

June 2019

Guanajuato: retos en materia de seguridad pública

Estela García Patlán

Universidad de Guanajuato-México, e.garpatlan@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

García Patlán, Estela (2019) "Guanajuato: retos en materia de seguridad pública," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 3 : Iss. 4 , Article 7.

DOI: [10.22191/gobernar/vol3/iss4/5](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/5)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol3/iss4/7>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

Guanajuato: retos en materia de seguridad pública

Estela García Patlán*

Resumen. La seguridad pública ha tomado relevancia en el marco de políticas públicas que buscan trastocar la causalidad de un fenómeno, por ejemplo, las orientadas a prevenir conductas delictivas. Estudiar las causas de un fenómeno, observarlo en una dimensión amplia y analizar lo cualitativo de lo cuantitativo puede contribuir a elaborar políticas públicas que trabajen desde la raíz del problema y no desde lo reactivo. Con esta base, el principal objetivo de esta investigación, la cual se encuentra en primera etapa, es analizar las causas estructurales que podrían estar relacionadas con el alza de las tasas delictivas en el Estado mexicano de Guanajuato; es decir, en qué medida la marginación, expresada en problemas de cohesión social, contribuye allí a un incremento en los delitos. Para llevar a cabo el trabajo, se analizó cómo se ha estudiado el fenómeno delictivo con respecto al modelo de prevención del delito en el Estado de Guanajuato, se revisaron las estadísticas oficiales que ofrece el Sistema Nacional del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública (SESNSP) y se hizo un análisis cualitativo y cuantitativo de las variables consideradas por la teoría revisada como causales del problema. En esta etapa, el principal hallazgo es la existencia de municipios con altos índices de violencia respecto a su tasa de población, en los cuales las variables estudiadas no responden de la misma manera que en otros territorios.

Palabras clave: Gobernabilidad, violencia, cohesión social, prevención, delito

Guanajuato: challenges in terms of public security

Abstract. Public security has taken relevance in the public policies that seek to upturn the causes of a phenomenon, and it is here where we find crime prevention. As such, by studying the causes of a phenomenon, observing it in a broader dimension and analyzing its qualitative and quantitative aspects, we can contribute to the creation of public policies that work from the root cause of the problem, not just react to the problem itself. The main goal of the present investigation, which is still in its first steps, is to analyze the possible structural causes which could be related to the increment in criminal rates, trying to find up to what point issues derived from marginalization, which manifest as social cohesion problems, contribute to an increment in delinquency. To carry out the present work, we reviewed the current state of the studies focused on delinquency and crime prevention models in the state of Guanajuato, we then proceeded to study the official statistics offered by the *Sistema Nacional del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública* (SESNSP), and

Recepción: marzo 30 de 2019 | Modificación: mayo 1 de 2019 | Aprobación: mayo 20 de 2019

DOI: 10.22191/gobernar/vol3/iss4/5

* Estudiante de la Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno de la Universidad de Guanajuato-México.
e.garpatlan@gmail.com

we analyzed the variables, both in quality and quantity, to search for possible causes to the problem. In this first approach, our main finding was that there are multiple townships where the crime rate is higher regarding their population, in which the studied variables do not respond in the same territories.

Key words: Governability, violence, social cohesion, prevention, offense

Contenido: 1. Introducción. 2. Problemática: 2.1 Desde lo social, económico y cultural. 2.2 Aproximaciones a la cohesión social. 2.3 Violencia y gobernabilidad. 3. Análisis. 3.1 Situación actual de la incidencia delictiva en el Estado de Guanajuato. 3.2 En lo sociodemográfico. 3.3 Analizando el programa de prevención social del delito. 4. Los retos en materia de seguridad pública. 5. Conclusiones. 6. Referencias.

1. Introducción

En sus primeras páginas, el presente trabajo aborda la teoría en la cual se basa el estudio del fenómeno delictivo como algo estructural, mencionando aquellas variables consideradas desde los estudios en seguridad pública. Subsecuentemente, se muestra el estado actual de la incidencia delictiva en el Estado mexicano de Guanajuato, señalando los municipios que presentan el problema de homicidios dolosos, un concepto clave en esta investigación, pues su tipificación revela la voluntad de causar daño –en esta parte se utilizan las estadísticas delictivas del fuero común–. Con posterioridad, se analiza el Programa de Prevención del Delito del Estado de Guanajuato, en donde se observa la perspectiva que tiene el gobierno acerca del problema delictivo y cómo plantea sus probables soluciones desde la raíz; aquí se hace un análisis desde la teoría del cambio y se observan los posibles puntos débiles de dicho programa. Por último, se mencionan los retos que se encontraron al observar este problema desde una perspectiva estructural, tratando de encontrar el punto donde se entrelaza o separa cada reto, respecto a las acciones de cada ámbito de gobierno.

A través de los años, la seguridad pública¹ ha cobrado relevancia, al constituir una de las atribuciones más importantes del Estado, en su calidad de único protector y garante de la seguridad; sin embargo, las actuales cifras delictivas ponen a prueba la exclusividad de esta atribución. El fenómeno delictivo ha tomado relevancia en Latinoamérica, como lo indican algunas publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en donde se analizan las consecuencias del incremento delictivo: ausencia de seguridad, obstáculos para el “desarrollo local” (BID, 2018) y repercusiones en la legitimidad de los Estados por la falta de gobernabilidad, entre otras. En los estudios de seguridad pública, no solo de México sino de Latinoamérica en general, se pueden observar diferentes posturas, por eso el tema puede abordarse de manera particular para cada región, analizando cómo las variables casuísticas elegidas responden en cada territorio.

¹ Es necesario mencionar la seguridad pública, entendida como facultad del Estado para brindar seguridad y protección a sus ciudadanos, ya que para esta investigación el tema enmarca las problemáticas del crimen y la violencia.

En México el fenómeno delictivo se encuentra en una constante alza, como lo indican la Encuesta de Victimización y Percepción de la Violencia (Envipe) y las estadísticas delictivas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a pesar del constante aumento del presupuesto que se otorga para seguridad pública y del Programa Nacional de Prevención del Delito, donde la acción de las instituciones refleja el enfoque de su estrategia y las variables que se relacionan con el incremento delictivo.

Las cifras de incidencia delictiva registradas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no solo son números que indican cuántos actos delictivos son denunciados; también reflejan que en la comisión de delitos se manifiesta una violencia gradual. En el caso de los homicidios, el homicidio doloso se concentra en algunos municipios, como León, Salamanca, Irapuato y Celaya, que representan más de 50% de la estadística en este rubro. Con base en estas cifras, se plantea un análisis de variables sociodemográficas en los municipios que presentan mayor tasa de homicidios por cada diez mil habitantes, para dar un vistazo a cuestiones básicas para la cohesión social.

Bajo este marco, el presente estudio investiga cómo las políticas públicas pueden contribuir a la reducción de las tasas de delitos, siempre y cuando se analicen las probables causas de su aumento; y cómo el gobierno percibe este problema y brinda soluciones, lo que a fin de cuentas se ve reflejado en la percepción de la sociedad sobre la fortaleza de las instituciones de seguridad pública ante grupos delictivos que pretenden demostrar más poder que el propio Estado.

2. Problemática

2.1 Desde lo social, económico y cultural.

De acuerdo con el Informe regional de desarrollo humano para América Latina, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), la región presenta pobreza y desigualdad, con la consecuente carga de violencia; a la par, se puede observar un crecimiento acelerado de la población con carencia de servicios y oportunidades, lo que se traduce en espacios proclives a la delincuencia (Petrella y Vanderschueren, 2003). De esta manera, se puede observar cómo interactúan las desigualdades y el crimen, pues la falta de acceso a los productos y servicios básicos es una variable que se considera como una causal para esta última problemática.

La vulnerabilidad del individuo frente a la decisión de cometer actos delictivos, como menciona Cohen (1995), puede deberse a “la unión a grupos que presentan problemas de ajuste social, pues esto se debe a que el individuo encuentra en ellos la aceptación o reconocimiento social que no llegó a percibir del grupo de referencia” (Fariña *et. al*, 2011, p. 33). Así, los factores de desigualdad acentúan la marginación social, de la siguiente manera:

Marginación socioeconómica: Las situaciones de pobreza, marginación, carencia de acceso a los servicios públicos básicos, que influyan en la deserción escolar, y la presión que puedan experimentar los hijos para ingresar a la vida laboral son factores que inciden en el desarrollo de la violencia familiar (Fernández, Bartolomé, Rechea y Megías, 2009).

Rezago educativo: Cuando un joven abandona sus estudios, ya sea por razones socioeconómicas, por gusto o por un embarazo adolescente no planificado, entre otras

razones, puede percibirlo como un fracaso y, en consecuencia, abocarse a conductas delictivas (Bandini en Vázquez, 2003).

El desempleo: Es un factor que incide en el ingreso, pues carecer de trabajo implica no tener un ingreso estable o bien remunerado.

La desintegración familiar: Si los jóvenes no desarrollan apego familiar, pueden adherirse a grupos delictivos en donde serían orientados a cometer actos ilícitos. La idea central respecto a este factor es que la delincuencia es producto de la falta de lazos fuertes con la sociedad y el entorno familiar, y de la forma en que la delincuencia se aprende, ejecuta y refuerza (Thornberry, 1987; Thornberry & Krohn, 2003): con base en las influencias del entorno en el cual el individuo se desenvuelve. Según lo expuesto, las desigualdades acentúan la marginación, ocasionando problemas de cohesión social que fomentan la incidencia delictiva. Para contextualizar esta problemática, a continuación se presentarán algunas aproximaciones teóricas básicas para esta investigación.

2.2 Aproximaciones a la cohesión social

Existen diversas definiciones de cohesión social. El concepto es manejado de acuerdo con los requerimientos del campo de estudios que lo use, pero lo que tienen en común todas las aproximaciones a este concepto es la noción de inclusión. En cada una de las áreas en donde se utiliza, de lo que se quiere hablar es de inclusión e integración social, enfatizando en el sentido de solidaridad y de pertenencia a la comunidad. Al respecto, la Cepal menciona que “la cohesión social es en sí misma un fin y un medio, como fin es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella” (2007, p. 16); esto devela la importancia que tienen las políticas públicas para contribuir a construir una sociedad que interactúa, en vez de rechazar.

La cohesión social es vista, entonces, como una herramienta que pugna por la inclusión e integración de los sectores segregados a un ejercicio de convivencia social bien definida bajo normas y valores democráticos. A ello, la Cepal (2007) agrega que:

La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión (p. 17).

De esta manera, la cohesión social se presenta como un factor de interacción importante, pues indica lo que es deseable para la ciudadanía y coadyuva a evitar acciones que erosionen las características de una sociedad bien estructurada.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde, 2011) menciona que una sociedad cohesionada “trabaja por el bienestar de todos sus miembros, combate la exclusión, crea un sentido de pertenencia, promueve confianza y ofrece a sus miembros la oportunidad de movilidad ascendente” (p. 17). Esta definición de cohesión social es la indicada para el desarrollo de la presente investigación, pues se fundamenta en el desarrollo humano, el cual es medular para el desenvolvimiento del individuo.

De hecho, el desarrollo constituye una de las diferentes etapas para la prevención social del delito, de acuerdo con lo observado tanto en el Programa Nacional de Prevención como en el estatal. Tales etapas son: la de desarrollo, la comunitaria y la social. De las tres, la de desarrollo es la que refiere a las causas que pueden provocar que una persona decida cometer un delito, es decir, aborda la proclividad a elegir ese camino; y en la comunitaria se busca modificar las condiciones y procesos sociales que inciden en la comisión de delitos (Farrington y Welsh, 2009, p. 4), para contribuir a la disminución del delito, teniendo en cuenta las características sociodemográficas de las poblaciones más violentas y observando aquellas que no presenten este problema.

2.3 Violencia y gobernabilidad

Los conceptos presentados se entrelazan en contextos donde la gobernabilidad del Estado se refleja en la manera en que su sociedad interactúa, en las pautas de convivencia y socialización, en las condiciones en las que vive la población. Por otra parte, su antítesis, la ingobernabilidad, que tiene un origen estructural, desemboca en cada vez mayores niveles de violencia en la vida diaria de la población, llevando a una percepción de un Estado sometido por la delincuencia.

Es necesario definir brevemente la violencia para entender las estadísticas delictivas, pues suele confundírsela con el aumento estas, las cuales no necesariamente se refieren a actos violentos. La siguiente definición engloba lo que autores como Chesnais (1981) y Keane (1996) entienden por violencia, como una acción directa, determinada a dañar a un tercero: “la violencia en el margen de lo social, es en primer lugar el crimen y particularmente el crimen violento, la violencia física comprende el homicidio voluntario y la tentativa de muerte, la violación y la tentativa de la violación” (Laplante, 2001, p. 4; mi traducción).

El autor en mención refiere en su libro *La violence, la peur et le crime*² la importancia de analizar la violencia como un fenómeno histórico, siempre presente, el cual, al igual que la pobreza, ha permanecido a lo largo de historia de las sociedades, más que en la del individuo; sin embargo, es posible que la violencia social e individual se alimenten entre sí. Esta definición se puede enlazar con el concepto de gobernabilidad de la siguiente manera.

La cuestión de la gobernabilidad no se reduce solamente a la seguridad pública, puesto que determinadas condiciones sociodemográficas pueden suponer problemas económicos para la población, y estos, a su vez, pueden acentuar la marginación y la desigualdad, contribuyendo a las conductas delictivas. Así, la gobernabilidad incluye aspectos socioeconómicos. Ahora bien, la falta de seguridad pública afecta la percepción del ciudadano respecto al Estado —en otras palabras, la percepción de gobernabilidad—, ya que lleva a visualizarlo como un ente débil y puesto a prueba por diversos problemas sociodemográficos que pueden servir como caldo de cultivo para gestar conductas delictivas y detonar la violencia. Por esto, dichos problemas deben ser atendidos, asegurando una mejor calidad de vida para los ciudadanos, de modo que los delitos cometidos en un entorno social no estén enraizados o justificados en la marginalidad.

Antonio Camou (2013) define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para

² El libro analiza los conceptos de pobreza, crimen y violencia a la vez.

responderlas de manera legítima y eficaz” (p. 36), en donde se puede apreciar una interacción en donde la sociedad se convierte en demandante del Estado. Respecto a la respuesta estatal, es de señalar que los ciudadanos pueden no aceptar las soluciones que obtienen para sus problemas. Por ejemplo, frente a la inseguridad pública en México, el gobierno optó por desaparecer la Policía Federal, sustituyéndola con la Gendarmería Nacional: una forma de militarizar el país en aras de alcanzar los objetivos deseados en cuanto a seguridad, lo cual conduce a que las policías municipales pierdan cada vez más territorio, dejando de ser consideradas como agentes estratégicos. Esta decisión no ha sido bien recibida por parte de la población, ya que la nueva situación menoscaba los derechos humanos, por las facultades que se supone adquiere la gendarmería; además, contribuye a la debilidad municipal y a restarle autonomía.

Valdéz (2000), correlacionando ingobernabilidad y violencia, afirma que “la inseguridad pública y la violencia generan cierto grado de ingobernabilidad y a su vez la ingobernabilidad, con protesta civil o sin ella, propicia condiciones para el fomento de las actividades delictivas” (p. 291). En síntesis, un estado de caos desatado por decisiones que excluyen diferentes ámbitos de gobierno, generando disputas sin diálogo entre las partes y sin estrategias de coordinación, con lo cual siguen incrementando las actividades criminales. Así, la ingobernabilidad parte de la atención estatal nula o inadecuada para las demandas ciudadanas, incumpliendo la función protectora del Estado y generando a los ojos de la ciudadanía una imagen fragmentada y débil, sin estrategia ni coordinación. Esto conduce a problemas de cohesión social, que afecta los lazos vecinales y la identidad entre grupos que se reconocen como iguales o diferentes.

3. Análisis

3.1 Situación actual de la incidencia delictiva en el Estado de Guanajuato.

En el Estado de Guanajuato viven cerca de 5 853 677 habitantes, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). A su vez, en este Estado se concentra un 10,56% de los homicidios dolosos del país. En el siguiente gráfico se muestra el panorama, para 2015-2018, de delitos cometidos contra bienes jurídicos protegidos (la vida, la libertad, el patrimonio, entre otros) en el Estado de Guanajuato.

Gráfico 1. Incidencia delictiva 2015-2018, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

- Los delitos contra “bienes jurídicos como la sociedad y libertad personal” se mantienen casi imperceptibles, con respecto a los demás; por su parte, los delitos contra “el patrimonio” muestran un incremento más agudo en 2017 y, sobre todo, 2018, respecto a los años previos. Este tipo de delito es el que más registros presenta.

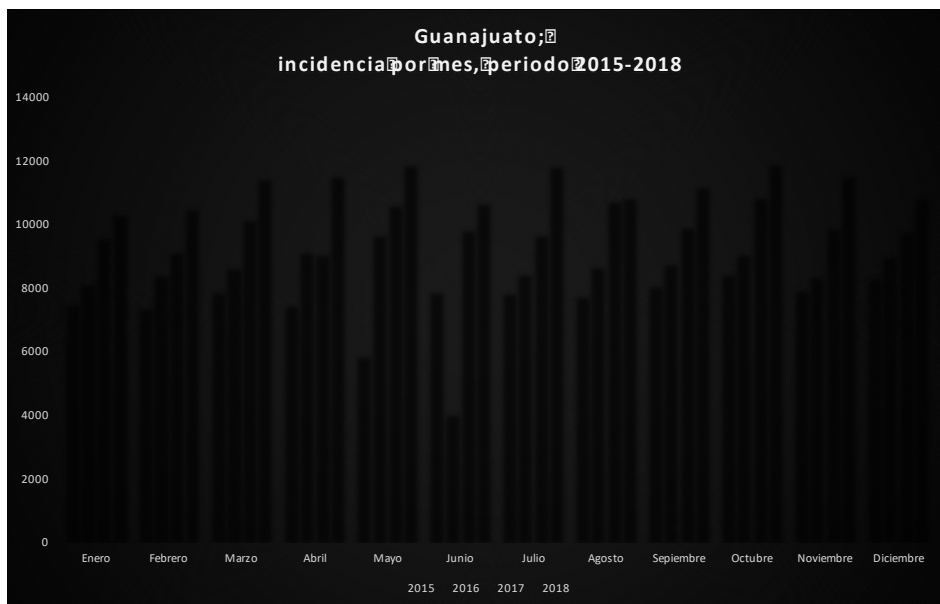
- La categoría “otros” (allanamiento a moradas, amenazas, delitos cometidos por servidores, delitos electorales, contra el medio ambiente, narcotráfico, evasión de presos, falsedad, falsificación, narcotráfico y otros delitos del fuero común) incrementó de modo regular durante todo el período, con un ligero ascenso en 2018.

- Los delitos contra “La familia” (incumplimiento de obligaciones, otros delitos contra la familia, violencia intrafamiliar, violencia de género en todas sus modalidades) se mantuvieron casi en el mismo nivel durante los años estudiados, con el mayor aumento en 2017 y una disminución durante el 2018.

- “La vida y la integridad personal” (aborto, feminicidio, lesiones y otros delitos contra la vida) fueron objeto de delito con cifras similares para 2015-2016 y 2017-2018, presentando este último período el incremento más significativo.

En el Gráfico 2 se presentan las cifras totales de delitos contra bienes jurídicos protegidos, desglosadas por mes, mostrando si existe algún mes que sea más o menos propenso a los actos delictivos.

Gráfico 2. Incidencia delictiva por mes 2015-2018, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

Se puede observar que el mes de junio de 2016 tuvo una tasa delictiva baja en relación con los demás meses de cada año. En cuanto a los otros meses, no existe una variabilidad que se pueda considerar relevante. En el Gráfico 3 se presentan los homicidios dolosos que se cometieron en el Estado de Guanajuato a lo largo del período analizado. Este tipo de homicidio está tipificado como aquel cometido a voluntad.

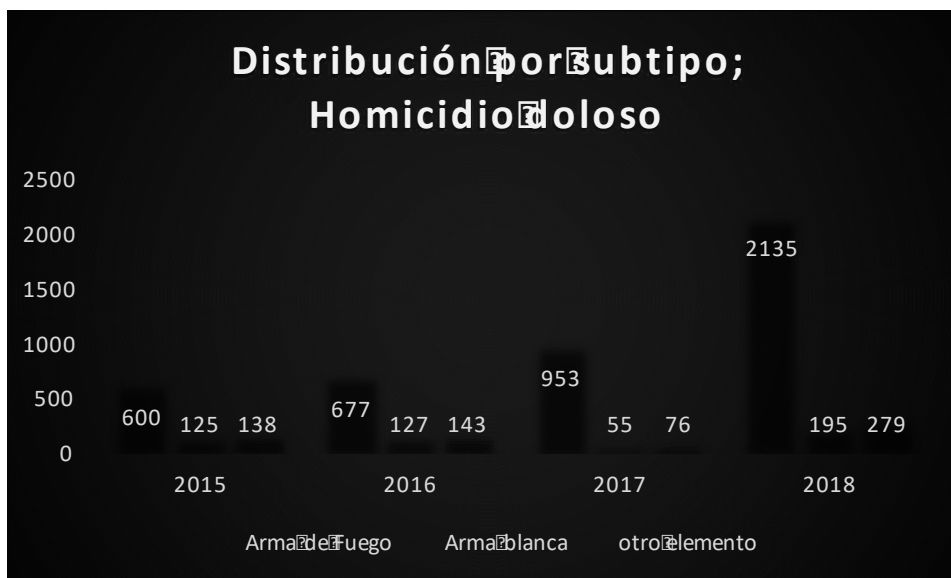
Gráfico 2. Homicidio doloso 2015-2018, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

En el Gráfico 3 se puede apreciar que durante el 2018 casi se duplicó la cantidad de homicidios cometidos respecto a 2017. Cabe señalar que el año 2018 fue el más violento para México en más de dos décadas, según el SESNSP. Como se mencionó con anterioridad, más allá del crecimiento de las tasas de incidencia delictiva, es necesario analizar si la violencia ha crecido a la par. Para ello, en el Gráfico 4 se desagregan los homicidios por subtipo, es decir, especificando el instrumento que fue utilizado para terminar con la vida de un tercero.

Gráfico 3. Distribución de homicidio doloso por subtipo 2015-2018, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

En el Gráfico 4 se puede apreciar que el uso de armas de fuego se ha disparado, siendo 2018 el año en que la utilización de este tipo de armas alcanzó el nivel más elevado, sobrepasando el doble de las cifras del 2017. Con respecto al uso de arma blanca u otro elemento, en 2017 disminuyó, pero se triplicó para el año 2018.

Además de las cifras, el uso de armas de fuego representa otro problema: su circulación en la entidad guanajuatense. México tiene una estricta ley de uso de armas de fuego, pero a pesar de ello sigue creciendo su uso ilegal, como lo afirma Amnistía Internacional: “este problema se ha acentuado por la corrupción, la delincuencia organizada y el mal funcionamiento de los sistemas de justicia penal” (Amnistía Internacional, 2019, párr. 27). Todo ello se entrelaza para que la violencia en la comisión de delitos aumente, así como los homicidios dolosos, puesto que el uso deliberado e ilegal de un arma de fuego conduce a atentar contra la vida, una vida que debe ser protegida y resguardada por el Estado, en su función de protector. Bajo esta misma tesitura se encuentran las lesiones dolosas.

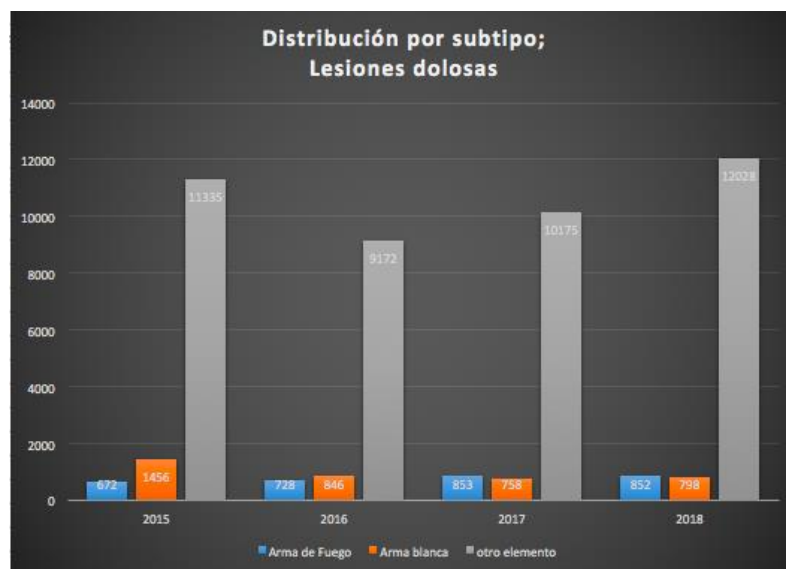
Gráfico 5. Lesiones dolosas 2015-2018, Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

Según las estadísticas, estas lesiones han decrecido con respecto al año 2015, aunque la diferencia entre 2015 y 2018 es poca. Pero si se relacionan con el aumento de los homicidios dolosos, puede deducirse que su reducción no se debe a la disminución de la delincuencia, sino al hecho de que la acción de quitar la vida se está concretando cada vez más. Es decir, hay menos lesiones porque hay más homicidios. En el Gráfico 6 se puede apreciar que las lesiones cometidas con “otro elemento” han crecido, y las de arma blanca y de fuego no han tenido grandes diferencias en las cifras.

Gráfico 6. Distribución por subtipo de lesiones dolosas 2015-2018, Guanajuato.

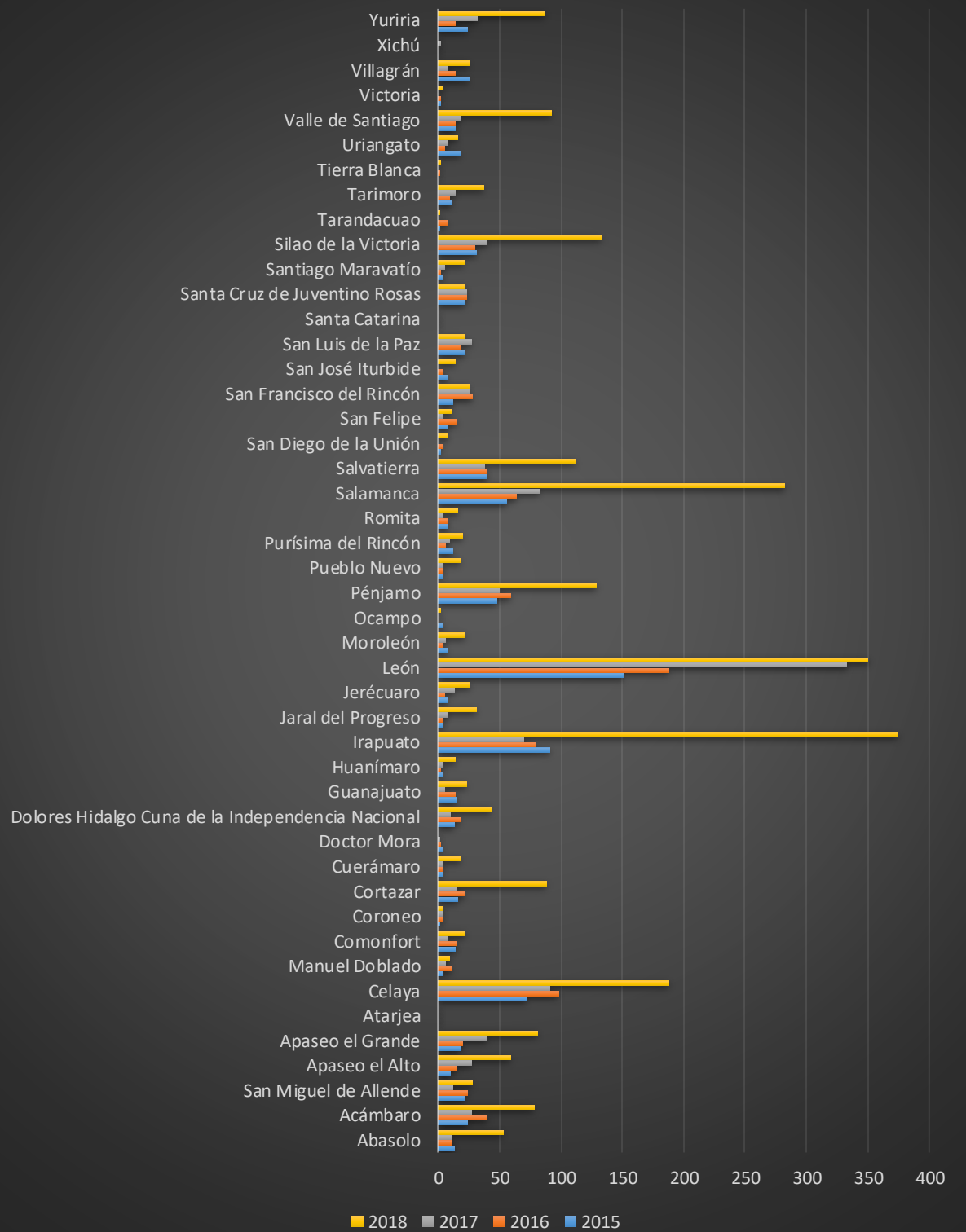


Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

A nivel estatal esas son las cifras. Ahora bien, para analizar ligeramente algunos contextos municipales al interior del Estado, en el siguiente gráfico se presentan las tasas de homicidios de los municipios del Estado de Guanajuato.

Gráfico 4. Homicidios 2015-2018 en municipios de Guanajuato (siguiente página)

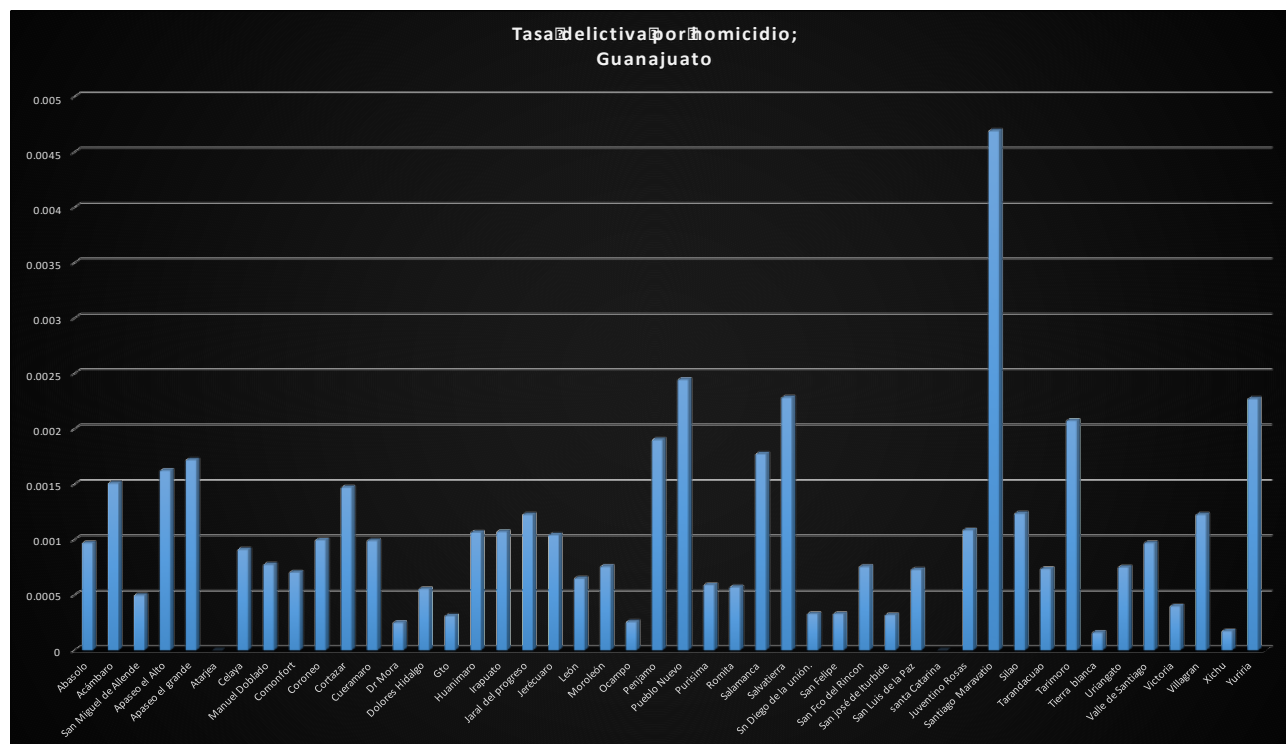
Guanajuato: Homicidios dolosos por municipio 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

Con respecto a los delitos clasificados como “otros”, donde se encuentra el narcotráfico en su modalidad de narcomenudeo, este subtipo representa 17% de la estadística, siendo las cifras de los municipios registrados en el Gráfico 7 las más altas, excepto por Salamanca, que es desplazado por San Francisco del Rincón y se ubica en cuarto lugar; pero cabe mencionar que la cifra más alta se presentó en el 2015, de ahí en adelante, la tasa ha ido bajando. Mientras tanto, de 2015 a 2017, Salamanca elevó la tasa y durante 2018 tuvo una ligera caída. A su vez, municipios como Valle de Santiago, Purísima del Rincón, Silao, Pénjamo y Guanajuato (capital) han aumentado sus delitos para esta modalidad. Observando las cifras, el 2018 se presenta como un año donde se comienzan a ver puntos pequeños en casi todos los municipios con respecto a este delito.

De los 46 municipios en el Estado de Guanajuato, León, Salamanca, Celaya e Irapuato concentran 57% de las cifras delictivas en la entidad, siendo los más grandes y estando situados en el corredor del Puerto Interior. Como muestra el Gráfico 8, los homicidios dolosos se concentran en algunos municipios y en otros son casi imperceptibles o inexistentes, como es el caso de Atarjea. A pesar de que Salamanca, Celaya, León e Irapuato tienen incidencia delictiva alta, no se puede ignorar otros municipios que han elevado esta cifra delictiva, como son: Yuriria, Villagrán, Valle de Santiago, Silao, Santa Cruz de Juventino Rosas, Salvatierra, Pénjamo, Apaseo el Alto y Apaseo el Grande. El fenómeno delictivo se ha expandido en el Estado de Guanajuato sin que alguna estrategia dé resultados para reducir las estadísticas en la comisión de delitos. Además, debe tenerse en cuenta que los delitos que revelan mayor violencia son los homicidios, pues la elevada cifra de los cometidos con arma de fuego denota premeditación y organización para cometerlos. El siguiente gráfico (5) muestra la tasa delictiva por homicidio en los municipios de Guanajuato durante 2018.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP.

En el Gráfico 8 se muestra la tasa de homicidios dolosos por cada 10 000³ habitantes, desglosada por municipio, ilustrando gráficamente aquellos municipios que han elevado sus estadísticas. Se puede apreciar que Santiago Maravatío, Pueblo Nuevo, Yuriria, Pénjamo, Salamanca y Salvatierra presentan las puntas más largas en su tasa delictiva. Ligeramente por debajo se encuentran Apaseo el Grande y El Alto. León, el municipio más grande del estado, queda con una de las tasas delictivas en homicidio doloso más bajas. En cambio, varios municipios pequeños, como Santiago Maravatío, que cuentan con una población menor a los 7000 habitantes, tienen un crecimiento elevado en homicidio doloso durante 2018, pues los años previos tenían menos de cinco homicidios por año. En la mayoría de los municipios que se aprecian en el Gráfico 8 se elevaron las cifras en homicidio doloso considerablemente en el año 2018.

3.2 En lo sociodemográfico

Para analizar algunas variables sociodemográficas se estableció a los municipios de Salamanca, Celaya, León e Irapuato como casos de estudio; pero León no presenta cifras tan altas como los municipios pequeños en la tasa de incidencia delictiva ya descrita, por ello es conveniente analizar las variables que se proponen a continuación en los municipios con más homicidios dolosos con respecto a su población. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de México, entre agosto de 2018 y enero de 2019, en la lista de los municipios más violentos en México (Valle, 2019), Yuriria aparece en cuarto lugar, Salamanca en séptimo, Salvatierra en octavo, Pénjamo en décimo. En esta lista, entonces, aparecen cuatro municipios de Guanajuato entre los primeros diez más violentos; y los cuatro, excepto Salamanca, no concentran poblaciones grandes y son de índole agrícola, no son grandes ciudades.

Analizando las características sociodemográficas mencionadas para los municipios con tasas más altas de violencia, se encontraron problemas de violencia intrafamiliar, con una tendencia al aumento; se halló que casi 100% de la población accede a servicios públicos básicos, excepto en drenaje; y al observar los niveles educativos, se observa que casi 30% de la población en estas zonas se encuentra en rezago educativo. Para algunos autores mencionados, como Petrella (2003) y Arriagada (2001), estas condiciones sociodemográficas no se constituyen como causas del fenómeno delictivo, originado, según ellos, en cuestiones más estructurales. Lo que se reconoce en sus estudios es que las condiciones infraestructurales donde se desenvuelve el ser humano sí tienen que ver con su capacidad de socialización. Así, puede encontrarse aquí una contradicción, puesto que si la infraestructura influye en los procesos de socialización del individuo, esto implica que la falta de cubrimiento de las necesidades básicas del ser humano, en cuanto a servicios públicos, constituye una de las diferentes causas de los actos delictivos, si recordamos lo ya expuesto sobre la violencia y sus causas.

La violencia se puede estudiar desde diferentes causales, pero no hay que olvidar que todas se alimentan entre sí y dañan el tejido social, pues las desigualdades generan marginación y esta, a su vez, falta de cohesión entre individuos que se reconocen diferentes

³ Normalmente las tasas delictivas son calculadas por cada 100 000 habitantes, pero en el Estado de Guanajuato hay municipios que cuentan con menos de 8000 habitantes, es por ello que se calcularon con base en diez mil habitantes.

del resto de la sociedad ante las desigualdades que los afectan. Así, no se atribuye el origen de la violencia solo a las condiciones sociodemográficas, pero sí se reconoce que estas pueden alimentar los procesos de socialización, las pautas bajo las cuales el individuo se relaciona, conforme la sociedad cambia. En fin, la sociedad es compleja y así de complejo es el estudio de aquello que motiva al individuo para delinquir.

Hasta aquí, la teoría y una ligera revisión de cuestiones estructurales hacen presumir una probable relación entre desigualdades que causan marginación y las pautas de socialización del individuo, pero dichas variables no responden de la misma manera en cada contexto. Por otra parte, es importante preguntarnos ¿cómo se refleja la percepción del fenómeno delictivo en las acciones de gobierno? Para responder a ello, se revisó el siguiente programa.

3.3 Analizando el programa de prevención social del delito.

La prevención social como un instrumento de probable solución de raíz para el problema del delito ha tomado fuerza en los últimos años, con lo cual ha conseguido partidas presupuestales en su calidad de política transversal. Es por ello que a nivel federal existen fondos como el Fondo para el fortalecimiento de la seguridad pública (Fortaseg) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (Fasp), cuya razón de ser es la prevención del delito. Tales fondos se regulan a través del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas, en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, en cuyo Artículo 3 se estipula que estos subsidios tienen como objetivo apoyar las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de programas y acciones en materia de seguridad pública, priorizando un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia.

Bajo esta misma línea, el Programa de prevención del delito es consciente del problema estructural que representa la incidencia delictiva. Al menos así lo refleja su diseño, pues el plan estratégico hace énfasis en aquellos factores que posiblemente estén influyendo en la seguridad pública en Guanajuato. Además, para la prevención de conductas y acciones delictivas se establece un programa transversal en el cual convergen diferentes actores y sectores sociales, pues sin la participación ciudadana y su compromiso no se puede alcanzar el éxito en cualquier política pública y más en cuestiones que involucran problemas sociales.

Analizando el Programa

Una teoría del cambio como herramienta para la evaluación de programas debe responder a la pregunta ¿cómo, en teoría, el programa resuelve el problema? Es por ello que antes de implementarlo se realizó una evaluación de necesidades, con un enfoque sistémico, para identificar las causas del problema y el involucramiento de diferentes sectores, de acuerdo con las estrategias y líneas de acción del programa.

El programa llevó a cabo una investigación sobre lo que podría alentar las conductas delictivas en Guanajuato, con una metodología de *marco lógico y árbol de problemas*, que arrojó datos de las colonias que necesitan más atención y en donde se deben priorizar los programas a implementar con el enfoque preventivo. Como resultado, se encontró que las principales causales de violencia en la entidad federativa son:

- a) La ilegalidad, deterioro de valores y desintegración familiar.
- b) La violencia como problema de salud pública.
- c) La inequidad de género.
- d) Las insuficientes condiciones de desarrollo social.
- e) La ausencia o pérdida de espacios que coadyuven a la cohesión social.
- f) La incertidumbre jurídica y desconfianza institucional.
- g) La disminución de la participación ciudadana.

De esta manera, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública se está presentando la incidencia delictiva como un problema estructural, que debe ser atendido de raíz. A continuación, el programa se desglosa de la siguiente manera.

Definiendo la intervención, los objetivos y los resultados

Problema: La inseguridad pública en el Estado de Guanajuato.

Intervención: Programa estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “Actuar es prevenir” 2014-2018.

Objetivos: Con base en los ejes detectados como detonantes de la violencia, el Programa se desenvuelve en las siguientes 10 líneas estratégicas transversales, cada una de las cuales implica otros objetivos:

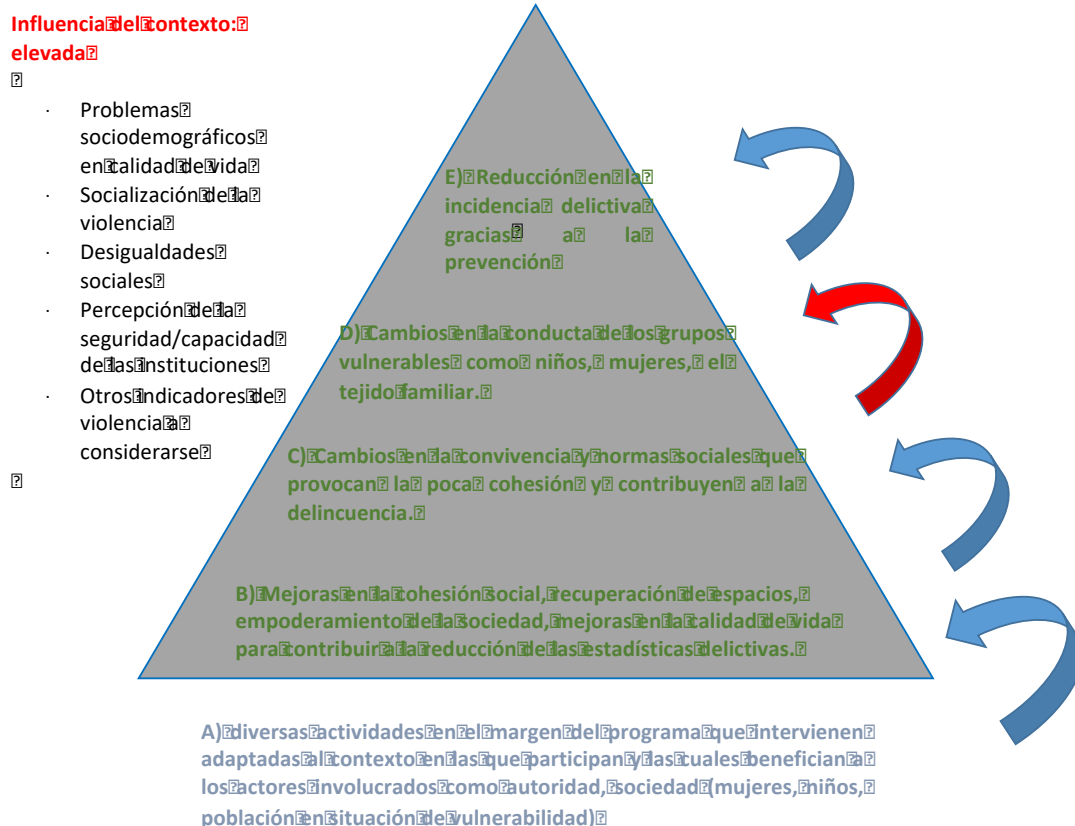
- 1) Cultura cívica, valores y familia.
- 2) Salud con enfoque preventivo.
- 3) Desarrollo autogestivo.
- 4) Autoempleo e ingreso.
- 5) Equidad de género.
- 6) Inclusión para grupos prioritarios.
- 7) Niños y jóvenes con proyecto de vida.
- 8) Participación ciudadana.
- 9) Mejoramiento y rescate de espacios públicos.
- 10) Certeza jurídica y marco institucional.

Actores involucrados: La población detectada como vulnerable, la entidad federativa, el municipio y la federación.

Población objetivo: La población que se encuentre vulnerable o en riesgo de caer en la delincuencia. Cada actividad del Programa, mediante un análisis de las zonas más conflictivas en el Estado de Guanajuato, se desarrolla a través de polígonos prioritarios y secundarios, en los 46 municipios del Estado de Guanajuato.

Análisis a través de la teoría del cambio: Ya contextualizado, y siendo puntuales con las estrategias, se realiza en seguida un análisis del Programa con base en la teoría del cambio.

Cuadro 1. En una versión simplificada de la teoría del cambio



Fuente: basado en el modelo de UNICEF, adaptación propia al modelo de prevención del delito

La teoría del cambio, aplicada al análisis del Programa de prevención social de la delincuencia y la violencia, mostró objetivos que probablemente no están siendo alcanzados, como la propia reducción de la violencia, pues el modelo preventivo debería considerar aspectos como los reincidentes y las oportunidades que se les pueden brindar en su reinserción a la sociedad; respecto al empoderamiento de la mujer para no ser víctima de la violencia, no puede tomarse solo a la mujer como individuo en quien recae la prevención, sino también al contexto familiar y la figura masculina, pues la prevención de la violencia debe incluir a todos como factor de cambio y no solo a las mujeres para evitar que las agredan; en lo atinente al respeto por los derechos fundamentales, el modelo da por sentada la participación ciudadana en las actividades que propone, como talleres, eventos y pláticas de formación y sensibilización para el autocuidado, en primarias, secundarias y diversas instituciones educativas: para cada una de las líneas estratégicas, se habla de realizar actividades como pláticas y talleres en todas las escuelas, brindar capacitación a los profesores y enfatizar en las actividades para los niños. Nada de esto es errado, pero no tiene en cuenta la medida en que los padres de familia participan o están dispuestos a participar en este tipo de acciones.

Una desventaja más que puede tener este modelo es la falta de compromiso por parte del municipio, pues a pesar de contar con fondos federales para la prevención del delito, se

deben considerar las diferentes causales de la incidencia delictiva y cómo interactúan para una correcta ejecución del Programa. Si bien se han definido zonas de atención prioritaria, debe haber seguridad de que las actividades y programas permeen a las personas que lo necesitan y, como menciona el Programa, se respeten los derechos humanos de cada individuo. En materia de evaluación, para este Programa se elabora un índice que considera los hechos delictivos, las actividades en materia de prevención social y las faltas administrativas, todo ello como un reflejo del impacto del Programa.

La prevención del delito debe implicar la mejora de la calidad de vida del ser humano, en sus dimensiones de salud, economía y, en general, en las condiciones de vida de la población. En otras palabras, el Estado debe brindar lo básico a la ciudadanía que se encuentra en situación vulnerable y potencial peligro de caer en las redes del crimen. Así, las actividades que se planean bajo esta lógica son cercanas a lo que se quiere lograr con la cohesión social, pero ¿se están llevando a cabo de la manera correcta? La respuesta es negativa, pues el Programa da por sentado que habrá asistentes a cada una de las actividades de prevención, pero no ha impulsado, por parte, por ejemplo, de comités vecinales, la promoción del Programa y sus actividades, para involucrar a más población; así mismo, se establecen los logros del Programa solo con base en el cumplimiento de las actividades, pero estas deberían ser vigiladas, para saber a cuánta población llegan, si hay continuidad en la asistencia de las personas y qué impacto tiene el Programa en sus vidas.

Con respecto a los actores que se deben intervenir en este Programa, se necesita la responsabilidad y participación desde lo municipal: los alcaldes son el gobierno de primer contacto, es por ello que la intervención se debe cimentar en una buena coordinación entre actores.

Al igual que los diversos enfoques que se usan para analizar la incidencia delictiva, se deben considerar de manera particular las estrategias en cada zona detectada como violenta, pues los índices delictivos responden de manera diferente en cada una de ellas. En el caso de León – Guanajuato, sus cifras relacionadas con narcomenudeo son mayores que las de los municipios que son más violentos, de acuerdo con su tasa delictiva por cada 10 000 habitantes.

4. Los retos en materia de seguridad pública

Desde la administración pública, los desafíos detectados son:

- **Evaluación:** Vista como la constante vigilancia que debe haber sobre los recursos asignados para prevención del delito y cuánto se destina para prevención social. En el caso de FORTASEG y FASP, que implican aportaciones federales para los municipios, se observa que los recursos son ejecutados, pero se percibe en las policías municipales falta de recursos materiales para ejercer su labor en las calles.⁴

- **Coordinación:** La falta de esta ha sido uno de los obstáculos para el éxito de los programas. La ley para la prevención del delito menciona el tema de la coordinación que debe existir, pero en la práctica queda de lado. Si bien cada municipio responde a una

⁴ En el Estado de Guanajuato, miembros de la policía municipal han manifestado la preocupación de no contar con el equipo necesario para hacer frente a grupos delictivos que están equipados con armas de fuego.

realidad diferente, al menos de grado, debe existir una coordinación entre lo federal, estatal y municipal e intermunicipal, como una red de apoyo, por compartir problemas de seguridad; esto, en aras del objetivo principal, que es bajar la tasa de incidencia delictiva⁵.

- **Reconocer el problema:** Este aspecto es una deuda del gobierno del Estado de Guanajuato y las presidencias municipales, pues la seguridad pública no solo corresponde a las instituciones de seguridad pública, ni a una determinada demarcación territorial⁶, sino a cada institución pública y a la ciudadanía. Desde lo regional no se han perfilado los municipios como pilares importantes que deberían diseñar sus propias estrategias, pocos son los que mencionan los comités ciudadanos para apoyar la prevención.

- **Innovación en materia de seguridad pública:** En Heredia (2018) se menciona que la administración debe innovar ante problemas sociales específicos, lo cual es pertinente ante las alzas delictivas, el dinamismo de la sociedad, la elección de los modelos de prevención del delito y, particularmente, de prevención social, en donde se visualiza el carácter estructural de la violencia. Sin embargo, las tasas delictivas son tomadas como mera estadística y no se leen en profundidad, lo que se podría hacer, por ejemplo, en la manifestación de crímenes violentos, diferenciando los que se asocian a crimen organizado, como el homicidio doloso cometido con arma de fuego, en su modalidad de ejecución, y la violencia intrafamiliar. Con este análisis de fondo, se ayuda a visibilizar la violencia gradual que hay en el tejido social.

- **Participación ciudadana⁷:** Para lograr un Estado fuerte, con gobernabilidad, se debe involucrar a la ciudadanía, pues la llamada gobernabilidad no solo es cuestión del Estado, sino también de la población. La prevención social implica que los actores ciudadanos puedan presentar propuestas en materia de políticas públicas, aunque tal acción no es vinculante y no se asegura que sean aprobadas, lo cual es una desventaja frente a los objetivos propuestos, ya que las redes sociales, respecto a lo regional, a la identidad, conocen mejor los territorios, pues es donde se desenvuelven.

El programa de prevención social debe reconsiderar sus metas, objetivos, reglas de operación y población objetivo, replanteando, más allá de los números, cómo se tejerá la cohesión social entre los habitantes vulnerables. Desde esta perspectiva del problema, ante los ojos del gobierno, se debe hacer énfasis en su papel de brindar seguridad humana.

⁵ La prevención social del delito corresponde a una política a largo plazo. Los jóvenes en riesgo son considerados desde una edad temprana, para evitar que delincan, y los jóvenes infractores, para generar cohesión social.

⁶ Con esto se alude a que más allá de la jurisdicción por el tipo de los delitos, estos son cometidos en la entidad federativa, por su población, y su tratamiento es responsabilidad compartida de todos los municipios del Estado.

⁷ En el contexto mexicano, con el cambio de presidente, surgen nuevos problemas, ya que se están reformulando los programas y en estas reformas no se refleja la participación ciudadana, la cual es medular para la prevención.

5. Conclusiones

La seguridad pública, como un fenómeno que evoluciona, debe estar en constante análisis, desde cualquier posición, ya sea estructural, institucional o cultural, cada una de las cuales presenta, implícitamente, fases en las conductas delictivas, comportamientos graduales que, ante una percepción de impunidad, se magnifican.

En las estadísticas analizadas, los municipios más violentos, como Pénjamo, Salvatierra, Santiago Maravatío, pertenecen a regiones agrícolas; mientras que otros, como Villagrán, han elevado sus niveles de violencia y delito, pero sin relación con el narcomenudeo. Conforme a esto, las estadísticas develan el surgimiento de nuevas actividades delictivas, como el robo de hidrocarburos⁸ lo cual implica la especialización de las actividades delictivas, de modo que ya no se habla solo de narcomenudeo, sino de robo de combustibles.⁹

Ante este panorama, la federación necesita indiscutiblemente la coordinación de acciones con el gobernador y los municipios. Y es que acciones individuales como las que ha llevado a cabo el gobierno federal terminan generando mayor violencia, como se menciona en Valdéz (2000)¹⁰. Se requiere, entonces, el municipio como un actor más comprometido y no pasivo frente a los dictados del Estado, pues resolver los problemas de violencia implica intercambio de información, capacitación y estrategias de desarrollo regional. Y, como uno de los retos mencionados, debe incluirse la innovación en materia de seguridad pública, ante el aumento de su complejidad y los crecientes cambios sociodemográficos¹¹ por los que atraviesa Guanajuato.

En general, en cuanto a la estrategia de prevención social del delito, la planeación de los proyectos y programas debe darse con base en los indicadores que explican la generación de violencia y trabajar desde cada uno de ellos, considerando como se involucrará a las personas para que sientan pertenencia con este tipo de programas, que deben estar regidos por el contexto encontrado en cada zona. Para que en verdad se genere el impacto deseado, la prevención del delito debe comenzar desde las necesidades básicas de la población e ir escalando, desde lo sociodemográfico a lo cultural, terminando con la socialización de las causas y consecuencias de la violencia en el núcleo familiar, reivindicando lo importante que es un sano desarrollo desde el entorno familiar y el respeto de los derechos humanos de sus integrantes.

Desde la perspectiva estructural que se ha manejado en el presente trabajo, todo esto regenerará la gobernabilidad perdida y mejorará la percepción de la sociedad acerca del Estado, ante una realidad menos violenta que la que se vive hoy día en Guanajuato.

Analizando, entonces, el aspecto cualitativo de las variables que ofrece la teoría, se puede identificar una cadena causal que contribuye a las actividades delictivas. Desde este

⁸ El nuevo gobierno está apostando por la centralización y la participación ciudadana solo desde las urnas electorales.

⁹ En el Estado de Guanajuato, que es uno de los Estados con mayor número de robo a hidrocarburos, las nuevas acciones contra este delito han desatado una ola delictiva con una connotación violenta preocupante.

¹⁰ El autor menciona que combatir la violencia con actividades agresivas solo hace que, ante un panorama de caos, las actividades delictivas crezcan.

¹¹ Esto se refiere al llamado clúster automotriz de Latinoamérica, ante una expansión del Puerto Interior que involucra cada vez a más municipios, y todo lo que ello conlleva: demandas en cuanto a satisfacción de servicios, y población que migra y vive en las periferias sin lo básico, por mencionar algunos elementos.

panorama se puede reconocer el extenso trabajo que se requiere para que Guanajuato vuelva a ser una entidad federativa segura, pero para ello se necesita, como primer paso, entender el problema que se vive no solo en Guanajuato sino en todo el país.

6. Referencias

Amnistía Internacional (2019). Datos clave sobre la violencia con armas de fuego. Recuperado de <https://bit.ly/2XifYIj>

Alvarado N., Muggah R., (2018), “Crimen y violencia; un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Lgarapé, DOI <http://dx.doi.org/10.18235/0001440>

Arriagada, I. (2001), Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo, CEPAL, Santiago de Chile, Serie 57.

Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México: IFE.

Cepal (2007). “*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*”. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/2UEGeLv>

Chesnais, J. C. (1981). *Histoire de la violence*. París, Francia: Robert Laffond.

Estado de Guanajuato (2018). *Programa Estatal de prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018*. Guanajuato, México: Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Recuperado de <https://bit.ly/2MIJf3U>

Farrington, D., y Welsh, B. (2009). *Making Public Places Safer: Surveillance and Crime Prevention*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

Fariña, Francisca & Vazquez, Maria & Arce, Ramon. (2011). Comportamiento antisocial y delictivo: Teorías y modelos. Recuperado en https://www.researchgate.net/publication/275971180_Comportamiento_antisocial_y_delictivo_Teorias_y_modelos

Fernández, E., Bartolomé, R., Rechea, C. y Megías, Á. (2009). Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España. *Revista Española de Investigación Criminológica* (7), 1-30. Recuperado de <https://bit.ly/2W1IxbC>

Gobierno de México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019). *Incidencia delictiva del Fuero Común, metodología anterior*. Recuperado de <https://bit.ly/2wFczaZ>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. (2014). *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención del Delito ECOPRED (2014)*. Recuperado de <https://bit.ly/2uM0Rua>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. (2015). *Encuesta de población intercensal*. Recuperado de <https://bit.ly/2Ri5c1M>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2017)*. Recuperado de <https://bit.ly/2XgPRS9>

Keane, J. (1996). *Reflexiones sobre la violencia*. Madrid, España: Alianza.

Heredia, J. (2018). Innovación en el sector público. En M. Dussauge y M. Pardo (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (pp. 221-254). México: INAP.

Laplante, J. (2001). *La violence, la peur et le crime*. Ottawa, Canadá: University of Ottawa Press.

OECD (2011). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. París: OECD Publishing, en Coneval, *Cohesión social: Balance conceptual y propuesta teórico metodológica* (2015), México.

Petrella, L. y Vandersheuren, F. (2003). Ciudad y violencia. Seguridad y ciudad. En: M. Balbo, Ricardo Jordan, Daniela Simioni (comps.), *La ciudad inclusiva* (pp. 215-235). Santiago de Chile: CEPAL.

PNUD, (2017), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, “Progreso multidimensional: más allá del ingreso”.

Thornberry, Terence P, Y, Krohn Marvin D (2003) *Gangs and Delinquency in developmental perspective*, Printed in the United Kingdom at the University Press, Cambridge.

Thornberry, Terence P. (1987) *Toward an interactional theory of delinquency*, University at Albany, State University of New York, Volume 25, N° 4, pp.863-891.

Valdéz Zepeda, A. (2000, mayo-agosto). Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones. *Estudios Políticos*, [Sexta época] (24), 281-291. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2000.24.37285>

Valle, D. (2019). Municipios más violentos de noviembre 2018 a abril 2019. *El crimen*. Recuperado de <https://bit.ly/2EK5sSU>

Vázquez González (2003). *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminologías*, Colex, Madrid.