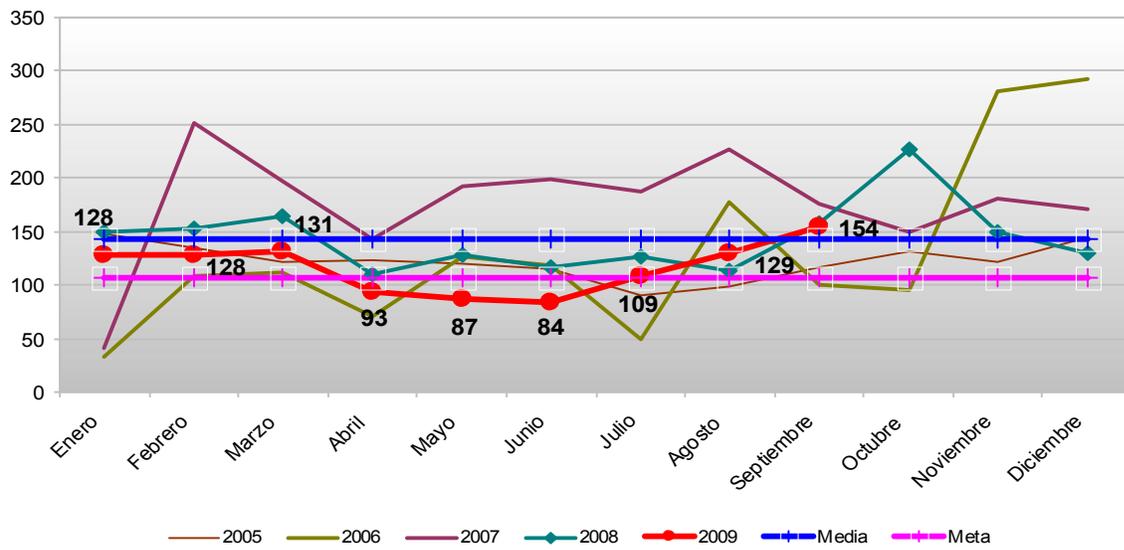
### ROBO A PERSONAS



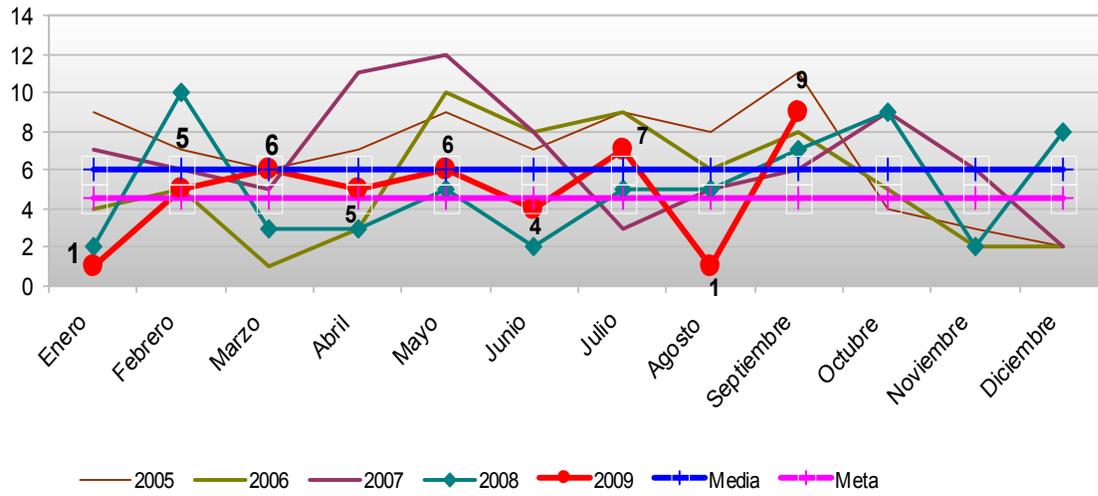
### ROBO A NEGOCIO



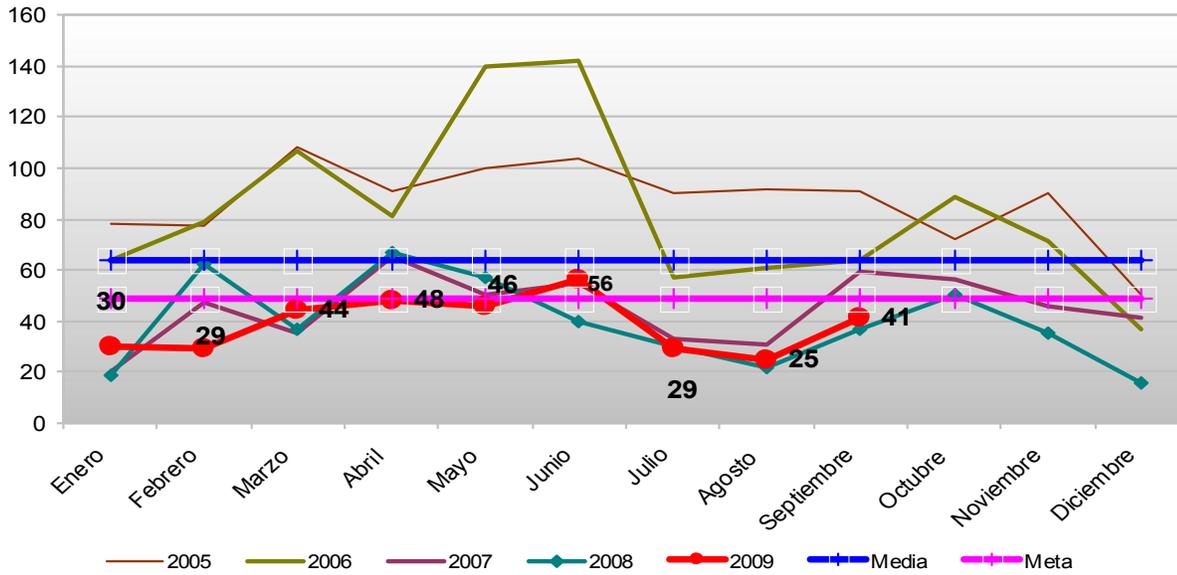
### ROBO A VEHICULOS



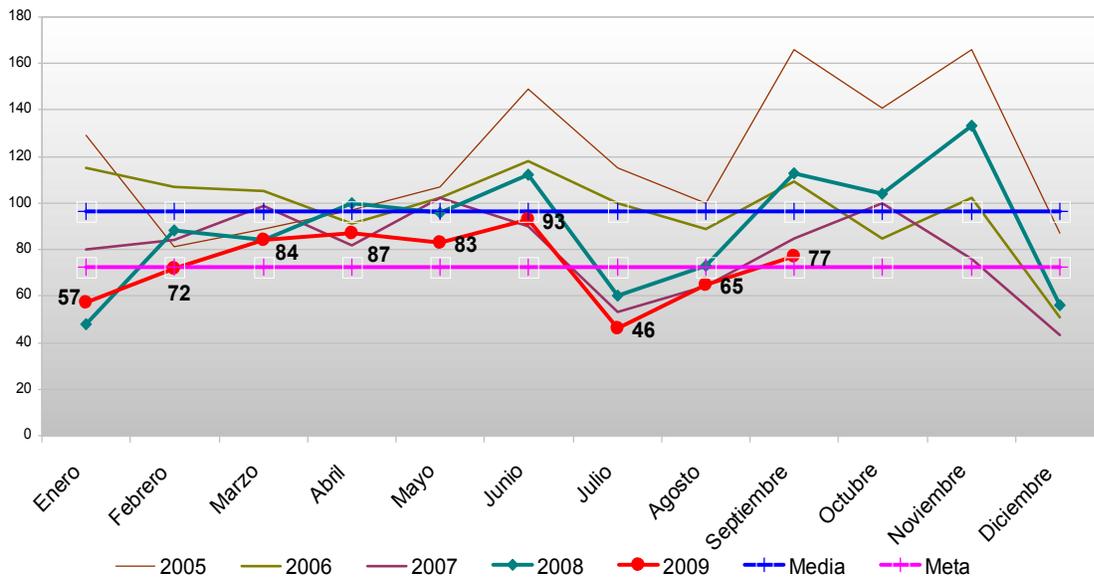
## VIOLACION



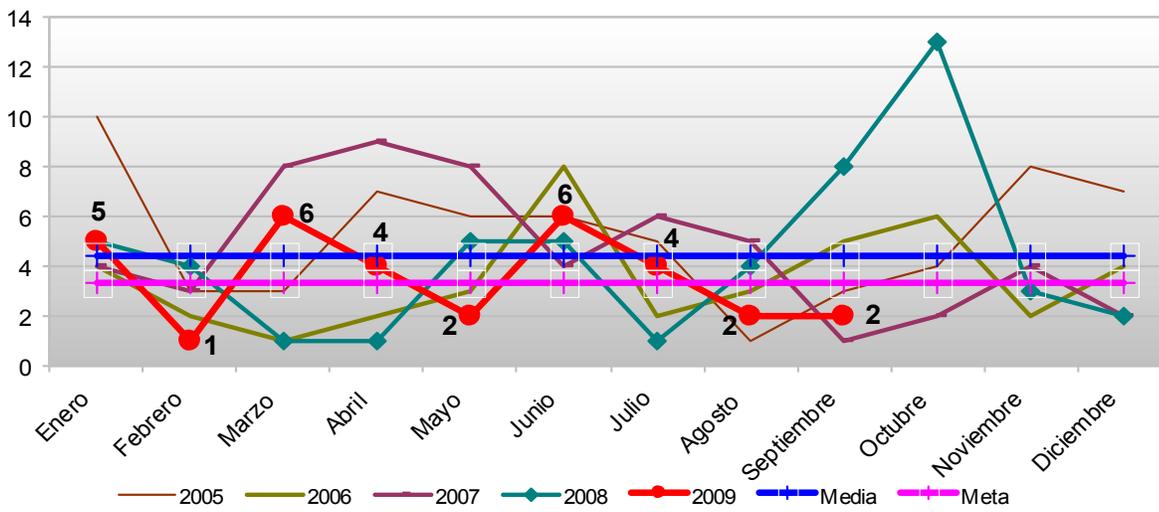
## VIOLENCIA INTRAFAMILIAR



## LESIONES DOLOSAS



## HOMICIDIO DOLOSO



Algunas de las actividades que se registraron en el PEPD:

Semana	Lugar	Actividad
Del 26 al 30 de enero	Jardín de niños Ley 57	Platica de prevención de violación e integración del escuadrón vial.
	Jardín de niños Morelos	Platica de prevención de violación.
	Jardín de niños Carmelita Esquer	Platica de prevención de violación
Del 02 al 06 de febrero	Reunión mano a mano por tu seguridad (av. De los yaquis e Ignacio Soto)	Reunión con los comerciantes de esa localidad para establecer medidas de seguridad e integrar un comité comunitario.
	Reunión mano a mano por tus seguridad (Col. Villas del Real).	Reunión con los vecinos (ya había comité formado) en presencia del comandante de policía para dar respuestas a demandas específicas de los vecinos.
Del 09 al 13 de febrero	Reunión mano a mano por tu seguridad (Col. Álvaro Obregón)	Reunión en casa de la Sra. Lina con sus vecinos para tratar temas de seguridad pública, medidas de prevención y/o quejas y sugerencias al respecto. Se formó un comité comunitario.

**Martes 29 de enero de 2009 (Duración de 9.00 am a 12pm)**

Hoy la plática se impartió en el Jardín de niños Ley 57 ubicada en la colonia Ley 57. Con una asistencia de 25 padres de familia dio inicio la plática de cómo identificar y prevenir el abuso sexual al menor. Durante la sesión hubo dudas de parte de los padres y madres de familia, algunos compartieron casos que conocen y alrededor de ello se desataron más dudas e intervención de los ponentes. Al final de la sesión proyectaron una película con títeres titulada: “EL árbol de Chicoca” cuyo mensaje va directamente a los niños de cómo deben actuar ante una situación similar, la película se la pasaron a los padres de familia para darlos por enterados de la información que sus hijos verían en tal proyección.

**Miércoles 28 de enero de 2009 (Duración de 9.00 am a 12pm)**

Hoy la plática de prevención de abuso al menor fue impartida en el jardín de niños Morelos cuya ubicación esta en calle Gpe. Victoria y Enrique Quijada col. Balderrama. Con una asistencia de 38 padres de familia, entre ellos solo 2 hombres, se inicio el taller avanzados unos 20 min. Las mamás comenzaron a participar con experiencias conocidas y algunas dudas al respecto. Fueron alrededor de 10 voces distintas las que intervinieron durante el taller con el fin de disipar dudas y/o contribuir con experiencias cercanas. También les proyectaron la película representada por títeres: “El árbol de Chicoca” que posteriormente le pasaran a sus padres de familia.

**Jueves 29 de Enero de 2009 (Duración de 9.00 am a 12pm)**

Hoy el taller de prevención de abuso al menor se impartió en calle pinos y ébanos en la col. Fuentes del Mezquital con una asistencia de 15 personas dio inicio la plática a las 9.20am, fueron 14 mamás y 1 padre de familia algunas madres de familia participaron ya avanzado el taller, empezaron con intervenciones pasada la media hora con comentarios hacia la expositora o entre ellas mismas. No todas se quedaron hasta el final se empezaron a retirar unos 20 min. Antes de concluir la charla al final quedaron 10. También les proyectaron la película representada por títeres: “El árbol de Chicoca” que posteriormente le pasaran a sus padres de familia.

Reunión Mano a mano por tu seguridad.

**Fecha:** Jueves 12 de febrero del 2009

**Lugar:** Parque ubicado en Av. Los Yaquis y calle Ignacio Soto. Colonia: Camino Real

**Asistentes:** Pequeños empresarios del Boulevard Salazar y Av. Los Yaquis, personal del Programa PEPD y autoridades representantes de Seguridad Pública (atención ciudadana) y PGR.

**Hora de inicio:** 16:00 hrs

**Hora final:** 19:10hrs

Este tipo de reuniones con las autoridades se denominan. “Mano a mano por tu seguridad” ya que el propósito es que trabajen de forma conjunta autoridades y sociedad civil en la prevención del delito. La reunión dio inicio con 20 representantes de comercios, al inicio tomo la palabra el representante del Programa PEPD y después el comandante (atención ciudadana) pasada ya una hora tomaron la palabra los comerciantes y manifestaron sus

inconformidades con el desempeño de las autoridades y su deficiente atención a la hora de responder a las denuncias. Muchos de ellos manifestaron haber sido víctimas de asaltos en sus comercios y aunque al principio sí denunciaban dejaron de hacerlo por no haber obtenido pronta y oportuna respuesta a sus demandas, afirman que en la mayoría de los asaltos han sido de mano armada y por menores de edad, hacia los cuales las autoridades no reprenden como deberían, pues son los mismos los que regresan a cometer el delito.

Uno de los propósitos de esta reunión fue la de reunir a afectados con autoridades para que ambos obtuvieran una panorámica de la situación y establecieran compromisos, sin embargo, los micro empresarios estaban muy inconformes con la situación delictiva en su colonia y exigieron mayor presencia de las autoridades. Con respecto al Programa PEPD, se rehusaron a formar un comité comunitario para prevenir el delito, pues afirmaron no tener confianza con esa forma de organizarse ya que le corresponde a las autoridades primero dar resultados de un mayor interés en combatir el delito. Ellos afirmaron que accederían a la formación del comité una vez que sean testigos de mayores rondas de las autoridades por su colonia y una mayor severidad para castigar a los delincuentes. La conclusión de los comerciantes fue: “si ellos se comprometen y los vemos más seguido por aquí, nosotros también pero antes no, así que vuelvan en un mes y ya hablaremos de formar un comité”.

La mayor parte del tiempo en esta reunión se tomo en que cada uno de los comerciantes participara con una queja y una sugerencia.

### Reunión Mano a mano por tu seguridad.

**Fecha:** Martes 17 de febrero del 2009

**Lugar:** Colonia Villas del Real

**Asistentes:** Representantes del Programa PEPD y comandante Hernández (atención ciudadana)

**Hora de inicio:** 17:10 hrs

**Hora final:** 19:15 hrs

En esta colonia ya existe un comité formado, esta reunión se desarrollo con el propósito de reunir a los integrantes y platicar de la situación delictiva en su colonia, se recibieron quejas específicas, se tomo nota de todas ellas y se les oriento a cerca de las autoridades correspondientes para responder demandas específicas, también se les recordó del uso adecuado del número de emergencia 066 y el PEPD recibió sugerencias a cerca del interés

hacia talleres específicos que las Sras. Están interesadas en recibir (el PEPD otorga talleres para capacitar y orientar a las Sras. a cerca de temas específicos).

También existe un equipo deportivo que se constituyó cuando se formó el comité comunitario, que es apoyado con equipo deportivo que el PEPD les proveyó.

### Reunión Mano a mano por tu seguridad.

**Fecha:** Miércoles 18 de febrero del 2009

**Lugar:** Colonia Sahuaro

**Asistentes:** Representantes del Programa PEPD y comandante Hernández (atención ciudadana)

**Hora de inicio:** 17:30 hrs

**Hora final:** 19:45 hrs

En esta colonia la reunión se desarrolló en casa de la Sra. Lina quien amablemente recibió a vecinos y autoridades en el patio delantero de su casa. La plática dio inicio con un agradecimiento de parte de los representantes del PEPD quien a su vez presentaron al resto de los asistentes que, por parte de las autoridades de tránsito municipal, fue el comandante Mauro Tapia.

Con una asistencia de 34 vecinos de la colonia dio inicio la plática, primeramente se presentan los ponentes y posteriormente confirman cual es su función en cuanto a la labor de prevenir el delito se refiera, después se otorga un espacio a los vecinos para que realicen quejas específicas y sugerencias de cómo se está comportando la delincuencia y qué es lo que hacen ellos como ciudadanos y qué es lo que demandan a las autoridades que no se les haya resuelto. En esta colonia no había comité comunitario constituido, se logró formar uno, sin embargo, la gente se tardó mucho para anotarse, constantemente se le confirmaba que no iban a asistir o ser requeridas para reuniones posteriores en horarios difíciles o que no se iban a ser cargo de alguna fuerte responsabilidad, fue entonces cuando se decidieron a anotarse en la lista. Hubo varias quejas en cuanto a la comisión de delitos en esa colonia, sin embargo, hubo pocos que aceptaron haber hecho una denuncia, el resto aceptó nunca haber denunciado algún acto ilícito.

Reunión Mano a mano por tu seguridad.

**Fecha:** Viernes 13 de marzo del 2009

**Lugar:** Colonia: Pueblitos. Sección: Pueblo del Sol Sur. Cerrada: Aurora.

**Asistentes:** Representantes del Programa PEPD y comandante Hernández (atención ciudadana) PGR

**Hora de inicio:** 17:00 hrs

**Hora final:** 19:00 hrs

En la colonia Pueblitos hubo una asistencia aproximada de 20 personas (algunas se iban otras volvían no eran constantes). En esta colonia ya existe un comité comunitario previamente formado por el PEPD, esta visita tuvo el propósito reafirmar el compromiso de las autoridades hacia esa colonia y de escuchar algunas denuncias de anomalías vistas en su colonia. También se les invito a que denuncien, en las instancias correspondientes, algún acto ilícito. Durante la plática fueron varias las sras. que señalaron la poca presencia de las autoridades en horas críticas (de las 2 de la mañana en adelante) que es cuando mayormente se presentan los delitos según los vecinos de esa colonia.

Imágenes de las actividades realizadas por el PEPD



Torneos de bolley ball



Torneos de box.



Pláticas en escuelas.



Entrega de material deportivo y de vialidad a escuelas

Turismo preventivo con los integrantes de los comités comunitarios, recorrido por el río sonora mientras se imparte platicas de prevención del delito.



Reuniones *mano a mano por tu seguridad* con vecinos y autoridades en las colonias, a través de los comités comunitarios.





Eventos culturales en las colonias