Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde)

Número 37

Seminario Internacional de Observatorios Ciudadanos

24 de marzo de 2011, Ciudad de México

Redacción: Diego Álvarez Zanollo

"Este producto ha sido posible gracias al generoso apoyo de National Endowment for Democracy (NED). Sin embargo, el contenido del mismo no expresa la postura de la organización antes mencionada respecto a este tema, por lo que se les deslinda de cualquier consecuencia que pueda derivarse por las declaraciones y/o información aquí incluida".

PRESENTACIÓN

Ernesto López Portillo
INSYDE, México

A nombre del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) quiero expresarles nuestra enorme satisfacción de tener a tantos amigos y amigas reunidos el día de hoy, a tantos expertos que han trabajado incluso por décadas en los temas que hoy nos reúnen. No tengo la menor duda de que vamos a tener dos jornadas de extraordinario aprendizaje. Este evento es, en el más estricto sentido, un diálogo; no vienen unos a impartir cátedra y otros a escuchar, espero que todos pongan sobre la mesa temas y preocupaciones, que de pronto pueden ser muy diversos, a partir de las múltiples realidades locales aquí presentes, pero que también pueden ser muy cercanos para el aprendizaje colectivo.

Quiero agradecer y darle la bienvenida a nombre del Instituto a Javier Hernández, quien tendrá el uso de la palabra para acompañarme en esta inauguración.

Javier Hernández
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH)

Muchas gracias, Ernesto, muy buenos días a todos, bienvenidos a México para los que visitan nuestro-vuestro país; yo soy peruano, pero como huésped en México, me alegra ver nombres e instituciones de nuestro subcontinente.

El sentido de la reunión de hoy, que ustedes van a desarrollar de manera intensa, es para nosotros motivo de alegría y también de interés. Las Oficinas que en América Latina la Alta Comisioonada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mantiene son la Oficina de Colombia —con una Suboficina en Cali—, la Oficina de Guatemala, la Oficina de Bolivia y la Oficina de México. Pero fuera del modelo de Oficinas, donde tenemos mandato amplio y multipropósito, tenemos también en Ecuador un Asesor de Derechos Humanos al Equipo de País, lo tenemos también en Paraguay, Honduras y acabamos de cerrar el programa en Nicaragua, pero el funcionario se ha quedado dentro de un proyecto para mantener la continuidad de esa aproximación. Por último tenemos las dos oficinas regionales, que se encargan de sus repectivas zonas exceptuando los países en donde hay Oficina: la de Santiago de Chile, que ve Sudamérica, y la de Panamá, para la región de Centroamérica y el Caribe.

En nuestra última Reunión Subregional de Presencias en el Terreno, en octubre del año pasado, se tomó una decisión formal dentro del Equipo de las Américas, que es un equipo de derechos humanos, de desarrollar rápidamente vinculación y capacidades en las Oficinas y Asesorías de Derechos Humanos al Equipo de País, y Oficinas Regionales de desarrollar rápidamente contacto, respuestas y metodologías que alivien la perspectiva

de derechos humanos con la perspectiva de seguridad ciudadana. Esa decisión orgánica de la división de las Américas y presencial por los cabezas de esas oficinas aquí, tiene un punto ampalancamiento importante y también real. Es un acuerdo establecido con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyo informe sobre seguridad ciudadana en las Américas ha sido editado y reimpreso conjuntamente por cada una de nuestras presencias en nuestros diferentes lugares, y de hecho, en noviembre del año pasado hicimos un esfuerzo por socializar, discutir, sensibilizar a vairas de las instituciones que son nuestra contraparte en México con el documento que les cito. En el curso de la tarde de hoy voy a poner a su disposicón copias que puedan llevarse a sus instituciones. La Comisión como tal ha hecho un esfuerzo más bien conceptual de poner en mesa estándares que surgen de la sentencia pero también de una urgente necesidad desde el campo de los derechos humanos, de ocupar el espacio que nos corresponde en el debate sobre seguridad ciudadana. Dicho esto, y estos dos antecedentes importan, la reunión de Presencias de Terreno, que se desarrolla una vez al año, de la Oficina del Alto Comisionado, va a tener lugar en abril y vamos a asistir todos los compañeros de las Américas, va a tener un punto específico sobre seguridad ciudadana. El debate global sobre el tema tiene diversos componentes; algunas de nuestras Presencias en el Terreno, particularmente en el continente africano, no se implentan en contextos propiamente de seguridad ciudadana, sino abiertamente de conflicto armado interno y en algunos casos de conflicto internacional. En casos muy particulares, esto tiene un formato de operaciones de mantenimiento de paz, y nosotros somos la división de derechos humanos de esas operaciones.

Es un debate que queremos llevar desde las Américas por varias razones, no sólo por la especialización y calidad academica surgida desde nuestro subcontinente en torno al tema, sino también porque nuestro subcontinente tiene la particularidad en este contexto más global, el aporte de haber estabilizado sus procesos de transición, algunos de democratización, también sin duda de liberalización, pero marca todavía déficit, brechas importantes en términos de desarrollo humano, de erradicación de la pobreza extrema y de oportunidades. Hay, lo dice el Latinobarómetro con insistencia, un desencantamiento sobre la democracia que en caso de mi país, dónde tendremos elecciones en tres semanas, lleva ya hace un cuarto de siglo un ingrediente de imprevisibilidad en los resultados electorales que es casi como una ruleta rusa, y hay experiencias nacionales, que yo con respeto menciono sin aludir a países específicos, de periodos muy turbulentos, confrontaciones sociales muy intensas, de gobierno de distinto signo ideológico o político, pero de masas postergadas que son muy radicales, broncas, plebeyas, en sus reclamos frente a los temas de bienestar y particularmente los temas de seguridad. Y encontramos entonces que en la apariencia —hasta ahora sólo contradicha por los accidentes en Honduras— de nuestras estabilidades democráticas ya conquistadas tenemos una evolución social y en particular una visión desde las capas sociales más postergadas de que los problemas de seguridad han pasado al primer orden. Es por eso que agradecemmos la invitación de Ernesto a participar y aprender a escuchar de los trabajos de ustedes va a ser enormemente útil para nuestra reunión de Abril a nivel mundial, y va a reforzar la propia difusión interna del Equipo de las Américas,

la alianza con la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), la ventaja de haber podido convencer a Ernesto que nos acompañe un par de días en este aquelarre mundial que dura más de diez, algunos colegas como Mila Paspalanova**,** puedan estar a disposición de ustedes para tomar nota de las preocupaciones en el campo de derechos humanos puedan hacernos llegar, y poner a su alcance algunos materiales, aparte del informe que les he prometido.

Ratificando que nuestra presencia aquí es humilde y de pares, venimos a aprender, agradezco la oportunidad de acompañarlos y dar inicio a los trabajos del día.

Ernesto López Portillo
Gracias Javier. Voy a usar tres minutos más antes de ceder este espacio a moderadora y participantes de la primera mesa. Quiero agradecer a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por el apoyo que nos han dado —se está transmitiendo en directo el evento a través del portal de internet—.

Quiero hacer una anotación rápida en cuanto al concepto que fundamenta el evento. Ustedes se encuentran sistemas de información y observatorios directa e indirectamente relacionados con el tema de seguridad y convivencia. Decidimos reunir observatorios diversos para hacer un intercambio productivo, positivo, que permita aprender desde la experiencia de otros, así sea relacionada directamente o no con la temática de la observación. Los propios observatorios involucran directamente a INSYDE, tienen perfiles diversos, pero a la vez están arribando de una plataforma metodológica similar.

No quiero obviar un a mención en cuanto al aspecto crítico en que se encuentra México en este momento. A quienes nos visitan desde otros países, desde luego informados sobre el asunto, compartimos nuestra profunda preocupación. Estamos en un momento de ambivalencia, porque por un lado vemos un crecimiento extraordinario y productivo de la sociedad civil que se involucra en estas temáticas, un proceso creciente de diálogo con las instituciones, pero también vemos una persistencia clara, grave delicada y dañina de los modelos autoritarios de la seguridad y la justicia penal. El momento es para algunos una encrucijada en donde México tiene que decidir qué camino tomará ante los retos asociados a la inseguridad y la violencia y en este proceso de definición estamos teniendo costos monumentales que dan un cambio a la historia del país.

En presente y en futuro estaremos hablando desafortundamente por muchos años de lo que este país está pagando por la incapacidad colectiva de construuir soluciones democráticas inspiradas en derechos y propias de un estado democrático para los problemáticas de seguridad y violencia. Desafortunadamente, les podemos decir a nuestros amigos extranjeros que por aquí las cosas van a estra muy movidas durante mucho tiempo.

Vamos a platicar sobre qué son los observatorios, cómo nacen y para qué son, pero quiero dejarles un reto a todos ustedes, y es responder a la pregunta de cuáles son los resultados. En INSYDE nos hacíamos esta pregunta y encontramos pocas respuestas. ¿Cuáles son los resultados verificables de los observatorios? ¿Cuál es la enseñanaza? ¿Cuáles son los resultados subjetivos y cualés los objetivos de la construcción de observatorios? Experiencias diversas tienen tal juventud que ni siquiera se han llegado a preguntar esto, aunque desde luego debe haber un ejercicio de planeación que permite proyectar un escenario de incidencia; al menos así lo creemos en INSYDE. Para nosotros la pregunta no es cómo hacemos observatorios bien montados, sino sómo hacemos observatorios que incidan. Nos interesa construir instrumentos de incidencia, y por eso apoyamos los observatorios. Ojalá puedan dedicar tiempo en su exposición a preguntarse y contestar, franca y honestamente, qué tanto tienen ustedes de esta respuesta, de resultados verificables. Sin más, gracias a todas y a todos, bienvenidos.

PRIMERA MESA
Moderadora: Dra. María Eugenia Suárez de Garay

Buenos días a todos. Me da gusto participar como moderadora de esta mesa donde tendremos el privilegio de escuchar a tres ponentes que han venido impulsando en Colombia, México y varias partes de Latinoamérica esta experiencia de los observatorios.

Sonia Cardona
Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Colombiana. Trabajadora social con Maestría en Psicología Social Comunitaria. Es experta en la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana. Desde 1993 y hasta 1998 estuvo vinculada con planeación y ejecución de acciones de prevención de la violencia y promoción de convivencia en Medellín y Bogotá, de 2001 a 2004 participó del diseño e implementación del Sistema Unificado en Información de Violencia y Delincuencia de Bogotá, y desde 2008 coordina el proyecto Sistema de Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, desde el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social (CISALVA), de la Universidad del Valle.

Gracias por invitarme, buenos días. Voy a hacer una presentación resumida de lo que ha significado el trabajo que comienza en 2005 con la participación de una serie de expertos de la región y que logra concretarse en 2008, cuando comienza a operar. Voy a hablar de las motivaciones que dan origen al proyecto.

Cuando la policía presenta sus datos tienen en cuenta su código penal y las descripciones de los eventos relacionados con criminalidad y violencia. Encontramos asesinatos, homicidios, otros delitos contra la vida, parricidio, homicidios culposos o muertes de tránsito. Surgen preguntas sobre cómo se definen y con qué se relacionan, sobre la utilidad de presentar los datos de esa manera.

Si bien nos ponemos de acuerdo, como en este caso en Colombia, en donde ya no estamos hablando de distintos descriptores para la violencia interpersonal, tenemos un solo delito —que en este caso es el homicidio—, y tenemos tres fuentes —el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la Policía Nacional de Colombia y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)—. Y faltaría otra fuente sumamente importante para los homicidios, que es la Fiscalía General de la Nación, y tiene una razón para no estar, ya que obtener sus datos es bastante complicado, hay que hacer un trámite expendioso y no están disponibles al público. Lo que se observa es que son datos nacionales distintos para el mismo evento, y se debe a varias razones. Por ejemplo, el INMLCF no llegaba al 100% del territorio nacional, la Policía tampoco, el DANE llega a todo el territorio porque obtiene la información de los

certificados de defunción. Es importante entender las razones para que la información sea distinta. Llegó un momento en el cual la Policía Nacional abarcaba todo el territorio nacional, hoy se encuentran en 1100 municipios de Colombia, y por eso tiene la posibilidad de una cobertura mayor y que sus datos reflejen una información superior. El INMLCF ha ido logrando esos niveles de cobertura y se espera que poco a poco se acerquen a presentrar datos que correspondan al mismo núnmero. El DANE tiene información excelente frente a lo de nuestros derechos, sin embargo tiene una demora en hacerla disponible al público.

Otra de las situaciones que vemos es la comparación internacional. Entre países tenemos códigos penales y legislaciones particulares distintos, y eso hace que tengamos conceptos distintos, tecnologías de producción de información diferentes. Sin embargo, la mayoría de nosotros solemos estar indagando, buscando información para poder comparar entre los países. Hay cada vez más esfuerzos para mirar nuestras regiones como unidad de análisis, Centroamérica lo viene haciendo de Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Otra manera de presentar información. La encontramos a veces en barras. Estas son extraídas de Google, simplemente entramos y bajamos la información, y el tema es ver cuál de esa información será correcta. Si uno compara la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de su país los datos son muy distintos y hay que ver cuál es la información correcta y con la cual hay que trabajar.

Nos queremos ver con otros países, y que nuestra información sea lo más clara posible y ahí mínimo necesitamos unos datos con los cuales nos podamos acercar. Cuando hablamos de homicidio, ¿de qué estamos hablando? Cuando hablamos de una tasa por cada cien mil habitantes, ¿de qué habitantes estamos hablando? ¿y de qué año?. Son los datos mínimos, básicos, que en este caso son evento, territorio, tiempo y población, para podernos comparar.

Este proyecto comienza en 2005, a través de unos ejercicios de expertos internacionales, donde fue evidente la necesidad de trabajar sobre ese tema, obtener y compartir información y hacerla disponible para el público. Desde 2005 hasta 2007 cuando se aprueba el proyecto y en 2008 cuando realmente empieza a operar ha habido cambios entre los delegados y los que hacen parte del proceso, y lo que queremos mostrarles no nace ahora, viene de un proceso y del interés de muchos para que se logre sacar adelante este objetivo, que es desarrollar y poner en funcionamiento como un bien público regional un Sistema de Regional de Indicadores Estandarizados de convicencia y Seguridad Ciudadana. Es un proyecto financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, recursos no reembolsables, parte del Programa Bienes Públicos Regionales. Se requiere un mínimo de tres países vinculados al proceso, y ya son quince países con datos comparables.

En 2008 tuvimos un primer grupo de países conformado por Colombia, Honduras, Perú y de manera particular el Distrito Metropolitano de Quito; en

2009 se vinculan Ecuador como país y se mantiene del Distrito Metropolitano de Quito, República Dominicana, Uruguay y Paraguay; y en diciembre de 2010 los países de Costa Rica, Chile, El Salvador, Jamaica, Guyana, México, Nicaragua y la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba recursos adicionales para un Bien Público Regional; estos no tienen segundas fases, y esta es la primera vez que un Bien Público tiene adición de recursos, porque se incrementa el número de países vinculados por demanda. El proyecto está abierto para que países como Panamá, Guatemala, Bolivia, Venezuela o Brasil, que son los que faltan, envíen una carta y se puedan integrar.

En cuanto al modelo de operación, es un proyecto que impulsa a que los países funcionen como red, compartan información, no sólo como una simple transferencia de datos. Tiene que ver con mucho más, y ustedes que son expertos en observatorios ya lo saben, pero la idea es que ser un proyecto de los países y tener apoyos de los alrededores —en este caso el Instituto CISALVA con el apoyo técnico, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con apoyo técnico y financiero importantes, la OEA desde su liderazgo político en la región, Naciones Unidas con las experiencia técnica que tienen en la consolidación Internacional de información—. Y la idea es que cada vez se vinculen más agencias de manera articulada en este proceso de producción de información. Por que todos lo hacen desde distintos aspectos. Por ejemplo, hay quienes financian sistemas de información para la poolicía, o financian observatorios.

Es un proyecto que se construye con países y liderazgos institucionales, gubernamentales; se vinculan los estados. Los gobiernos nacionales y los expertos sectoriales son los expertos en las instituciones; básicamente las agencias nacionales, los ministerios, las secretarías de estado que son parte del proyecto tienen expertos, y lo que nosotros traemos aquí es la experiencia y conocimientos de estas personas. Las decisiones se toman por consenso, siempre llegamos a mesas regionales y nacionales para buscar acuerdos. Si entre municipios, al interior de los países, es difícil concertar, entre países es un poco más complicado, pero es el esfuerzo que se hace permanentemente, buscar una construcción colectiva de resultados.

Para tener indicadores necesitamos información en convivencia y seguridad ciudadana. Sabemos que hay disponible información de muchos tipos, en todos los países, en las instituciones, en las regiones; información para tomar decisiones de política pública, decisiones administrativas, estratégicas. Para tener información confiable requerimos datos de calidad. En nuestro ejemplo de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes podríamos pensar que todos los países producimos esa información de calidad y podemos llegar al público con un dato. Pero eso no es necesariamente así, hay dificultades diversas para producir el dato de homicidio.

Lo que hacemos primero es tener una fuente para el numerador, otra para el denominador. Las fuentes de éste último siempre son instancias rectoras de la estadística nacional, los responsables de los datos poblacionales. Sabemos que aunque en algunos casos en municipios, departamentos,

regiones, provincias, hay entidades que se encargan de hacer sus propios cálculos, censos o proyecciones, aquí básicamente usamos los censos y las proyecciones nacionales oficiales. La fuente del numerador es concertada con las instituciones de cada país, siempre bajo el entendido de que necesitamos cambiar los datos, tanto para el numerador como para para el denominador, para poder producir un indicador de calidad.

Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable que establece una relación entre variables, a través de la cual es posible describir, caracterizar, analizar, monitorear, evaluar y reflejar comportamientos, cambios, resultados, evolución en el tiempo de una actividad, evento, fenómeno, entidad, dimensión, situación, sistema, subsistema, proceso.

Un indicador, se puede decir, sirve casi para cualquier cosa: para planear o tomar decisiones en cualquiera de las áreas, acogiéndonos a este concepto general.

Entre las características básicas que debe tener un indicador está que sea sensible a la realidad, no es la realidad en sí misma, completa y compleja que entrelaza lo económico, lo social, lo cultural o político. Hablamos de indicadores que dan detalles de la realidad, que son medibles, con los que uno puede saber exactamente qué está monitoreando.
Que hablen, que digan cosas, que comuniquen, que nos permitan entender las señales que nos está dando sobre esas situaciones, eventos, comportamientos, lo que estemos midiendo.

También debe ser un indicador de calidad. Para ello hay que hacer unas preguntas:
¿El indicador expresa qué se quiere medir de forma clara y precisa? ¿Es relevante con lo que se quiere medir? ¿La información que provee el indicador es suficiente para explicar el logro del objetivo? ¿La información del indicador está disponible? ¿El indicador es monitoreable?

Con esas premisas tuvimos un proceso largo en esos primeros países que comenzaron en 2008 —Honduras, Colombia, Ecuador y Perú—, de formulación de indicadores en el país. Luego se vinculó la República Dominicana. Arrancamos por definir qué es convivencia y qué seguridad ciudadana, luego qué es susceptible de ser medido en términos de violencia y seguridad ciudadana, y cuáles son esas unidades de análisis que vamos a medir. Llegamos a 56 indicadores suceptibles de ser comparables en la región y se llevaron a una Mesa regional en febrero de 2009.

Como decía, lo primero fue definir en cada uno de los países qué es seguridad ciudadana. Algunos de los países tienen leyes de seguridad ciudadana, otros de convivencia y seguridad ciudadana; hay países que tienen sistemas nacionales de seguridad ciudadana y cada uno maneja su respectiva definición. Y ésta es una definición concertada entre países en una reunión en 2010: Seguridad ciudadana es la situación de vivir en comunidad

libre de riesgos, respetando los deberes y los derechos de todos los ciudadanos.
Y la definición de convivencia: Es la interrelación entre los ciudadanos, de éstos con el Estado y de éstos con el entorno público. Esta incluye la ausencia de violencia; la tolerancia entre las diversas opciones morales, culturales o sociales sin que se transgreda la ley; el cumplimiento de las reglas sociales, tanto formales como informales; y la simetría entre derechos y deberes.

Bajo este marco llegamos a hacer el filtro sobre nuestros indicadores regionales. Teniendo en cuenta las múltiples características y los diversos criterios que hay para decidir cuál es el indicador que vamos a estar monitoreando en nuestro observatorio. Como este es un proyecto regional establecimos tres criterios, y son que el indicador hable sobre convivencia y seguridad ciudadana; que sea relevante regionalmente, es decir, un tema importante de medir para todos los países; y que haya disponibilidad de datos.

Hay indicadores que se obtienen por registros administrativos. Qué es un homicidio, qué es violencia intrafamiliar, familiar y doméstica, qué estamos midiendo en maltrato infantil, hurto, robo de automotores, secuestro, delitos sexuales, suicidio, lesiones por tránsito, muerte por arma de fuego y un indicador, que todavía no hemos definido, de análisis de infracciones de tránsito por embriaguez. Ese indicador tiene sus particularidades, y sería importante que ustedes nos dieran pistas, sobre qué medir específicamente allí.

Otros indicadores se obtienen a través de encuestas de percepción y victimización. Los indicadores de convivencia están en proceso de construcción, un poco más complicados de formular y esperamos pronto presentar una propuesta para la región sobre el tema.

En cuanto a los pilares para la producción de información de calidad para la toma de decisiones, tenemos los indicadores y ahora vamos a cada país para obtener los datos, y nos hemos encontrado con dificultades alrededor de la tecnología, normatividades distintas, y hemos estado trabajando en cómo construir protocolos estandarizados y procesos de capacitación que vinculen a la organización. Por estandarización entendemos diseño de procesos operativos estándar, intentando que en las instituciones que son fuente de información manejemos un lenguaje común en lo mínimo básico comparable, que tengamos los formatos de recolección de datos, flujogramas e instructivos, y que se construyan unos procesos de capacitación continua —o que se fortalezcan en los casos que existan—, para que el entrenamiento sea permanente, dada la alta rotación del personal.

Como ejemplo de la forma en que se producen los datos regionales. No hay barras ni curvas, sólo es una tabla. Porque el Comité de Dirección, que es la instancia que toma la decisiones en este sitema y que está integrada por representantes de todos los países, estableció que era importante presentar los datos con la mayor claridad posible. De qué año estamos hablando, de

qué territorio, dato y población para que con esta información los países puedan tomar decisiones; de dónde provienen esos datos, con la fuente inicial para cada unos de los países, y estamos presentando la tasa bruta, que es importante para la comparación interna de la información, y la tasa estandarizada para la comparación entre países.

Ahora el reto es pasar de los datos de producción individuales. En las instituciones —salvo contadas excepeciones como la de la República Dominicana y El Salvador, en donde para el caso de homicidios estamos hablando de datos interinstitucionales— para los otros temas por ahora hay datos individuales. La idea es trascender y llegar en un futuro a hablar de que la producción de información, los datos validados y la respuesta de los países sea interinstitucional.
Muchas gracias.

Sergio Pacheco González y Luis Alberto Gutiérrez García
Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Juárez, Chihuahua, México.
http://www.observatoriodejuarez.org/

Sergio Pacheco González
Sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México
Es maestro y doctor en ciencias sociales por UACJ, y docente en los programas de Maestría en Ciencias Sociales y Sociología de esta universidad fornteriza. Ha participado en diversas investigaciones sobre abstencionismo electoral, jóvenes, violencia estructural, discriminación en el Estado de Chihuahua y discursos fronterizos. Recientemente designado como Secretario Técnico del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Ciudad Juárez.

Luis Alberto Gutiérrez García
Ingeniero en Sistemas Computacionales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ). Trabajó durante once años en el sector privado en el área de administración de sistemas de cómputo y comunicación, y en los últimos diez años se ha desempeñado como consultor en sistemas y tecnología de información para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ha participado en el Observatorio desde su formación en 2008, en el Comité de Análisis y Sistemas de Información.

Sergio Pacheco González
Buenos días, y gracias al INSYDE por la invitación y las atenciones que ha tenido con nosotros. El día de hoy les vamos a hablar de la experiencia que ha sido el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Ciudad Juárez, de los antecedentes, sus objetivos, su misión, su visión, alguna

experiencia de lo que hemos logrado avanzar en alguna de las áreas en específico, cuáles consideramos que son sus retos en la actualidad, y hacia dónde tendríamos que enfocar nuestras actividades y cerraríamos con dar cuenta de cómo estamos manejando la información y de qué manera queremos que esto aparezca disponible vía internet para tomadores de decisiones, comunidad e investigadores.

El observatorio surge con los siguientes antecedentes: es una iniciativa que tienen el Gobierno Municipal de Juárez, la UACJ y la Oficina de la Frontera en México-Estados Unidos de la OPS/OMS, quienes llevan a cabo los trabajos iniciales para que este Observatorio pueda concretarse. Posteriormente se establece una reunión-taller donde los tres niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y los convocantes realizan una serie de actividades, esto se realiza el 18 y 19 de noviembre de 2008. Inicialmente, el observatorio tiene la oportunidad de contar con el apoyo de la doctora Gutiérrez y el CISALVA para llevar a cabo estos trabajos iniciales, a quien seguimos agradeciendo su apoyo y disposicón a colaborar con nosotros.

A partir de ahí, se elaboraron la misión y visión del observatorio. Por un lado, tiene el objetivo de promover, reforzar y evaluar políticas públicas preventivas que contribuyan a mejorar la seguridad y la buena convivencia de los habitantes del Municipio de Juárez, a partir del análisis de sistemas de información confiables, participación ciudadana y coordinación interinstitucional. Así, la visión del observatorio es convertirse en un espacio técnico, ciudadanizado, intersectorial, interdisciplinario, autónomo, de concertación y coordinación que nos permite llevar a cabo el registro de información y podamos orientar en la toma de decisiones en materia de prevención y lograr que los juarenses convivan en paz y en un entorno seguro.

Como objetivos generales tenemos dos: proponer estrategias de prevención y control de la violencia —una situación que, como ustedes saben, está presente en el país y de manera muy severa en Juárez—y generar propuestas para una convivencia ciudadana más armónica a través de la implementación de tareas sectores público, privado y social.

Proponer y evaluar políticas que puedan implementar estas elaboraciones que se dan a partir de la información, y las tomas de decisiones puedan estar vistas desde la política pública con información robusta que permita orientar sobre el tema.

Tenemos algunos objetivos específicos, y algunos de ellos tienen que ver con lo que se ha mencionado, esta necesidad de capacidad de establecer y proponer propuestas y proyectos de intervención que puedan llevarse a través del desarrollo de estrategias de seguridad y convivencia. Proponer planes de acción y fomentar la reflexión y debate público sobre seguridad, es una parte muy importante que tenemos en nuestra página web. No sólo proponer información o incidir en la renovación de políticas, sino darle seguimiento. Hemos realizado algunas actividades, hemos podido establecer

algunas medidas colectivas particularmente en el área de tránsito, y le hemos estado dando seguimiento para que estas en efecto sean operadas; no solamente se hable de ellas y no solamente se elabore la política.
Implementar estrategias de comunicación social y promover el establecimiento de una red para compartir las experiencias que hemos tenido.

El organigrama con el cual el observatorio está trabajando tiene un comité directivo en el cual participa la presidencia municipal, la OPS, OMS, la UACJ. En las instalaciones de esta última reside el Secretariado Técnico, en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración, y tiene dos comités, uno de análisis de sistemas de información, que es la base sustantiva de la generación del dato ya procesado para el análisis, y un comité de propuestas y evaluación de políticas públicas. Hemos avanzado mucho en el Comité de Análisis, ya tenemos información, pero necesitamos dentro de esta búsqueda de ciudadanización, de interdisciplinariedad que este comité tenga una presencia mayor, ya que estamos en un momento importante para que podamos realmente articular con la gente de la comunidad, que tienen experiencia directa con el trabajo de algunas problemáticas muy específicas e incorporar su experiencia a la información que tenemos.

En lo que se refiere a indicadores, en tránsito trabajamos con incidentes, lesionados y mortalidad, ubicamos el tipo de incidentes —atropellos, choques, volcaduras, otros—, las causas fundamentales —ebriedad, impericia, imprudencia— y el factor principal presente —exceso de velocidad, cambio de carril, alcance, falla mecánica, etc.—. Hemos tenido la posibilidad de contar con información que nos perimite hacer cruces de 49 variables, incluyendo infracciones.

En homicidios trabajamos con frecuencia y tasa por mes y sexo, y en las causas identificamos delincuencia organizada, no vinculados a la delincuencia organizada (riñas, robos, venganza, etc.), narcomenudeo y algunas sin determinar, y el origen de la víctima.

En términos de feminicidios vemos violencia contra la mujer, edad, tenemos un registro sólido de 1993-2008 sobre el tema y hemos empezado a trabajar con violencia intrafamiliar, ubicamos los motivos y los elementos presentes.

En el ámbito laboral tenemos accidentes en trayecto, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a partir de información que nos proporciona el IMSS (Instituto Mexicano de Seguro Social).

En violencia contra la niñez trabajando con el DIF, ubicamos por rango de edad y tipo de maltrato. Tenemos datos actualizados hasta diciembre del año pasado.

En cuanto a delitos del fuero común, tenemos robos, asaltos, delitos sexuales, secuestro —con los datos disponibles tenemos una cifra muy elevada— y lesiones con arma blanca y de fuego.

Ahora voy a comentar una experiencia donde el observatorio ha tenido posibilidad de ver cuál ha sido su impacto y la corriente de información y este trabajo interinstitucional que se da a través de Gobierno Municipal, el trabajo que hace con el Observatorio.

En seguridad vial empezamos por conformar un grupo de trabajo, realizamos intercambio de información y realizamos un análisis conjunto, tratamos de fortalecer la calidad de la información, se ofreció capacitación y se llevó a cabo la implementación de algunos elementos que se identificaron. En cuanto a resultados, por un lado, formalizamos el flujo de información, y en los primeros cinco días del mes recibimos información de incidentes viales e infracciones; se conformaron grupos de trabajo para analizar la información; hay una coordinación con el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), donde se lleva a cabo la geolocalización de los incidentes; se realizó capacitación y se trabajó en la mejora de los sistemas de información y la generación de reportes.

La información que nosotros manejamos en este rubro son los expedientes del incidente, las personas que participan, los vehículos y las infracciones que se levantan en el Municipio. Se cuenta con datos desde 2007.

Como grupos de trabajo, y esto es muy relevante porque si no el observatorio no podría trabajar de esta manera, participan mandos altos y medios de la Dirección General de Tránsito Municipal (DGTM), el Área de Geoestadística del IMIP, personal de Sistemas del Municipio y de Obras Públicas, personal del Observatorio y Consultores de la OPS.

En cuanto a la capacitación de la DGTM, se ha dado un taller de manejo de información geográfica a través de *ArcGIS*, un taller para capacitación de Auditores Viales, taller de Alcoholimetría y dimos a conocer el modelo de *Teens on the drivers seat*, que tiene que ver con un programa de prevención de incidentes de violencia, particularmente con adolescentes que se lleva a cabo en el estado de Texas.

Identificamos con los Auditores problemas en una vía pública, como, por ejemplo, una calle en dónde hay tránsito de vehículos y personas, pero no hay banqueta, señalamientos viales invisibilizados por un árbol, baches, etc., para poder resolver esas situaciones.

Hemos mejorado los sistemas de información. Por el tipo de trabajo que hacemos resulta difícil conciliar información de diferentes fuentes, inclusive la que tiene que ver con la denominación de las calles indeterminadas, ya que hay vialidades que la población conoce por un nombre y que oficialmente tienen otra denominación, así que hay que depurar la base de datos para ubicar los incidentes. Incorporamos el catálogo de calles y colonias del IMIP, elaboramos un sistema de indicadores, implementamos la elaboración de reportes automatizados, análisis de las variables y su codificación y la utilización de herramientas de referencia espacial.

Uno de los productos sería la elaboración del Atlas de Incidentes Viales, con el que podemos identificar dónde se presentan los incidentes viales, mediante un sistema gráfico que indica el nivel de frecuencia. Podemos identificar también, por ejemplo, por causa, y tener la información por distrito. Identificamos las vialidades, los cruces y los señalamientos, y los gráficos muestran las causas por las cuales se presentaron los incidentes.

Hemos hecho publicaciones, entre ellas un boletín del observatorio, y tenemos la necesidad e intención de crear otro tipo de medios de información y difusión para nuestro trabajo.

Retos tenemos varios, y entre ellos fortalecer y ampliar vínculos de interacción de los que requerimos información, lo que es un trabajo permanente, para ampliar no sólo las fuentes de información y tener datos más robustos, sino por los mismos cambios que se van dando en los sectores gubernamentales que muchas veces hacen que tengamos que restablecer contactos para poder proseguir de manera adecuada. Requerimos mecanismos de evaluación del trabajo y el impacto del observatorio. Necesitamos estimular la participación de la sociedad civil, incorporar más investigadores, promover mayor investigación por parte de la universidad, y para esto invitamos a los investigadores a que hagan uso de la información que generamos y que sus mismas problemáticas de investigación se vinculen con los temas que trabajamos. Hace falta, y es algo que queremos hacer con el Comité de Propuestas y Evaluación de Políticas Públicas, trabajar problemáticas muy específicas.

Necesitamos consolidar el sitio web como fuente de información y ampliar mecanismos de difusión.

Un elemento fundamental del Comité de información es consolidar un sistema flexible y capaz de adaptarse a las demandas de procesamiento de información. Somos actores muy distintos —sector gubernamental, sociedad civil, instituciones educativas—. Conseguir nuevas fuentes de financiamiento para atender las necesidades de tecnología, y mantener y fortalecer su estructura y capacidad de operación para buscar la permanencia del Observatorio.
Esto en cuanto a lo que tiene que ver con estructura y funcionamiento, y ahora voy a ceder la palabra a Luis Gutiérrez, que va a hablar de otros aspectos del Observatorio.

Luis Alberto Gutiérrez García
Buenos días. Yo voy a mencionar en forma breve lo que son las herramientas tecnológicas que el observatorio está usando. En el diagrama se puede ver la conceptualización, cómo pensamos los componentes principales del sistema de información, que son cinco: la base de datos de indicadores, que nosotros llamamos SAI (Sistema Automatizado de Indicadores), el sistema de información geográfica, el sitio web, la conexión de información técnica, las publicaciones. Es toda esa información que no necesariamente son datos, pero que tiene que estar también clasificada y organizada como son artículos científicos, bibliografías, etc.

5 Herramientas para grupo de trabajo. Son herramientas que facilitan la comunicación y colaboración entre los grupos de trabajo, los comités que se forman en el observatorio, y todo esto con una infrestructura tecnológica distribuida en diferentes instituciones.

Los componentes están disponibles en diferentes sitios web, todos ellos integrados.

El primer componente es el SAI. Este sitema permite el intercambio de información. Hemos desarrollado la primera etapa, la cual contempla el ingreso de información y la generación de reportes para la División General de Tránsito, sobre seguridad vial. A través de las opciones la institución proveedora de la información exporta de sus sistema a este sitema central la información, después se verifica, el sistema corre algunas validaciones —que está completa, que correspondan los datos de acuerdo a los campos—.

Hay una serie de reportes predefinidos y hay otra sección que permite el cruce dinámico, en la cual el usuario puede generar la tabla seleccionando las variables disponibles para renglones y columnas.

En los reportes predefinidos se puede ver la estadística por factor principal y también por causa fundamental, y el sistema genera la gráfica.

La otra capacidad es la que el usuario puede generar la tabla seleccionando las 49 variables disponibles para accidentes viales y hacer el cruce de una o más datos generando la tabla al momento.

Actualmente tenemos información de incidentes viales hasta marzo de 2011, como ya comentó el Dr. Pacheco, y en este momento el sistema está generando el reporte directamente de la base de datos. Si hay algún cambio en ésta, el reporte sale actualizado. En las siguientes etapas de este sistema, pensamos incorporar información de otras temáticas, y tenemos que lograr que el sistema automáticamente complemente la información de diferentes fuentes, además de confrontarlas resaltando las diferencias y poder aclarar a qué se deben.

También hay mapas en línea que se pueden seleccionar diferentes capas y hacer acercamientos.

El siguiente componente, el Sistema de Información Geográfica, también está disponible en línea, y la idea es que el usuario pueda navegar en diferentes capas de información, como son atropellos, frecuencia de incidentes, frecuencia de lesionados, mortalidad, etc.

Otro componente, la biblioteca virtual en salud que organiza y clasifica la información acerca de sitios web, eventos, publicaciones, artículos científicos, instituciones y especialistas participando en la temática.

El sitio web, el cual se utiliza para diseminar la información a la comunidad y a diferentes audiencias como pueden ser investigadores, tomadores de decisiones.

Dentro de las herramientas de colaboración manejamos dos: uno que es un sitio de colaboración basado en *SharePoint* de Microsoft, en el cual se permite compartir documentos que pueden estar en etapa de borrador entre el grupo de trabajo, y estas secciones son de acceso restringido, únicamente para los comités y grupos de trabajo. Aquí también se puede organizar información acerca de los contactos, de sitios web de interés muy particular para el grupo, así como de eventos o reuniones.

Y a través de un sistema *Illuminate*, podemos establecer reuniones virtuales, de manera que si no es posible que todos los participantes acudan en forma presencial, puedan conectarse a través de internet y transmitir audio y video.

Creo que estas herramientas de colaboración pueden ser útiles en el caso de una conformación de una red de observatorios, de manera que facilite la comunicación, pudiendo participar diferentes estados o países. A todos estos componentes se puede acceder desde el sitio del observatorio, ya que están vinculados e integrados.
Les agradezco su atención.

María Isabel Gutiérrez
Instituto CISALVA, de la Universidad del Valle, de Cali, Colombia.

Colombiana. Profesora titular de la Escuela de Salud Pública y Directora del CISALVA, Centro Colaborador de la Organización Mundial de la Salud y Centro Certificador de Comunidades Seguras para las Américas de la Universidad del Valle. Es Vicepresidente de la Asociación Colombiana de Epidemiología y Presidente de la Sociedad Internacional para la Prevención de Lesiones y Violencia. Es médico cirujano por la Universidad del Valle en Cali, Colombia, y Maestra en Epidemiología y Bioestadística de la Universidad McGill de Montreal, Canadá. Tiene un doctorado en Epidemiología Psiquiátrica y Salud Mental con énfasis en prevención, además de un postdoctorado en Epidemiología del uso de drogas, otro en Lesiones y Políticas Públicas para la Prevención y Especialización de Derechos Humanos de la Escuela de Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins, en Baltimore Estados Unidos. Ha sido en repetidas ocasiones, galardonada y ha recibido varios reconociomientos por su trayectoria como investigadora y también porque ha liderado a nivel nacional y latinoamericano los procesos de seguridad y convivencia. Es consultora para agencias gubernamentales, locales y nacionales en Colombia e instituciones internacionales como la OPS y el BID, en el desarrollo de estrategias para identificar y prevenir las lesiones por causas externas, violencia, suicidio y lesiones de tránsito. Es una gran promotora de los observatorios a nivel regional.

Mil gracias a INSYDE por su invitación, es para mí un honor estar aquí, compartiendo estas experiencias y una metodología que empezó a construirse a partir de la experiencia de un alcalde en la ciudad de Cali, quien fue el que primero generó un observatorio de las muertes de causa externa para la utilización de la información, y el uso de esa información para cambios, estrategias, elevación de políticas públicas. Este método se ha diseminado primero en Colombia, en ciudades como Bogotá, donde el alcalde —en ese momento Mockus— generó el SUIVD (Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia) que se llama ahora el CEACSC (Centro de Estudio y Análisis en Conviencia y Seguridad Ciudadana), y después en varios países de latinoamérica. Y nuestra misión en este sentido de los observatorios es una asesoría, un acompañamiento y no generar cordones umbilicales, sino hacer que la implementación por ustedes y cuando se requiera de la parte de asesoría siempre estamos aquí para llevarlo a cabo como institución acdémica que somos.

Primero quiero enfatizar que los observatorios desde este método —porque hay muchas posibilidades de observatorios— es una herramienta de gobernabilidad, y así lo hemos concebido.

Se le ha llamado de muchas formas, inclusive yo soy una enemiga de que se llame observatorios, porque me da la idea de algo impersonal, como los romanos en el circo, mientras allá los leones se comen a los gladiadores, y yo como epidemióloga siempre lo he visualizado como un sitema de vigilancia, en salud pública o epidemiología, para la utilización de los datos. Yo no puedo concebir un “observatorio” si no voy a utilizar la información que tengo allí. El objeto último de un observatorio, a un nivel local, es generar un mejoramiento del bienestar de los ciudadanos. Si yo no utilizo esa información para generar en mi comunidad, entre los míos y los que viven conmigo, una posibilidad de bienestar en seguridad general e integral, estamos perdiendo nuestro objetivo. Entonces ese observatorio, de violencia, de prevención de violencia, de seguridad ciudadana, y éste es el nombre que últimamente, por experiencia, me ha gustado más —la seguridad ciudadana, como ustedes vieron en la exposición de Sonia, está realmente en lo que tiene que ver esa dinámica de ciudad donde queremos tener una seguridad integral para todos los que vivimos en ella—.

Este obervatorio es un espacio intersectorial e interdisciplinario oreintado al análisis de la información necesaria, relevante y confiable sobre la violencia y lesiones, que permite de manera continua y oportuna definir indicadores y políticas y monitorear esa políticas públicas e interevenciones dirigidas a mejorar las condiciones de la seguridad, la salud y convivencia de la población en general, porque no puedo hablar de salud sin hablar de seguridad. Si hay una garantía de seguridad puedo decir que hay una garantía también de salud.

Por otro lado se orienta y se sustenta la toma decisiones, y permite la evaluación de las medidas por parte de las autoridades competentes. Aquí hay dos principios que en el CISALVA siempre hemos manifestado y defendido, y que se han visualizado en el siguiente paso, que es la

generación del sistema de indicadores a nivel regional. Y es, el primero, que no hay protagonismos, sino un liderazgo compartido. En los observatorios no pueden haber protagonismos, porque éste mata los procesos. Todos los que forman parte de un observatorio son importantes para lo que se genera. El segundo principio es la inclusión. Si yo hago un observatorio excluyendo partes de mi comunidad, voy a generar, en un tiempo, personas que se van a oponer a que se hagan esas gestiones; pero si uno invita a todos, la gente a la que no le compete se va excluyendo sola, pero no va a decir “es que a mí no me invitaron, entonces no colaboro”. Y estos dos principios fundamentales nos han ayudado mucho en la implementación y en los resultados que con las diferentes municipalidades se han logrado establecer.

El objetivo de un observatorio, según este método, es disponer de información confiable y oportuna a nivel local, estatal, provincial o departamental, dependiendo de los países, o nacional, que permita la caracterización, monitoreo y evaluación de los eventos a observar. Pueden ser incialmente porque yo digo que el que mucho abarca poco aprieta, entonces hay que empezar con lo más fácil. ¿Y qué es lo más fácil? Las muertes. Nosotros llamamos desde la salud muertes de causa externa a homicidios, suicidios, muertes en eventos de tránsito, y por otras lesiones no intencionales. Noten que yo no utilizo la palabra accidente, porque el accidente es, por definición, algo que no tiene una responsabilidad; pero todas estas lesiones son prevenibles, siempre hay un responsable de que sucedan, tanto intencional como no intencional. Lo más importante es orientar la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas.

No es importante ver quién tiene la mejor información, sino que si empezamos a trabajar hombro a hombro —porque el contacto físico es muy importante para los observatorios ya que allí se generan las primeras acciones interinstitucionales—, podremos complementar la información. A manera de ejemplo les cuento que en un municipio en Colombia encontramos que la policía tenía una información, la fiscalía tenía otra y medicina legal otra diferente. ¿Qué pasaba? La policía levantaba los cadáveres quince días, la fiscalía otros quince días, no se hablaban entre sí, y en Colombia, para inhumar un cadáver por muerte de causa externa se necesita un certificado de defunción de medicina Legal, así que ellos eran los que tenían la información más cercana a la realidad. Es un asunto de territorialidad, por eso es muy importante ese trabajo hombro a hombro en la validación y confrontación de la información para complementarla, no solamente en el numerador, sino también en los denominadores. Por ejemplo, lo que ocurrió en Cali este año, en donde cambió por el censo, nosotros los colombianos somos muchos menos de los que pensábamos, y obviamente la tasa varió en 10 puntos. Tenemos que tener unificado también los denominadores porque si no vamos a tener datos inexactos.

En las características de los sistemas de vigilancia, una muy importante es que su implementación es de bajísimo costo, es básicamente una voluntad política. Se necesita una persona de la alcaldía que pueda trabajar un día, o día y medio a la semana en esto, y un equipo de cómputo, porque todo se trabaja en software libre, y un costo razonable es de diez a quince mil

dólares. Articula a las instituciones y a los tomadores de decisiones constituyendo el instrumento para el fortalecimiento de la gobernabilidad, provee información confiable para la definiciión y evaluación de estrategias.

Cuando se hizo el primer ejercicio en el año 1992, en Cali, para escoger las fuentes de información, hicimos un listado de las fuentes que proveen una información pertinente a las variables mínimas —que en los observatorios son necesarias para monitorear y realmente saber qué está pasando—. Se hizo una tabla para decidir qué fuente tenía mayor información sobre cada evento, pero no por eso se deja de convalidar la información entre todas las fuentes.

En cuanto al funcionamiento de un observatorio, se pueden descargar unas guías de implementación gratuitamente en la página web del CISALVA y un documento de sistematización de un ejercicio que se hizo con la OPS, en 2006.

Lo primero es sentarse a la mesa las fuentes primarias de información, y validar caso a caso esa información. Luego se ingresan los datos. Hoy en día hay mucho software libre, incluso en plataforma web, que permite hacer una base de datos adecuada. En Excel no es conveniente. Es muy importante tener una base de datos segura.

Por otro lado, la toma de decisiones que hace un comité de análisis o un consejo de seguridad, que está liderado por el alcalde y en donde las cabezas tomadoras de decisiones hacen la revisión de la información ya preparada para poner tareas y hacer el seguimiento, dependiendo de la población de la municipalidad, semana a semana como pasa en Cali, o mes a mes.

Por otro lado, hay que informarle a la comunidad qué está pasando. Hay maneras y órganos de difusión rápidos para que la gente sepa qué está pasando en su municipio. Recuerden que nosotros como ciudadanos, como comunidad, somos los primeros corresponsables de la seguridad en nuestras ciudades.

El modelo de observatorio privilegia el nivel local; la información sale de éste nivel. Uno la puede agrupar a nivel estatal o de gobernación, o a un nivel nacional, pero si la información no se produce de buena calidad en el nivel local va a fluir de mala calidad a nivel nacional.

El modelo promueve el trabajo interinstitucional y el análisis multisectorial. Está basado en desarrollos tecnológicos institucionales actuales y opera en cada nivel de manera independiente permitiendo el flujo de información en tiempo real.

Entre las condiciones para su funcionamiento, la voluntad política es muy importante. En donde existe, los observatorios funcionan a las mil maravillas y los políticos en turno los apoyan, y tienen muy buen nivel de sostenibilidad. Pero en donde no la hay, por lo menos en la implementación, es muy

tortuoso, aunque hay experiencias de observatorios que se han sostenido por años sin mucho apoyo político.

Otra condición es la coordinación de las instituciones que son fuentes de información, y la formación de capital humano. Lo que nosotros hacemos es transferencia tecnológica, es decir, la capacitación para las personas que forman parte del observatorio sigan funcionando de ahí en adelante. Es muy importante porque allí radica el sostenimiento.

El observatorio tiene una misión, que es la acción a nivel local. Ha habido observatorios que quieren generar investigación, pero eso les corresponde a las universidades, y es importante la alianza con éstas. Pero un observatorio no puede ser un centro de investigación. Nosotros como universidad hemos utilizado muchos datos de los observatorios; hay artículos publicados en revistas internacionales, que están en la página web, y muchos desarrollos que se han hecho a partir de esto. Está por salir en estos días un trabajo sobre la influencia de la política de restricción de la venta de alcohol en la reducción de los homicidios en Cali, y será publicado en la *International Journal of Epidemiology,* con evidencias claras de que sí funciona esa política.

En la página de CISALVA, en la parte de Sistemas de Información Web, se pueden encontrar los sistemas municipales y departamentales que están en el servidor propio —hay muchos más que sencuentran en otros servidores—. Estos están hechos con software libre, lo cual es conveniente, ya que muchas veces se contratan ingenieros de sistemas para el desarrollo, y cuando se acaba el contrato ya no es posible hacer cambios porque no se tienen los códigos, y se pierde una inversión muy grande. Se pueden ver por categoría, seleccionando el departamento, el período de tiempo, por contextos, sexo, o por cualquiera de las variables, y el sistema genera el reporte. Y se pueden ver también mapas, que son generados también por software libre.

Además, dependiendo de la madurez del observatorio, se puede ir agregando otro tipo de sistemas. Para mí el mejor, desde el punto de vista de integración, ha sido el de Pasto, una ciudad en Colombia, donde se empezó con el observatorio de muertes por causa externa, y también tienen el sistema en toda la red pública y privada de las lesiones de causa externa —que es un sistema de vigilancia que se heredó de OPS-CDC, un proyecto que se tuvo en la región— y está en toda la red hospitalaria. También tienen la información de violencia intrafamiliar y los delitos de mayor impacto, y es una coordinación entre gobierno y salud en este observatorio.
A manera de ejemplo de resultados, les comento que cuando ganó el equipo de fútbol local, y con los datos del observatorio se hizo una campaña, y ese día ingresaron al hospital 16 heridos leves, no hubo ningún muerto.

Este método no es un dogma. Dependiendo de cada análisis se genera en el municipio la actualización y la adaptación de método como sucedió con Juárez. En los ejercicios de algunos observatorios (en Panamá, Honduras, Perú) que se hicieron inicialmente a través de la Comisión Interamericana de

Prevención de Violencia —donde está la OPS, el Banco Mundial, el CDC, entre otros— se puede ver que cada uno tiene su propio esquema.

Por ejemplo, en Popayán disminuyeron en un año un 47% los casos de homicidio, gracias a las acciones que se hicieron con el liderazgo de un alcalde comprometido, su secretario de gobierno y su comandante de policía, que hablaban con la comunidad para ponerse de acuerdo y juntos generar estos resultados.

Hay ejemplos publicados del impacto de los observatorios, y es importante el análisis observacional además del estadístico, para ver la relación entre la reducción de las muertes y las políticas.

Es importante mostrarle a la gente que el liderazgo compartido es esencial, que todos los que participan en los observatorios tenga visibilidad, las acciones que hay para que los ciudadanos participen. Son ideales boletines muy cortos, de máximo cuatro hojas, para que la gente pueda leerlos y no los archive, con recomendaciones al final.

Nosotros hemos apoyado observatorios en Latinoamérica, y actualmente estamos desarrollando el Observatorio Nacional de Jamaica, con el apoyo del Banco Mundial.
Eso es todo, muchísimas gracias.

Preguntas de la Mesa 1

Para Sonia Cardona:
¿Ha considerado medir de forma visual el nivel de cumplimiento de cada indicador con un código de colores en base a la meta que se tiene para cada uno de ellos?

¿Para qué los datos? Para tomar decisiones de políticas públicas. Los datos nos dicen que hay una concentración en la mortalidad de la población joven, básicamente varones, que ocurre en las noches, involucrando armas de fuego. En los últimos 10 años hemos tenido los mismos elementos para hacer la caracterización de la violencia en homicidios. Tenemos los mismos campos, en registro de tiempo, lugar, persona, circunstancia, pero no mayor información, así que tomar decisiones de política pública se hace bastante complicado sin datos enriquecidos por distintas fuentes. Estamos tomando decisiones en los países con la fuente básica, que es policía de vigilancia, que está en las calles, que primero toma el dato que se lleva al sistema de información, y luego analizamos desde nuestros distintos espacios. Esto tiene dificultades diversas. El tiempo es la primera. Son los temas que solemos analizar con los países y con las instituciones que hacen producción de información. Así que este proyecto, si bien lleva a fortalecer capacidades institucionales, se concentra en la producción de datos antes de llegar al tema de formulación de políticas públicas, para lo que son necesarios datos de calidad y parámetros que nos permitan medir información comparable. No vigila el cumplimiento de indicadores, no hace el monitoreo, sin embargo hay

distintas herramientas y estrategias que utilizan los países y estos es lo que se comparte en los espacios regionales.

Para María Isabel Gutiérrez
¿Podría comentar alguna historia en la que los observatorios hayan logrado cambiar el bienestar de la ciudadanía y en donde quede clara la vinculación con con el trabajo específico del observatorio?

Voy a hablar de un caso en un municipio de Colombia, en Apartadó, se empezó a observar que había muchas lesiones después de las 10 de la noche y que cuando fueron los de la alcaldía vieron que en la plaza de la ciudad había unos parlantes muy grandes, gente en la calle bailando y tomando alcohol, y entonces ellos convocaron a toda la ciudadanía en un salón comunitario con una obra de teatro sobre una persona que iba perdiendo el oído. Después salió un médico y les contó que cuando hay altos niveles de volumen y uno pierde el sentido de la audición, éste no se recupera nunca. Al final, el alcalde anunció que a partir de ese día se cerrarían todos los establecimientos a la 1 de la mañana y no habría más venta de licor, porque según los datos del observatorio tenían relación con muertes y lesiones. Los establecimientos que excedieran en ciertos decibeles el ruido serían cerrados. La gente, después de haber visto esa evidencia, no replicó ni se puso en contra de las decisiones tomadas.
El problema se mostró de una manera tan pedagógica que hizo que la ciudadanía, en un tema tan delicado, se quedara callada y no pudiera decir nada en contra.

El otro tema, de la parte de la oficialidad de los datos. Yo dije al comienzo que los obsevatorios son herramientas de gobernabilidad. Si yo quiero hacer una incidencia en mi comunidad, tiene que ser con el Estado, porque es quien tiene toma de decisión. Si yo hago observatorios fuera del estado, puedo ser un crítico y aliarme con la prensa, pero no voy a poder hacer una incidencia en lo que está pasando. Es importante ser oficial, y trabajar con el Estado en esa toma de decisiones. Nadie puede esconder los datos, ya que ahí están las fuentes primarias de información, entonces el oficialismo no puede decir que no está pasando algo que todo el mundo sabe que sí. Y dentro del sistema regional, los países que lo conforman han pedido entrar al proyecto, y los datos oficiales de país son con los que se trabaja.

Por otro lado, quiero comentar sobre el semáforo, que tiene mucha controversia ya que puede estigmatizar. Puede ser usado tanto positiva como negativamente, y si lo usamos a nivel regional vamos a poner a los países a competir y esa no es la idea. Uno puede usarlo a nivel local pero con mucho cuidado, porque si no puede ser contraproducente.

Otra reflexión importante. En el proyecto de indicadores los homicidios no se pueden manejar de la misma manera, porque hay algunos relacionados con la delincuencia y otros con la convivencia, y si se abordan en las estrategias de la misma forma va a estar errando en la intervención. Hay que discriminarlos. Por ejemplo, en donde se habla de asesinatos y homicidios,

los dos son muertes con intencionalidad, y los primeros tienen que ver con la delincuencia, mientras que el parricidio tiene que ver con la convivencia.

Para el Observatorio de Juárez:
¿Cómo ha servido la información generada por el Observatorio de Juárez para la investigación y resolución de los feminicidios en la ciudad?

En el camino de buscar que el Observatorio de Ciudad Juárez interactúe con la sociedad civil, ¿cuáles han sido los obstáculos?

¿Qué tiempo llevan trabajando con el gobierno y qué han encontrado por parte de ellos?

¿Cuál es la opinión del Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia firmado el día de hoy por periodistas, radio y televisión, en donde se define la manera en la que se abordarán los temas de delincuencia organizada y establece un compromiso de tomar postura contra la violencia y se acuerda no ser voceros involuntarios? ¿No afecta esto contra la responsabilidad informática de los medios de comunicación? ¿Qué papel jugarían los observatorios en un acuerdo como éste?

En cuanto al tema de los feminicidios, tenemos dos cosas: una, nosotros tenemos información sobre los homicidios, y sobre el caso particular del incremento que se ha dado en el homicidio de mujeres. El problema que tenemos ahora, y también los investigadores, es cómo separar esta información de la violencia que se da a través del crimen organizado con la noción de feminicidio. No nos interersa convertir el observatorio en un centro de investigación, pero sí que los investigadores se acerquen a él y nosotros poner a disposición la información, no sólo a ellos sino a la comunidad en general y a los tomadores de decisiones.

Sobre la pregunta de la interacción con las organizaciones de la sociedad civil, puedo decir que la presencia de éstas en diferentes poblaciones es muy diversa, algunas de ellas con objetivos muy particulares y con capacidad de interlocución. Una de las problemáticas iniciales fue pensar en unir tanta presencia y no haber podido canalizar áreas muy específicas en las que el observatorio no podía en ese momento dar respuestas. Hoy en día estamos en condiciones de acercarnos y hacer grupos de trabajo, con problemáticas muy específicas, y que los datos que el observatorio genera sean de utilidad y la experiencia de las organizaciones sea útil para que podamos plantear las propuestas de intervención que sean pertinentes.

Con relación a la pregunta de cuánto tiempo trabajamos con el gobierno municipal, comentamos que iniciamos en noviembre de 2008. Ha habido apertura, ahora tenemos un cambio de Presidente Municipal, pero se mantuvo el compromiso de trabajar con el observatorio. Hay una instrucción directa con el Secretario Técnico, con quien realizamos actividades y

periódicamente sostenemos reuniones. La semana pasada, por ejemplo, con Tránsito y Obras Públicas trabajamos en un proyecto de incidencia de atropellos, y muchas de las observaciones que hace Tránsito corresponden realizarlas a Obras Públicas. Nosotros hacemos una concertación, ubicación y análisis para que cada quien realice la actividad que le corresponde. Hemos mantenido una buena relación con el gobierno municipal, ha habido buena disposición a trabajar, en el proceso de conformación de grupos de trabajo había cuatro áreas específicas, y estas no lograron consolidarse. Integrarse en un proceso más interactivo con las organizaciones de sociedad civil es uno de los retos.

Para todos
Me gustaría saber por qué las gráficas y los resultados son muy atrasados.

OSCJ
Respondiendo a lo de los resultados atrasados, tenemos gráficas de 2010. En marzo tenemos información de tránsito, por ejemplo, prácticamente al día, igual para homicidios. Información con relación al maltrato infantil la recibimos los primeros días de cada mes.
Gracias

María Isabel Gutiérrez
En cuanto al atraso, quiero comentar que si uno ingresa a la página web puede ver los datos del día de ayer, pero utilicé ejemplos con mayor impacto que quería recalcar, y por eso están algunas gráficas atrasadas.

MESA 2
Moderador: Jairo García Guerrero

En esta segunda mesa vamos a tener la oportunidad de conocer primero dos experiencias desde puntos de vista ciudadanos —de iniciativas basadas en el interés ciudadano de generar observatorios—, y una experiencia del sector privado.

Alexander Alleyne
Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá

Es Licenciado en Sociología por la Universidad de Panamá, candidato al Master en Sociología con énfasis en Gestión Ambiental. Ha ocupado distintos puestos, entre los que se encuentran el de Consultor en la Organización Panamericana de la Salud, en relación con temas de salud en adolescentes y jóvenes, y se ha desempeñado como Especialista en Análisis Estadístico y Políticas de Seguridad del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá (CCIAP).

Buenas tardes. Agradecemos de antemano la oportunidad que nos brindan de presentar esta experiencia un tanto nueva en Panamá, el observatorio

tiene aproximadamente siete meses de haber sido instalado en la CCIAP, aunque hay una fase previa de planificación.

Como marco general, tenemos algunos datos sobre la percepción ciudadana de seguridad del Barómetro Latinoamericano, cuyo sondeo es para nosotros una herramienta muy importante y apunta un 45% de percepción de inseguridad. Uno de los problemas más graves es el de la seguridad, seguido por el tema de la corrupción, para el año 2009. En 2010 se marca el mismo comportamiento.

Entre los datos que marcan el accionar del observatorio y en qué panorama entra, vemos que para el 2008 Panamá tenía una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 19.3; para el 2009 de 23.7 y para el 2010, como dato preliminar, una tasa del 20.1. El 80% o más de los homicidios cometidos son por armas de fuego y la población mayormente afectada va de los 20 a los 24 años de edad, hombres. El promedio por mes para homicidios es de 68 casos para el 2009, 2.2 por día y al menos un homicidio cada 10 horas.

Evidentemente, la mayor preocupación de la sociedad panameña es el aumento de la violencia en sus diferentes formas de expresión y una percepción de inseguridad y sensación de impunidad frente a determinados hechos. El observatrio entra como una instancia de construcción hacia una sociedad más justa en el marco de hacer posible el desrrollo humano. Encarar el tema de las políticas públicas a través de los elementos que se generan en el observatorio y construir ese espacio desde la sociedad civil de debate y procesos participativos en temas de seguridad.

En estos momentos, el observatorio tiene una figura bipartita funciona con Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM), habilitado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá (PNUD), y con presupuesto también de la Cámara, en donde nace como propuesta dentro del Programa Conjunto Ventana Temática Prevención de Conflictos y Construcción de Paz. Cuenta también desde su consolidación con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), que dio elementos iniciales para esa construcción, como ejemplo de experiencias en otros países, adecuando a nuestro proceso institucional.

Como objetivo general del observatorio tenemos impulsar, a través de la cooperación público-privado, la elaboración de recomendaciones de políticas públicas basadas en el análisis sistemático de la situación de la seguridad ciudadana del país en un clima de diálogo y concertación.

Entre los objetivos específicos está disponer de información generada sistemática y periódicamente y desagregada por sexo, edad, geografía —e inclusive otras variables que estamos considerando recomendar a los encargados de seguridad o de los registros administrativos continuos—, disponer de un mecanismo integrado de análisis multisectorial, diseñar y promover recomendaciones que incentiven el diseño de política pública en materia de seguridad ciudadana en un clima de diálogo y participación ciudadana, y muy importante, difundir estudios, investigaciones e

instrumentos de análisis que generen masa crítica en base a la gestión del conocimiento. El observatorio ha posibilitado democratizar esa información en materia de seguridad ciudadana, devolverle algo a la sociedad panameña en este tema que antes tenía una perspectiva unidimensional y se abordaba solamente desde las instituciones de seguridad.

Entre las funciones tenemos el seguimiento y análisis periódico y sistemático, a las estadísticas oficiales de criminalidad, a las políticas públicas y los hechos que afectan la seguridad ciudadana en Panamá. Su implementación contribuye a la consolidación de un registro histórico de las condiciones de seguridad ciudadana, y tiene la capacidad de analizar las variables objetivas —estadísticas de delitos de mayor impacto— y subjetivas —Encuesta de Percepción y Victimización— del comportamiento de la seguridad ciudadana, y publicar informes periódicos. Además, desarrollará propuestas en relación con acciones interinstitucionales.

En cuanto al organigrama, al interior de la Cámara de Comercio, presenta la siguiente forma: está la Presidencia de la CCIAP, nosotros estamos coordinados por la Dirección de Asuntos Jurídicos y Cabildeo de la misma, y tenemos una figura adicional que es el Consejo Asesor, al cual nosotros devolvemos los avances realizados en materia de seguridad ciudadana. El observatorio está compuesto por especialistas, mi persona, encargada de los análisis de las estadísticas y políticas públicas de seguridad, y un especialista en estadísiticas.

El organigrama funcional en Panamá hay tres fuentes fundamentales de información oficial en el tema de los registros administrativos continuos vinculados a seguridad ciudadana: tenemos la Policía Nacional, la Dirección de Investigación Judicial —que forma parte de la Policía Nacional que maneja registros administrativos que difieren en los datos—, el Sistema Nacional Integral de Estadísticas Criminales, que forma parte del Ministerio de Seguridad. Esto hace un trabajo un poco complejo, donde además se suman las estadísticas de Medicina Legal.

En cuanto a información propia, el observatorio en estos siete meses iniciales desarrolló la primera Encuesta de Victimización y Percepción Social de la Seguridad Ciudadana en Panamá, con resultados bastante sorprendentes. Esta información la maneja el Equipo Técnico del observatorio, y posterior al proceso de análisis se valida a través del Consejo Asesor y se proyecta a los medios de comunicación a través de conferencias de prensa y otros mecanismos.

Tenemos un vínculo con los observatorios locales de tres municipios —Arraiján, La Chorrera y San Miguelito—, de los que hemos retomado la experiencia que ellos llevan en su accionar local.

En la línea de trabajo tenemos análisis de estadísticas oficiales, encuesta de percepción y victimización, producción de conocimientos e intercambio de experiencias —tenemos un espacio llamado “Desayunos Temáticos” en donde se trae a un especialista en horas tempranas de la mañana y se

convoca a las instituciones para abordar temas muy especializados, como por ejemplo la desagregación de datos o la transversalización de la perspectiva de género en los registros administrativos, y esto ayuda a fortalecer y brindar ese conocimiento a las instituciones— y la evaluación de políticas públicas.

El observatorio se inserta desde la empresa privada en la esfera académica, desde la Universidad de Panamá, en el Instituto de Criminología, entonces ese conocimiento que se genera no trasceinde a la sociedad y se queda en la académico.

En cuanto a la utilidad del observatorio, tenemos propuestas dirigidas a desarrollar acciones estructurales a mediano y largo plazo, propuestas jurídicas de reformas legales, transformaciones tecnológicas y equipamiento dotando a las instituciones de herramientas sólidas para el manejo de la información. Buscamos la eficiencia y calidad del servicio institucional de seguridad ciudadana. Además, proponemos tácticas operativas, que son propuestas que definen la estrategia de focalización operativa y preventiva de las acciones institucionales, para lograr un control social en aquellas zonas de Panamá que tienen un comportamiento delictivo bastante peligroso.

Referente a nuestras fases, primero tenemos la consolidación y transferencia de conocimiento a las instituciones interlocutoras, diferentes metodologías transmitir ese conocimiento especializado. En segundo lugar, la organización estadística del observatorio, el complejo tramado institucional con el que trabaja y el manejo del dato real de los delitos determinados y hacia dónde tiene que ir el observatorio para encontrar esa fuente confiable. Y en la fase tres tenemos el fortalecimiento instiucional y la consolidación de de datos. Es una fase compleja que lleva tiempo e implica un proceso de negociación. No podemos disponer, tenemos que negociar y ofertar nuestras alternativas en materia de seguridad ciudadana.

Como fuentes de información primarias tenemos el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para muerte, lesiones personales y violencia doméstica; la Policía Nacional para hurto y robo, e inclusive homicidio; el SIEC —Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales—; la Procuraduría General de la Nación para los casos penales ingresados vez; y el Órgano Judicial, que ya sería otra etapa.

De manera esquemática tenemos las características generales, que tienen carácter territorial, la periodicidad de la información y los datos principales de las problemáticas que se atenderán; luego las fuentes de información antes mencionadas; el análisis de estadística criminal en los que hay diferentes tipos: histórico, georeferenciado, por tasa delictiva, la caracterización y la comparación por países y ciudades, en donde utilizamos prácticamente las misma medidas que los otros países para alcanzar este nivel de comparabilidad. Para la divulgación tenemos informes semestrales —a finales de abril vamos a lanzar el segundo informe—, publicaciones periódicas de temas muy especializados y a través de dos páginas web, la de la Cámara de Comercio y la de PNUD Panamá, en donde está todo el

accionar del observatorio y permite al usuario tener una alternativa más amplia para la utilización de la información.

Desde una perspectiva horizontal tenemos la identificación de interlocutores y actores, de los indicadores base del observatorio —fueron los relacionados con delitos homicidio, hurto y robo, y estamos insertando el tema de violencia doméstica que es bastante complejo porque se enmarca solamente en la legislación penal—, la búsqueda de información alternativa, la consolidación del inventario estadístico y depuración de data, análisis preliminar de la data seleccionada —en esta fase se establece la conversación con las autoridades y es complejo y toma bastante tiempo llegar a un concenso inclusive respecto al tema de homicidios, estamos en este momento dilucidando porqué la diferencia entre las fuentes en el tema—, y fnalmente la revisión institucional de la dat y la presentación del Informe Situacional de la Seguridad Ciudadana.

El observatorio se creó en agosto formalmente, en octubre lanzamos nuestro primer informe y en diciembre tuvimos nuestra primer Encuesta de Victimización y Percepción Social de la Seguridad. Es un trabajo bastante acelerado, y en la práctica nos ha tocado corregir algunos procesos, necesitamos también de la consolidación de esas instancias y el reconocimiento de las instituciones como instancias alternas que van a proveer de otros conocimientos para su accionar. Esto nos ha llevado a establecer convenios de participación, para brindarle un nivel de sostenibilidad al observatorio. Tenemos convenios de operación con el Ministerio de Gobierno y Justicia, con el Instituo de Medicina Legal y con la Procuraduría General de la Nación. Estas tres instancias nos brindan información con cierto retraso —sabemos las debilidades institucionales—, pero también nos permite a nosotros incidir en su accionar a través de la asesoría.

El financiamiento es un elemento muy importante. Actualmente se financia con el FODM, a través del PNUD, el salario anual de un especialista, las publicaciones, reuniones especializadas y temáticas, estudios especializados, apoyo de los especialistas de la Cámara de Bogotá y la aplicación de encuesta de victimización. Por parte de la Cámara de Comercio se aporta la infraestructura, el espacio físico y salario anual de un especialista. Son modelos de cooperación para que esta instancia se consolide y desarrolle en la sociedad panameña.

En septiembre de 2012 termina el Programa Conjunto y la Cámara de Comercio asumirá el funcionamiento del observatorio, por lo que estamos sentado las bases que esto suceda.

Estamos tratando de incidir en los registros administrativos continuos; si estos tienen información errada afecta la toma de decisiones. Ampliar la perspectiva, no solamente de las víctimas, sino también de los victimarios para tener un análisis holístico de la situación. Vamos a realizar una actividad bastante compleja, referente a lo estadístico-criminal con todas las instituciones vinculadas al tema, para ver si logramos estandarizar los

registros administrativos continuos. Básicamente hemos logrado democratizar la información de seguridad ciudadana, haciéndola accesible a la sociedad panameña, involucrando también al sector empresarial, que se ha interesado en el tema —en particular el hurto a local comercial— y eso nos abre espacios para avanzar. Muchísimas gracias.

Jesús Alejandro Tomás Ortiz
Observatorio de Seguridad de Oaxaca

Maestro en Ciencias de Planificación de Empresas y Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca, Ingeniero Agrónomo por el Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca y ha realizado estudios sobre la metodología de costos ocultos en el Instituto Socioeconómico de las Empresas y las Organizaciones en Lyon, Francia.

Buenas tardes, gracias por la invitación, y les traemos un fuerte abrazo de la comunidad Oaxaqueña y de los compañeros que allí trabajan y de los cuales quiero compartir el éxito y el gran esfuerzo que han hecho.

Quiero agradecer al INSYDE por el acompañamiento técnico de este proyecto.

Quiero empezar hablando del significado de nuestro logo. Son cuadrados y círculos que nos permiten expresar lo que somos, y los colores son una manifestación de un insecto —la cochinilla— que en manos de los artesanos produce colores maravillosos. Nuestro lema es un juego de palabras: “Con seguridad, Oaxaca”. Afirmamos algo, y estamos seguros de que lo vamos a lograr.

Oaxaca es una ciudad de contrastes. El 15 de febrero de 2011 se presentaron disturbios durante la visita del Presidente de México a la ciudad; después de cuatro años las heridas siguen abiertas y hay un problema social fuerte y latente.

Quiero comentarles el principio de la historia. Como todo surge de una pregunta muy simple. En una ocasión, en el Himalaya un sherpa comentó a unos exploradores que muchas personas van a ese lugar y miran, pero pocos son los que observan. Nosotros también nos preguntamos qué es observar. Y vimos que es un primer paso que nos permite realizar actividades más amplias, profundas y trascendentes, y es el principio de cualquier proceso.

Una pregunta trae consigo preguntas hermanas, y esa primera pregunta desncadenó todo como un efecto dominó. Nosotros hemos considerado seis fases. La primera inicia con una apertura —observar—. Después se hace una creación, que es prospectar el futuro que queremos, y en esto hay que involucrar a todas las partes interesadas. A continuación se hace un compromiso, con responsabilidad, para poder incidir y transformar nuestra realidad, y poder lograr un cambio de época, con coherencia. Y esto nos llevó a un nuevo paradigma, al que llamamos el pardigma de los seis grados o los

seis pasos, el cual dice que sólo nos separan seis personas para conocer a cualquier otra de nuestro planeta, y la prueba es el día de hoy, ya que he conocido amigos de diferentes partes de Latinoamérica y no he rebasado las seis conexiones.

El proyecto parte del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR, del cual es Presidente Emilio Velásquez Álvarez. A él le gusta mucho compartir una frase de Marcos Fastlicht, que es el presidente a nivel nacional, que dice que es necesario llegar a la sociedad mexicana para atender sus necesidades desde su perspectiva.

En Oaxaca se vivió la primera insurrección del siglo XXI, y ante esta realidad, la primera tarea que hicimos fue “observar” bajo la responsabilidad social con quién establecer una relación estratégica. Como producto de esa observación, estamos hoy aquí, y queremos dar las gracias a Ernesto López Portillo.

Quiero compartir algunos datos. Oaxaca es el estado menos competitivo, y se ubica en el lugar 32 en el Índice de Competitividad Estatal de México 2008. Hay un increíble incremento en el nivel de desempleo en los últimos cinco años, que llegó al 43.2% según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es el estado con menor transparencia informativa, y tenemos el tercer lugar en densidad de centros nocturnos, bares y cantinas. Es el 4º peor estado en materia de seguridad pública y protección al ciudadano.

Partiendo de ahí, hicimos un lienzo estratégico en el cual hacemos una comparación en donde definimos un “océano rojo” y un “océano azul”. En el primero ponemos la gobernabilidad como tradicionalmente se ha trabajado, y en el segundo está lo que queremos trabajar, que es la gobernanza. La diferencia está en que la gobernabilidad existe una sociedad débil, hay una transición democrática, una alternancia, pero no hay orden político. El gobierno está alejado de la sociedad. Existe una democracia en condiciones de una sociedad civil débil, el estado de derecho inexistente o insuficiente, y se toman decisiones políticas en vez de decisiones de Estado.

Lo que nosotros queremos es trabajar con una visión compartida de largo plazo, tener capacidad social de transformar los propósitos en realidades, revalorizar la capacidad social para incidir, formar redes con gobierno y sociedad, y trabajar con transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad social y comunitaria.

Quiero comentar como ejemplo un estudio que se hizo en el observatorio sobre apreciaciones sobre el proceso electoral y el cambio de gobierno del año pasado. Lo primero que vimos es que hay grupos de interés, con fines muy particulares, que generalmente tienen motivos económicos. Estos grupos desprecian los fundamentos ideológicos y no reflejan en sus propuestas de gobierno sus intereses, no cumplen con una obligación constitucional de ser los medios para que el ciudadano más apto ocupe los

puestos de elección. Existe una carencia de responsabilidades políticas y sociales, y como consecuencia hay una gran desconfianza en la sociedad.

Ante este panorama, estamos conscientes que la noche más oscura es justamente antes de que amanezca, y nuestra visión de futuro es ser una instancia consultiva, autónoma, técnica, intersectorial e interdisciplinaria que genera información objetiva y socialmente válida, construyendo una cultura ciudadana involucrada y comprometida con la seguridad, que logre la sustentabilidad y gobernanza con responsabilidad social y comunitaria. Para ello tenemos una misión a cumplir, que es la de observar, evaluar, reflexionar y hacer recomendaciones a las instituciones de seguridad y justicia, e incidir en las políticas públicas de los gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de Oaxaca y estatal, mediante la participación comprometida de los ciudadanos; transformando las condiciones de vida en materia de seguridad y convivencia de la ciudad de Oaxaca.

Tenemos cinco valores fundamentales que son la objetividad, la imparcialidad, la integridad, el compromiso y el respeto, y nos basamos en siete principios fundamentales, que son la participación ciudadana, la autonomía, la intersectorialidad, la confianza, la rendición de cuentas y transparencia, el profesionalismo y la responsabilidad social y comunitaria.

En Oaxaca tenemos 570 municipios —el 23.4% de los municipios del país— y cerca de
3 800 000 habitantes según el último censo de población del 2010. Nuestro campo de observación es la Zona Metropolitana de Oaxaca, la cual tiene 20 municipios y casi 16 personas de cada 100 del estado viven acá. Actualmente cuenta con cerca de 600 mil habitantes.

El año pasado, el INSYDE realizó un estudio exploratorio sobre las condiciones y necesidades de seguridad ciudadana en la ciudad de Oaxaca. Las conclusiones fueron que existe una gran desconfianza en la autoridad, al denunciar un delito el ciudadano siente que es una experiencia negativa, hay una ruptura del tejido social entre gobierno y sociedad, que hay un alto nivel de corrupción e impunidad y que es necesaria la participación comunitaria para prevenir el delito y la violencia. Es común la mención al descuido de los espacios públicos, y el graffiti ha florecido en cada calle.

El estudio sugiere que es importatnte la participación ciudadana para cambiar esto. En Oaxaca tenemos una forma tradicional de trabajo y organización comunitaria, a la que le llamamos tequio, y consiste en realizar un trabajo voluntario, sin pago, en beneficio de la comunidad. Tenemos el caso de una calle, ubicada a dos cuadras del zócalo, donde aprecían graffitis constantemente. Cuando hay marchas se escribe en las paredes, y consideramos implementar una política de cero graffitis. Si hoy ponen un graffiti, momentos después se pinta. Al principio los manifestantes se reían, porque pensaban que estábamos perdiendo el tiempo, ya que ellos lo iban a volver a hacer. Sin embargo ellos se cansaron primero, y esa calle ya no tiene graffitis. Los maestros, paradójicamente, nos dicen que estamos locos, pero sin embargo se ha logrado el objetivo.

A la par de lo que comenta el estudio del INSYDE, de construir condiciones de seguridad, hay una visión de un Comité Vecional, esa visión parte de la limpieza (cero graffitis). Se mejora la imagen, se da seguridad y confianza, y como consecuencia hay un mejor ingreso. Los trabajadores de las empresas están conscientes de que si hay menor número de visitantes, ese trabajo se cierra, y han logrado tener éxito y mejorado la calidad de vida.

En cuanto al tequio, tenemos el ejemplo de personas comunes y corrientes que hacen gestiones ante las autoridades municipales, y se ha perdido el miedo de hablar ante la autoridad. En grupos, también, se llevan a cabo acciones como el lavado de las banquetas, pintado de camellones, etc.

Nosotros utilizamos un mapa estratégico, que no es más que tener de forma visual y en una sola hoja, las cinco perspectivas que nos permiten determinar qué objetivos estratégicos seguir para alcanzar nuestra visión de futuro. Desde la perspectiva de la comunidad, nuestro objetivo es crear valor para la comunidad donde vivimos. En la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, queremos mejorar e incrementar nuestro capital intelectual, y en la de procesos, cumplir con estándares de calidad internacional. Desde la perspectiva del ciudadano queremos aumentar su satisfacción y percepción de seguridad, y desde la financiera, multiplicar el modelo de éxito. Definimos para esto varios productos de capital humano, capital estructural y capital relacional. Por ejemplo, de capital humano, la mejora y competencia de las personas, el trabajo en equipo. Del capital estructural, la metodología de intervención, el manual de organización, talleres ciudadanos. Y en el capital relacional, la base de datos de la red, las alianzas estratégicas y redes de colaboración.

Hemos llegado a tener un gráfico de impacto sinérgico del observatorio, con los aspectos en los que éste ayuda. Ahí se pueden ver los aspectos en los que se debe trabajar, desde las diferentes perspectivas. Por ejemplo, desde la perspectiva financiera, requerir financiamiento para implementar el observatorio; desde la de personas, promover la cultura de la legalidad, y así con los diferentes puntos.

Entre los factores que consideramos críticos para el éxito del observatorio están tener una visión compartida de largo plazo, que exista voluntad política y presencia de redes y participación ciudadana, que haya legitimidad y validación social, contar con tecnología de innovación y metodología, así como acompañamiento técnico y financiero, tener capital humano que desarrolle el capital estructural y el relacional, tener acceso a fuentes de información propias y externas confiables y de calidad, ser autónomo y lograr una identidad propia del observatorio, y para lograr esto nosotros contamos con diferentes aliados estratégicos.
Muchas gracias.

Jairo García

Quisiera destacar dos aspectos que encontramos en estas dos presentaciones: la primera es que una visión compartida en el desarrollo de observatorios que no son directamente públicos le dan claridad al rol que puedan tener y a los objetivos que se definan para incidir en lo público, y creo que tanto la primera presentación, de Panamá, como la de Oaxaca, proponen esto no sólo en la observación sino en la proposición y generación de políticas públicas en el tema.

Edna Jaime
México Evalúa
www.mexicoevalua.org

Licenciada en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y cuenta con estudios y estancias de investigación en Estados Unidos. Tiene 20 años de experiencia en investigación y análisis de políticas públicas, sus áreas de especialización son desarrollo económico, finanzas públicas, competitividad económica, gobernabilidad y legalidad, reforma del sistema judicial, reforma del sistema político y social, entre otros temas. Anteriormente se desempeñó como Directora General del Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. (CIDAC) y como investigadora asociada de dicha institución. Como Directora del CIDAC coordinó diferentes proyectos y publicaciones, actividades de difusión en medios impresos y electrónicos de vinculación con "*stakeholders*, *policy-makers"* y líderes de opinión, así como la participación en foros académicos nacionales e internacionales. Ha sido colaboradora del periódico Milenio y El Economista. Actualmente escribe un editorial para el periódico Excélsior y cuenta con diversas publicaciones de temas relacionados a la economía política y desarrollo.

Buenas tardes, es para mí un privilegio estar en esta mesa, agradezco mucho a Ernesto, un colega al que respeto mucho, y a su institución por haberme invitado. Es una oportunidad única para escuchar experiencias de observatorios y esfuerzos por observar y entender el fenómeno de la inseguridad que tanto nos afecta. En México estamos particularmente sensibles al tema, y ávidos no sólo de empezar a medir de una manera muy consistente y sistemática, sino también de entender. Y esto es en buena medida lo que quiere hacer México Evalúa en el tema.

México Evalúa no se circunscribe a una definición acotada de observatorio, es una institución que rebasa esa definición. Es más bien un *think-tank* dedicado a la evaluación de políticas públicas. La primera parte de la presentación explicará qué es México Evalúa, y la segunda por qué es relevante lo que está haciendo en el marco de los observatorios.

México Evalúa surgió hace dos años, y la motivación más importante fue el tema de la seguridad. Se buscaba tener mediciones confiables, sistemáticas, y se quería también generar concimiento al respecto. De ahí que, como les comentaba, rebase la frontera de un observatorio. Queremos, por supuesto, elevar la efectividad de la política pública, a través de la medición. La

vocación de México Evalúa está en su propio nombre, buscamos evaluar y medir lo que es importante para el ciudadano, para tener mejor calidad de vida, para tener mejores condiciones de seguridad, para tener gobiernos más efectivos.

Tratamos de ofrecer información relevante, hacer monitoreo y evaluación independiente, desarrollar herramientas —esos sistemas de evaluación— y situar a México en perspectiva. Siempre queremos medir y compararnos, y creo que eso es una fuente muy importante, no sólo de información para ver cómo nos ubicamos con respecto a otros, sino también de relevancia también para el ciudadano. Le ayuda a ubicar bien.

Voy a presentar unos videos. El primero es de los miembros del Consejo de México Evalúa y creo que es útil porque resume bien lo que somos:

Transcripción del video

El Dr. Carlos Elizondo participa como miembro del Consejo Directivo de México Evalúa, cuyos pilares de análisis son la transparencia, responsabilidad, eficiencia y calidad.

Voz: Carlos Elizondo
Cuando Edna me invitó a ser miembro de este Consejo, mi primera reacción fue de rechazo. Dije “otro más que va a hacer lo mismo”, porque ciertamente, como dice Luis, antes era un país donde no había información y ahora estamos en uno que sobra; lo que no tenemos son referentes confiables, sistemáticos, que sepan presentar lo que están haciendo, y la propuesta de México Evalúa es hacer eso.

Una sociedad que no evalúa es una sociedad que no puede tomar decisiones oportunas y que los problemas se le suelen reventar en la cabeza, cuando ya el costo de resolverlos es gigantesco, por eso celebro con mucho entusiasmo que Edna y su equipo, los investigadores que ya empezaron a participar en este proyecto, estén dispuesto a invertirle a este tipo de tareas.

Yo tuve el privilegio de estar en la OCDE algunos años, y la OCDE no es más que esto. Es simplemente un lugar donde se comparan las cosas, con buena metodología, con rigor y con seguimiento en el tiempo. A la larga se ha convertido en un instrumento de cambio para quienes quieren ver al mensajero y no enojarse con él, y ver el mensaje. Porque saber cómo organizan otros el servicio de luz y fuerza, o las policías, o los ministerios públicos y darse cuenta que uno podría estar haciéndolo mejor, cuando uno se lo toma en serio, es sin dudad un elemento para desencadenar cambios muy poderosos, y creo que si somos capaces de hacer de México Evalúa esa institución, para contar con datos nacionales y comparativos, con presencia en los medios, con la capacidad de agrupar a los principales académicos que están en este tipo de tareas, vamos a poder tener un impacto que nos va a dar a los ciudadanos un mucho mejor gobierno.

Fin del video

Resumiendo, queremos medir, con buena metodología, sistemáticamente y a lo largo del tiempo, para tener evidencia de la efectividad o inefectividad de la política pública, y en esa medida proponer, tener un componente prescriptivo que ayude a elevar esa efectividad.

Estamos en el tema de la seguridad pública, lo mismo que en el tema del gasto público. Me voy a concentrar en lo que estamos haciendo en el marco de la seguridad.
El objetivo de México Evalúa es elevar la eficacia de la respuesta gubernamental en materia de seguridad pública, partiendo de una adecuada medición y entendimiento del fenómeno. Hacemos seguimiento y monitoreo de tendencias delictivas y desempeño de instituciones de seguridad, diagnóstico y recomendaciones en aquellos ámbitos de mayor incidencia e impacto. Queremos influir en el debate, proveer información útil y tener incidencia en las políticas de seguridad.

Nuestro primer trabajo fue convocar a un grupo de expertos, para responder la primera pregunta: vamos a tratar el tema de seguridad, de observar y proponer, ¿pero qué queremos mirar? De toda la información que existe, de la complejidad del fenómeno, cómo queremos acercarnos a él. En este grupo de expertos tuvimos el honor de contar con la presencia de Ernesto López Portillo, junto con otros reconocidos académicos mexicanos.

De ese trabajo surgió una primera batería de indicadores, donde lo más relevante era reconocer aquellas dimensiones que deberíamos incorporar a nuestro análisis y a nuestra observación. Definimos cuatro ejes fundamentales: la actividad delictiva, la incidencia, el tema de la percepción y el desempeño institucional. Partimos de la hipótesis de que el desempeño de algunas instituciones del Estado Mexicano están correlacionadas con la incidencia delictiva, y con gasto público. En México el gasto se ha incrementado de manera monumental y no lo vemos reflejado todavía en nada, entonces habría que darle seguimiento. Esta primera batería de indicadores nos ofrecía la plataforma para medir, y estuvo hecha para el Observatorio Nacional Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ONCSJL). Es un observatorio que está apenas arrancando en México, con el que trabajamos de manera mancomunada.

México Evalúa pretende convertirse en un *think-tank* para los observatorios y genere aquel tipo de *"insights"* en la información que sirva a los observatorios para ir afinando sus propias metodologías y sus propios indicadores.

Voy a presentar otro video:

Transcripción del video
Voz: Ernesto López Portillo

Cualquier gobierno democrático tiene que ser evaluado por el gobernado. Si el gobernado no evalúa, entonces el gobierno se va a autoevaluar todo el

tiempo y eso significa que no estaremos seguros de la calidad de esas evaluaciones.

La evaluación sobre la seguridad pública es una buena práctica a nivel internacional, los mejores modelos de seguridad tienen una evaluación comunitaria, evaluación universitaria, de la sociedad civil, de organismos de derechos humanos. Eso ya existe en México. Ahora lo que está haciendo esta iniciativa es coordinar todos estos esfuerzos, se están creando nuevos indicadores y lo que va a pasar es que la evaluación va a tener mucho más importancia en el foro público y en el político. Si evaluamos públicamente, los actores públicos —autoridades, secretarios, procuradores— van a tener frente a ellos un resultado estadístico respecto a lo que ellos están haciendo, que se va a hacer sobre estudios que ellos no controlan; los controla la propia sociedad. Esto es un ejercicio de rendición de cuentas básico en una democracia.

El trabajo para el proyecto México Evalúa, consistente en crear un sistema de índices e indicadores de seguridad pública, no tiene precedentes, porque por primera vez los más grandes expertos en medición, estadística, en el tema se reunieron y en una mesa lograron consensar con absoluta claridad cuáles son los índices e indicadores mínimos necesarios para que la sociedad tenga una fotografía confiable del problema. Qué delitos hay, de qué tipo y en dónde, qué sentimos, cómo nos sentimos y cuánto gastamos frente a la inseguridad, todo esto tiene que ser evaluado adecuadamente para que la gente tenga una absoluta claridad de lo que está pasando, no a partir de lo que le dice el gobierno, que tiene muy malas estadísticas, sino a partir de las nuevas estadísticas que se van a construir desde el esfuerzo ciudadano y con el esfuerzo renovado de la autoridad.

El impacto respecto al sistema de índices e indicadores va a ser primero generar muy probablemente resistencia desde las autoridades, porque estos datos van a hacer más evidente lo que ya es evidente, que es un desmpeño ineficaz e ineficiente del Estado. Segundo, puede ser empezar a generar confianza social sobre estos indicadores. Y tercero, transformar las políticas públicas.

Estamos contentos en el INSYDE de que haya nacido esta iniciativa, muy satisfechos del trabajo hecho, y el reto es descomunal. Son iniciativas muy afortunadas que llegaron muy tarde; estamos empezando a medir un problema que empezaron a medir en Europa y Estados Unidos hace cincuenta años, pero es una iniciativa necesaria que va a provocar buenas noticias.

Fin del video

El ONCSJL, al que hice mención anteriormente, tardó un tiempo en arrancar. Esos indicadores sirvieron de coordenadas para ese observatorio. Nosotros, aprovechando ese trabajo, sacamos dos índices a los que daremos seguimiento en los próximos años. Presentaremos una edición anual y esperamos darle seguimiento no sólo al fenómeno, sino también al

desempeño institucional, para ver si estas instituciones están o no fortaleciéndose. Me parece que es crítico para abatir los índices delictivos y del crimen en sus variantes.

¿Qué hicimos con estos dos indices? las dimensiones que incorporamos para el índice de inseguridad y violencia, tuvo que ver con la insidencia de victimización en general, con énfasis en delitos violentos, del crimen organizado, en violencia imprudencial y la percepción ciudadna. Para el índice de desempeño en justicia penal incluimos variables que hacían una evaluación global de todo el sistema penal y después fuimos a cada uno de sus eslabones —confianza en la policía, procuración de justicia, sistema penitenciario y derechos humanos—. Quiero presentar los conceptos; los resultados se pueden encontrar en la página de México Evalúa.

Seguimos tratando de ahondar y entender bien de qué está hecho este animal. Estamos generando un modelo que avanza un poquito más lo que habíamos hecho con anterioridad, ya queremos de alguna manera poder identificar causas, usar el conocimiento generado, y generar efectos. Creo que el tema más sensible de la inseguridad es lo que provoca en nosotros, a nuestro bienestar y a nuestro entorno, en materia de cambio de hábitos, y queremos centrarnos en eso, porque ahí podemos palpar cómo afecta. Manejamos todavía hipótesis, hemos hecho revisión de bibliografía, estamos haciendo un trabajo académico.

En la medición del fenómeno quizás nos empecemos a concentrar en delito violento, creo que es importante mandar a la autoridad la señal de que es necesario priorizar, y creemos que si nos concentramos en eso podemos estar construyendo ese mensaje como sociedad de que no vamos a tolerar los delitos de alto impacto como homicidio, secuestro o extorsión.

Respecto a las causas sabemos que la estructura punitiva importa, y tenemos que empezar por ahí y por eso hemos trabajdo en materia de indicadores de desempeño de justicia penal, pero también queremos una estructura de oportunidades, en ella hay variables que tienen que ver con la desigualdad, con la infrestructura o con la manera como se despliega una ciudad, el desarrollo urbano, indicadores de salud, de mecanismos anticorrupción. Suena muy ambicioso, pero tampoco podemos no considerar que en este fenómeno hay muchas dimensiones y queremos llegar a incorporar esas dimensiones. Iremos avanzando en la medida que tengamos los recursos, el tiempo y sobre todo las bases teóricas que nos permitan avanazar de manera muy sólida en la construcción de una metodología que se a multidimensional.

En los efectos están considerados la percepción de la inseguridad —es información que nos proveen encuestas victimológicas—, la confianza en las instituciones, porque podemos ir midiendo el avance en el desempeño de las instituciones con este indicador; los desplazamientos, hay lugares en México que son zonas despobladas y el costo que eso implica, el desarraigo; los cambios en patrones de consumo, en patrones de inversión y de hábitos.

Hemos estado acompañados por expertos muy prestigiados, que lleva muchos años trabajando en el tema, y nos han servido de apoyo, como grupo consultor, para generar un modelo sólido que nos ayude a alimentar el trabajo de los observatorios en el marco del ONCSJL. En la primera ronda nos acompañaron Luis de la Barreda, Ernesto López Portillo, Guillermo Zepeda, Carlos Mendoza, Marcelo Bergman, y en esta segunda ronda, en la que queremos ahondar más en la metodología y en el modelo que les presenté, quisiéramos armar este grupo con Ana Laura Magaloni, Guillermo Zepeda, Eduardo Guerrero, que es especialista en crimen organizado, quisiéramos volver a invitar a Ernesto, Elena Azaola, Carlos Vilalta, Rubén Vasconcelos.

La pretensión del ONCSJL es crear redes con observatorios nuevos y existentes, ser la estructura que pueda articular y abrazar a estas organizaciones y que las redes ayuden a que la voz de cualquiera se escuche más, a articular una agenda común que al estar apoyada por redes y participación ciudadana pueda tener mucho más oportunidad de tener incidencia. México Evalúa tuvo una participación importante en el desarrollo de la definición estratégica del ONCSJL, hicimos el desrrollo del planteamiento conceptual y el modelo de observatorios a nivel estatal, estamos acompañando a los observatorios de México SOS —es la organización de Alejandro Martí, que está identificando liderazgos locales y vicunlando esta red de observatorios—, y queremos apoyar a los observatorios con herramientas de observación y monitoreo ciudadano.

Como alguien ya mencionó, la información se tiene que generar y validar localmente, y se tiene que complementar también en ese nivel. Lo que recibimos agregado es una cosas que no sabemos si está bien construida, si es veraz o está maquillada. La primer función de un observatorio local o estatal es esa, y empezar a través de estas redes que eventualmente se conformen a generar una base de datos con mayor solidez. Alejandro Martí dice que vamos a generar la plataforma ciudadana al ir viendo Plataforma México. Los mexicanos sabemos que Plataforma México es un sistema muy ambicioso de recopilación de bases de datos, que está inserta en la Secretaría de Seguridad Pública, que ha sido muy costoso pero que todavía no vemos resultados. Quisiéramos también generar sistemas de inteligencia social, que complementen la información, para tener un panorma más cercano a la realidad del país, que fueran independientes en la medida de lo posible; una premisa, que no sabemos si será sostenible, es que no reciba recursos públicos, que no estén insertos en aparatos o instituciones públicos, aunque por supuesto tendrán mucha interlocución con ellas. Es importante el carácter ciudadano, sobre todo por cómo ha sido organizada la sociedad mexicana desde el pasado. Tenemos un sistema de control político muy sofisticado y justamente queremos el cambio en ese paradigma, y ojalá haya suficientes recursos y liderazgos que permitan hacer esta red.

Los observatorios deberían tener la capacidad para el análisis, para el manejo de información y bases de datos, negociación y comunicación, para establecer agendas locales, ya se mencionaba en otras experiencias, todo

esta información va a servir como una plataforma para la interlocción con la autoridad, de la cual queremos compromisos en temas sustantivos.

Todo es un proyecto que espero se ancle eventualmente en la realidad y empecemos a ver que el ONCSJL cuenta con la colaboración de los muchos observatorios que hacen un trabajo extraordinario en México y de muchos más. México atraviesa un momento muy difícil cuya veta positiva está permitiendo un cambio en la manera en que la sociedad se organiza y empieza a entender e involucrarse con lo público.
Muchísimas gracias.

Jairo García
Tenemos un par de preguntas para los expositores y una reflexión sobre algunos de los temas que ha planteado María Isabel Gutiérrez esta mañana, y el tema que ha planteado Edna Jaime sobre la autonomía y la relación entre los observatorios y los gobiernos, y cómo mantener una relación de cooperación pero una independencia para generar mayor impacto en lo que hacen.

Preguntas de la Mesa 2

Para Edna Jaime:
¿Cómo queremos el compromiso de las autoridades si no las involucramos en el ejercicio?

¿Qué importancia se le ha dado a la exaltación de la cultura de la muerte, violencia y homicidios, etc. a través de los medios masivos de comunicación?

Las diferencias de datos institucionales permiten pensar en cuestionar su fiabilidad
¿Cómo se incorpora la información alternativa sistemática y cómo se utiliza esa información?

Respecto a la primera reflexión de autonomía de vinculación efectiva con la autoridad, puedo decir que el tema de recibir o no recursos públicos es muy complejo; hay instituciones que pueden mantener su autonomía y su independencia aún recibiendo recursos públicos. De México puedo mencionarles al ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad), que es una instución que elaboraba encuestas victimológicas desde el 2002, y lo hacía con recursos públicos y con bastante autonomía desde mi punto de vista. El problema es que el año pasado el gobierno decidió retirarle el apoyo al ICESI, y éste realmente había generado una relación de dependencia con las fuentes de financiamiento provenientes del gobierno mexicano. Entonces ICESI este año está pasandola muy mal, y nosotros como analistas también, porque vamos a dejar de tener una encuesta —aunque ahora la hace el INEGI— que elaboraba una institución ciudadana que tenía mucha credibilidad. Entonces vamos a tener que aprender a manejarnos sin esa encuesta. El problema sería el día que una organización diga algo que no le guste al gobierno y le corten el

financiamiento, entonces sería deseable que por lo menos la operación fuera financiada con fondos provenientes de la propia sociedad y la ciudadanía. Algunos proyectos podrían estar financiados por el estado o gobierno, ¿por qué no? , pero creo que da un margen de acción mucho más amplio en obras y recursos públicos.

Ahora, en el área civil, el tema del financiamiento no tiene nada que ver con la efectividad de la interlocución con la autoridad. Se puede ser muy independiente; a lo mejor siendo más independiente se puede ser más efectivo en la vinculación con la autoridad. Creo que sí tienen que ser liderazgos relevantes para que la autoridad esté dispuesta a aceptarse en un esquema de interlocución, pero por supuesto que es posible y está planteado en esos observatorios, para eso van a asistir, para sentarse en una mesa pero sabiendo qué pedir; no simplemente tener ocurrencias o tener intuiciones, sino tener con base al análisis, el seguimiento de información, en un diagnóstico base qué pedirle a la autoridad, y a partir de esto hacer agendas y el monitoreo de los compromisos. La seguridad se construye a nivel de la localidad, creo que la estrategia del gobierno mexicano ha sido completamente la inversa. Nos queda muy claro que la seguridad se construye a nivel local, y si esta participación ciudadana puede ayudar a fortalecer las capacidades locales, estamos ganando y caminando en la dirección correcta.

Sobre la cultura de la muerte y los medios, yo creo que hemos tenido una sobreexposición a la violencia, pero también debemos reconocer que tenemos incrementos en los niveles de violencia inauditos en algunas regiones del país. Estoy de acuerdo que los medios no hagan una exaltación excesiva de los temas de violencia, pero estaría completamente en desacuerdo si nos dejaran de informar de ella. El acuerdo que se está firmando estos días creo que es bastante equilibrado; es simplemente no hacer una oda a la violencia, pero tampoco dejarnos de informar, y creo que un componente muy importante de cómo se conforman nuestras percepciones, tiene que ver con la exposición a la que estamos sometidos ante los medios de comunicación. Creo que en México hay una percepción muy acentuada de la inseguridad por esta exposición a los medios. Hay regiones de México tan seguras como las más seguras del mundo, y la gente de esas localidades se siente muy insegura. Entonces la construcción de la percepción tiene elementos que parten de la realidad objetiva, pero que tienen muchos otros componentes. Entonces, si el acuerdo con los medios se da en el sentido que expuse, pues yo lo celebraria, siempre y cuando no se oculte información; que no se vulnere nuestro derecho a estar informados en forma veraz. Muchas gracias.

Pregunta para Alexander Alleyne:
¿Cómo se coordina el Observatorio de Panamá con el OCAVI (Observatorio Centroamericano sobre Violencia)?

No solamente es la relación con OCAVI, yo creo que es el escenario propicio para que el Observatorio de la CCIAP se fortalezca estableciendo relaciones con los otros observatorios, hacia ese proceso de retroalimentación e

intercambio de experiencias que nos permita fortalecernos como instancia a nivel de Panamá. Actualmente no tenemos una relación formal con otros observatorios de la región.

Nuestro trabajo hasta el momento en estos 7 meses ha sido hacia dentro; la construcción de esas instancias y el fortalecimiento de las existentes fue hacia adentro, eso nos ha permitido ir avanzando en la consolidación a nivel nacional. En perspectiva, sin lugar a dudas, tenemos como estrategia establecer la relación con otros observatorios de la región. Gracias.

Para Jesús Alejandro Tomás Ortiz:
Como es importante armonizar las definiciones, me gustaría saber la definición de gobernanza y gobernabilidad, para empezar a hablar el mismo idioma.

En la gobernanza se busca tener una visión de largo plazo e incluye que se tome en cuenta a todas las partes interesadas, y que estas partes interesadas se involucren y se haga un compromiso con paraticipación social. El caso de la gobernabilidad, como se ha entendido, es lo contrario. Por ejemplo, en la gobernabilidad entra un gobierno y se plantea políticas para su periodo de gobierno, nada más, y el que viene después vuelve a replantear los problemas, vuelve a dar soluciones diferentes.

María Isabel Gutiérrez
Miren ese ejercicio tan bonito de cómo se concibe gobernabilidad y gobernanza desde diferentes aspectos. Para mí, gobernabilidad es la primera, o sea la gobernanza, por eso tenemos que ir armonizando también definiciones. A esa gobernabilidad es a la que yo me refería, no a la otra que para mí es politiquería.

Con mucho respeto, quisera ampliar un poco: creo que la falta de coordinación de las diferentes instituciones gubernamentales u ONG en México ha generado mucho más confusión, y realmente pienso —y esto es con todo el respeto, como un observador externo— que no es el hecho de financiación que a mí me parece, no tiene que ver.

Afortunadamente, como yo no recibo ninguna financiación sino vivo por proyectos
—así seamos un instituto dentro de la Universidad del Valle—, pues muchos de los observatorios son contratados inclusive por las mismas alcaldias para desarrollarlos, y las que los contratan saben que va a haber una evaluación, de rendición de cuentas, que si se les están aumentando los índices van a tener una crítica a su gestión, etc. Pero entonces yo creo que una de las fórmulas porque pueden haber muchas, es partir de esta coordinación de un trabajo en equipo en México, yo no conozco mucho la parte interinstitucional, estoy empezando a conocerla y puede ser por desconocimiento, pero por ejemplo lo que pasó en Juárez para mí es algo muy importante. Allí no había realmente mucho interés en la ciudad, con todo el problema tan grande que había, y hubo una iniciativa de la OPS y de la UACJ. Cuando empezaron a

moverse, ahí sí llegó todo el mundo a querer hacer allá cosas, pero no se han coordinado, todo el mundo anda por su lado. Yo no sé si es porque lo estoy viendo como por una observadora externa, ustedes me dicen si estoy errada o no, pero he visto eso. Todo el mundo está haciendo algo en Juárez, pero la situación realmente no cambia. En cambio tú ves una situación mucho más coordinada como en Tuxtla o en Chiapas, donde hay una coherencia y coordinación. No se trata de comparar sino de mirar cuestiones positivas.

Jairo García Guerrero
Gracias. Quisiera agradecerle a todos los expositores y dejar planteado un tema que definitivamente seguirá siendo material a discusión durante estos dos días y es la cooperación entre los observatorios públicos, la financiación pública, la financiación privada y como eso afecta finalmente los resultados y los objetivos que se plantean los observatorios. Muchas gracias a todos por sus participaciones y sus preguntas.

Ernesto López Portillo
Ojalá que sí haya mucho más debate, porque no es tan sencillo contestar las cosas y estamos hablando de distintos contextos, así que estoy seguro que no hay una respuesta, yo creo que hay varias, pero me parece que es interesantísimo y, entre otros motivos, este evento tiene la intención de que este debate genere más ideas en todos los que están aquí.

MESA 3
Moderadora: Sonia Cardona

Mauricio Enrique Abril Donoso
Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, Ecuador

Ingeniero matemático con maestría en Estadística. De 2004 al 2008 fue estadístico del Observatorio de Seguridad de Quito. De 2008 al 2010 trabajó como estadístico en transparencia y gestión policial del Ministerio del Interior de Ecuador y actualmente desde el 2010 coordina el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC-Quito).

Buenas tardes a todos y a todas, un agradecimiento al INSYDE por haber invitado al OMSC-Quito. Esta experiencia en observatorio está básicamente articulada a la Municipalidad; el Distrito Metropolitano de Quito tiene una Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y una empresa que financia una tasa de seguridad, y el observatorio forma parte de esta estructura municipal.

En Quito estamos a más o menos 2800m sobre el nivel del mar, con una población urbana de aproximadamente dos millones en el Quito urbano, y de dos millones y medio en el Quito urbano y rural. El Quito urbano está conformado por ocho administraciones zonales.

Voy a hablar de las estadísticas oficiales y no oficiales que manejamos, indicadores integrados de violencia, unos usuarios de la información y acciones que pensamos realizar a futuro.

En Quito Distrito Metroplitano se da un fenómeno en el año 2002 y se tiene una gran demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, y se pide al alcalde de ese entonces que tome cartas en el asunto y que vea que se puede hacer. Con esto se crea la tasa de seguridad, que es administrada por Emseguridad, la cual también genera proyectos, planes y programas orientados a seguridad, uno de estos es el OMSC-Quito.

En 2003 se crea ya el proyecto de observatorio, con financiamiento de la tasa de inseguridad y un apoyo técnico de la ciudad de Bogotá.

Para nosotros el observatorio es un servicio a la ciudadanía financiado por la tasa de inseguridad que ofrece el municipio de Quito, cuyo fin es brindar información oportuna y confiable sobre criminalidad, violencia e inseguridad ciudadana, para una mejor comprensión, seguimiento y evaluación de este fenómeno social, por parte de tomadores de decisión, de opinión pública, de la comunidad académica y de la colectividad en general.

Es posible gracias al desarrollo de un sistema de recopilación y análisis de información sobre la violencia y delincuencia, sustentada en fuentes institucionales. Ha realizado varias encuestas de opinión, de victimización, para conocer más a profundidad la problemática de violencia, la criminalidad, la percepción y cultura ciudadana sobre la seguridad. Promueve la iniciación de estudios especializados; también nosotros hemos realizado algunos estudios puntuales sobre fenómenos delictuales que se vienen dando en el distrito metropolitano. La problemática social y los cambios de una gestión y ambientación del estado han generado necesidad de incorporar información sobre seguridad vial, que en la actualidad también está siendo monitoreada por nosotros.

La estructura está conformada por la Alcaldía del Distrito Metropolitano, por la Secretaría de Seguridad, el Director del observatorio, un Coordinador, un Asistente Administrativo. Tenemos también dos estadísticos, un geógrafo, un sociólogo, un informático y cuatro asistentes de investigación, en total somos 12 personas.

Entre los componentes de este proyecto están primero los indicadores integrados. Básicamente consiste en consolidar y estandarizar fuentes de información, y se consideran denuncias de delitos, partes policiales, llamadas de emergencia, encuesta de victimización y percepción de inseguridad.

El segundo componente es la vigilancia epidemiológica. Nosotros nos concentramos en dos puntos de vista que son prácticos: la intencional y la no intencional. La primera es con el fin de causar daño a las personas como es un homicidio, un asesinato, un robo; y la no intencional, como se comentaba en la mañana sobre accidentalidad, donde no hay un fin de causar daño, y aquí vemos muertes en accidentes de tránsito, muertes accidentales laborales, etc. Queremos nosotros además de tener indicadores epidemiológicos, contar con indicadores de todo el sistema judicial y hasta dónde llegan las denuncias de hechos de violencia.

El tercer componente es un seguimiento y evaluación. Lo que nosotros hacemos es un seguimiento evolutivo de la violencia, para evaluar planes y proyectos de seguridad y convivencia ciudadana, incentivar la formulación de políticas públicas y facilitar la toma de decisiones. Al ser el observatorio un proyecto del municipio, en donde éste invierte recursos y genera política, se hace necesario evaluar estos planes para saber si están dando resultados.

Un cuarto componente es la difusión y comunicación, nosotros definimos los niveles de acceso a la información. Habrá alguna información que es pública, una información restringida y una confidencial. Tenemos una gran difusión en medios de comunicación, pagina web, informes mensuales, semestrales, publicaciones de investigaciones, videos, seminarios, talleres, etc.

Finalmente, todos estos componentes se sustentan en un componente tecnológico.

Para el tratamiento de la violencia, primero definimos los tipos de violencia que vamos a trabajar: cómo se están propagando en el territorio, las causas que generan este tipo de violencia, etc. Toda esta parte se sustenta en un análisis geoestadístico descriptivo; nosotros para analizar y definir política pública hacemos un análisis estadístico y geográfico, para ver luego cómo poder controlarlo mediante política pública, y después ver cómo prevenirla con estudios cualitativos y cuantitativos. Claro, la gran meta es eliminarla o reducirla, y nosotros también creemos que la ciudadanía debe empoderarse del tema de seguridad.

Para los indicadores que producimos, según el tipo de violencia, nosotros recabamos la información de muertes violentas —muertes provocadas, homicidios, suicidios, muertes no provocadas, muertes en accidentes de tránsito y accidentales, y la fuente de datos es del Departamento Médico Legal de la Policía Nacional—; sobre delitos a vehículos —cuando la totalidad del vehículo es robado, la Fuente es la Fiscalía de Pichincha—; delitos contra la propiedad —robo a personas, domicilios, bancos, locales comerciales y empresas, y la fuente también es la Fiscalía de Pichincha—; la violencia intrafamiliar —la fuente es la Comisarías de la Mujer y la Familia—; y el maltrato infantil —con dos fuentes institucionales, que son las Juntas de Protección de la Niñez y la DINAPEN (Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes).

En nuestra metodología de producción, lo que en primer lugar hacemos es definir la fuente primaria de datos. Tenemos nosotros cuatro grandes fuentes de infromación: la Policía Nacional, la Fiscalia Distrital, las Comisarías de la Mujer y las Juntas de Protección. Nosotros hemos logrado que personal propio del observatorio esté trabajando en cada una de estas instituciones.

Una vez que se define la fuente de información y las variables que vamos a tomar, realizamos una extracción y la almacenamos en una base de datos que básicamente está SQLservers, en etapas. Entonces nosotros, de la denuncia misma en cualquiera de las fuentes, vamos ingresando el dato a nuestro sistema, para luego de esto obtener un análisis estadístico, un

análisis espacial, un análisis cualitativo de la violencia, un análisis operativo —ya que nos reunimos con la Policía Nacional mes a mes y analizamos la información, para plantear operativos de control o reducción, o focalizar dónde se están cometiendo hechos delictuales—, un análisis criminológico de la violencia y un análisis politico también, porque dependemos de un municipio que obedece a una política pública implantada, y que es a la que se debe el observatorio. Luego de esto difundimos toda la información, mediante series estadísticas, cuadros, mapas, o generar cruces de variables o cubos de información y un gran debate sobre los datos que proponemos.

En Quito la primera causa de muerte está en accidentes de tránsito; como segundo lugar la muerte accidental y el homicidio, y en tercer lugar el suicidio. Comparando con algunas otras ciudades vemos que nosotros tenemos una tasa de suicidios bastante alta, en el 2010 tenemos una tasa de 8.32 suicidios cada cien mil habitantes y de homicidios 13.15. Si vemos el caso de homicidios, en 2009 tuvimos una tasa del 10.51 y en el 2010 se cerró con 13.15; vemos que aumentó considerablemente esta tasa.

Es importante hacer un seguimiento y contraste a los diferentes tipos de violencia. Si vemos la lógica de muertes en transito con la lógica de homicidios vemos que las políticas deben focalizarse de forma diferente para cada caso. Comparado con provincias del Ecuador, nosotros estamos un poco abajo de la tasa nacional que es 18.6, y casi la mitad de Guayaquil que es la ciudad más grande de Ecuador.

En nuestro análisis, seguido de las estadísticas, vamos a lo que es la georeferenciación. Ahora estamos haciendo mapas térmicos sobre cómo y dónde se están dando los mayores problemas de seguridad. Vemos que la mayor frecuencia de homicidios del año 2010 se concentra en el Centro Histórico y en la zona de La mariscal. También nos sirve la geoestadística para comparar los *hot spots* o zonas calientes de homicidio. Vemos que en algunos lugares, del año 2009 a 2010 han ido variando o se van movilizando; la delincuencia también es dinámica. Con esto nosotros con esto ya ver cómo se movilizan y podemos pronosticar también donde podría movilizarse.

En muertes por tránsito, vemos que la mayor problemática está en la zona de Conocoto, bajando de Quito hacia un valle periférico. Si vemos las muertes por atropello, observamos que se dan en zonas rurales o en concentración de personas de la zona sur, zona centro, y norte, Calderón, Carapungo, a diferencia de las muertes por choque, estrellamientos y volcamientos, que básicamente se están dando en las grandes avenidas y autopistas del distrito.

Ya podemos tener un seguimiento evolutivo de las muertes por causas externas o violentas desde el año 2006 a 2009, e ir viendo como se ha ido desplazando este tipo de violencia y como ir cambiando o manteniendo políticas públicas que es lo que se persigue con un sistema de información.

También sirve para hacer seguimiento de políticas nacionales. Por ejemplo, aquí tengo yo un comportamiento de denuncias de asalto, robo y robo a

personas desde 2008 a 2010. En Ecuador, en el mes de marzo, hubo una reforma al Código de Procedimiento Penal, en donde vemos que, si bien en el asalto y robo no influyó mucho esta política, el robo a personas —que es con menor violencia que el asalto y robo—tuvo una caída importante. Viendo en marzo otra vez esta problemática —nuevamente se reformó este código— se observa que el número de denuncias subió, lo que nos da una lectura de que el fenómeno no bajó o se redujo la violencia, sino que ya no era denunciada. Esto también se complementó con las encuestas de victimización.

Con indicadores que tenemos de asalto, robo y robo a vehículos vemos cuáles son más frecuente en horas de la noche, por ejemplo y cuáles tienen practicamente un comportamiento similar a todas horas.

En los nuevos temas que nos interesa investigar, por ejemplo en los homicidios, vemos variables como si la víctima tiene antecedentes penales o no. Se están dando mucho los homicidios por ajuste de cuentas, y se observa que muchas víctimas tienen ya antecedentes penales, y que esto genera venganza entre bandas y se están matando entre sí. También nos interesa medir número de impactos o heridas, el tipo de arma utilizada, si es nacional o extranjera, si es que existe un imputado y la causa del homicidio. Vamos a incluir una temática delitos contra la vida, lesiones, heridas, intentos de homicidio, intento de violaciones; en tránsito vamos a crear otros indicadores como accidentes por parque automotor, accidentes por kilómetro de vía y lesiones en tránsito. Y lo que más nos interesa ver son indicadores sobre justicia, que den cuenta de qué pasó con las denuncias, que pasó con el homicidio, que pasó con el robo de vehículos. Para esto vamos a tener indicadores de estados de denuncia, incursiones y apelación, para mejorar la comprensión y análisis de la violencia. Nosotros no sólo nos vamos a quedar en un tipo de indicadores; queremos dar cuenta de qué pasó con esas denuncias.

En lo que se refiere a encuestas de opinión, todas nos dan cuenta de información que no se puede obtener de las estadísticas oficiales o de denuncia, como es la tasa de denuncia, causas posibles para producir hechos de violencia, demandas ciudadanas para reducir estos niveles y plantear política pública.

Hasta la actualidad, hemos realizado tres encuestas, en julio de 2004, mayo de 2008 y enero de 2010. Se realizó la encuesta en viviendas y a personas. En 2010 se firmó un convenio con Corpovisionarios, se realizó en Quito una encuesta de cultura ciudadana, se realizó en mayo y la unidad muestral fue la vivienda. Y se realizó una tercera encuesta a actores de seguridad; ésta fue dirigida a los jefes zonales de seguridad, a la policía responsible de cada una de las zonas, a líderes barriales, a informantes calificados que pueden dar cuenta en base a su experiencia y a su trabajo sobre la problemática de cada una de sus zonas. Hay que tener en cuenta que toda encuesta tiene un nivel de errores.

Aquí tengo un comparativo de los indicadores delictivos. La muestra se tomó de diciembre 2010 a enero 2011, y vemos que la tasa de victimización a personas subió de 18.3 que tuvimos en el 2008 a 24.8 en enero de 2011. En cambio, el índice de victimización podemos ver que se redujo de un 25.6 a 19.6.

Una pregunta clasica dentro de la encuesta de victimización y de percepción es qué tan inseguro se siente uno caminando de noche, y aquí se redujo de 69.2 a 58.1.
Ahora, en todas las encuestas, más o menos vemos que el 82% de victimados no denuncia, y esto está asociado con la desconfianza al sistema judicial. En las dos encuentas anteriores y en muchas encuestas de la región el principal problema es que identifican que la policía no hace nada, no actúa de buena forma, y nosotros creemos que esto se debe a la influencia que tuvo cambiar todo el sistema judicial del Ecuador desde el Gobierno Nacional. De hecho está planteada una consulta popular para reformar todo el sistema judicial, entonces hay un impacto en la ciudadanía de que ésa es la problemática.

Lo que vemos es también que una política de seguridad, que es el apoyo de apoyo e implementación de policías comunitarias, que en la actualidad tenemos 260 en el Distrito Metropolitano, se orienta a prevención de robo de domicilios. Acompañada de esto hay una gran proceso de mejora de iluminación, que es lo que está impactando en la pregunta de inseguridad de caminar solo en la noche. Entonces nosotros también podemos ver que la implementación de policía comunitaria en una región está orientanda a robo en domicilios, pero no está impactando en el robo o en la victimización a personas.
Entre los usuarios de la información, tenemos un Comité Técnico, un Consejo de Seguridad, una organización zonal, la prensa, la ciudadanía y algunos otros.

Una primera instancia es el Comité Técnico, que está conformado por el observatorio, la Policía, el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), la central dellamadas de emergencia, la Cruz Roja ecuatoriana, los bomberos de Quito y la Fiscalía General del Estado. Este Comité Técnico está para analizar y validar los indicadores producidos, plantear líneas puntuales de investigación, y sugerir y plantear políticas de seguridad. Por ejemplo, nuestra persona que trabaja en Medicina Legal, todos los días lunes se reúne con el encargado estadístico de la Policía de Medicina Legal y van validando nombre por nombre el ingreso de personas, tanto en el sistema de Policía como en el sistema del observatorio, y de esta forma tenemos un dato validado, consolidado y definido, y evitamos que la Policía tenga un dato, la Fiscalía otro y el observatorio otro distinto.

Se tiene también un Consejo Metropolitano de Seguridad, que está conformado por el Municipio de Quito, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo Pública, el Ministerio de Defensa, la Dirección de Educación, la Dirección de Salud, la Fiscalía de Pichincha, la Intendencia de Policía, el Ministerio de Justicia, la Dirección de Rehabilitación

Social, la Dirección Nacional de Tránsito, la Cruz Roja y el Instituto Geofisíco. Este gran Consejo lo forman quienes toman las decisiones de una u otra política, entonces nosotros les enviamos la información de los indicadores de violencia, y ellos se sustentan en esta información para la toma de decisiones, conjuntamente en colaboración de una política que ha sido tomada.

Tenemos una organización zonal. De este gran Consejo Metropolitano de Seguridad se aterriza en Consejos Zonales, con comités seccionales, con organizaciones barriales, consejos zonales con jefaturas zonales de seguridad. Mensualmente nosotros tenemos la información desagregada.

En las políticas en función de la información están garantizar espacios públicos seguros; control de sitios de diversión y expendio de alcohol en espectáculos públicos; desplazamientos de ciudadanos en medios motorizados y no motorizados en condiciones que conserven su integridad; incorporar normas, técnicas y estándares de seguridad con homologación de indicadores; el tener un buen sistema de información es una política del Distrito Metropolitano; impulsar la generación de conocimiento sobre la problemática. Son algunas de las políticas que se plantearon en el Plan de Acción 2010.

En cuanto a difusión de prensa, la información del observatorio ahora está siendo ya demandada. Por lo general hay cuatro ó cinco medios de comunicación a la semana que nos visitan y demandan uno u otro tipo de información.

Hasta la actualidad hemos producido 14 informes y estamos por lanzar el 15avo informe que dé cuenta del año 2010. Nosotros podemos dar cuenta sobre la temporalidad en muertes violentas tenemos hasta hoy hace un minuto, y en delitos nosotros tenemos la información con cinco dias máximo de retraso, porque toca analizar denuncia por denuncia y ver el proceso judicial en el que se encuentra.

Como acciones a futuro planteamos un portal web. En éste lo que queremos es que la gente pueda bajar la base de datos que nosotros manejamos y que pueda analizarla conforme la necesite o la demande.

Algunos otros indicadores de gestión de seguridad son la inversión en los diferentes niveles de seguridad; la eficiencia y eficacia policial —la Policía aceptó producir conjuntamente con nosotros estos indicadores para ver su propia operatividad en el distrito metropolitano, lo que nos satisface enormemente—. Como ejemplo tenemos el número de operativos penitenciales, número de bandas desarticuladas, armas decomisadas, vehículos recuperados, droga decomisada, llamadas recibidas de delitos versus llamadas atendidas, tiempo promedio efectivo de respuesta, nivel de satisfacción de la llamada, casos resueltos respecto de casos delegados por fiscales. Y en la operatividad judicial número de computadoras, número de personal por servicio, efectivos policiales por tipo de delito, número de patrulleros, número de motocicletas, de operativos realizados, relación de

patrulleros con horas de servicio laboral, acciones realizadas por llamadas de emergencia.

En indicadores de justicia basicamente tenemos sobre gestión de la Fiscalía, conflictividad social, capacidad incriminatoria, índice de eficacia de la prueba —porque según nuestra Constitución, la Fiscalía o los fiscales son quienes dirigen la investigación delictual—, indicadores sobre gestión judicial, conflictividad judicial, eficiencia terminal, dirección de la sentencia, tiempo efectivo de prisión preventiva, resolución de prisión preventiva, duración de la sentencia, eficiencia de tribunales de garantías penales, índice de calidad en toma de decisiones de jueces —para ver si la sentencia está acorde al delito de lo que se le acusa—, y eficiencia en una corte provincial.
Muchas gracias.

Sonia Cardona
Creo que todos estarán de acuerdo conmigo en lo enriquecedora de esta experiencia, y resalto dos aspectos de la presentación: primero, la presentación de datos en contexto y de alguna manera muy sensibles al análisis frente a los cambios normativos, y segundo, la información como política; el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con espacios técnicos de análisis y espacios políticos para tomar decisiones.

Enrique Rivera Rodríguez
Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado de Querétaro

Director Ejecutivo del Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado de Querétaro (OCSEQ).
Doctor en Ciencias Políticas. Tiene experiencia en los temas de análisis de información en espacios relacionados con la seguridad ciudadana. Desde el año 2010 es Director Ejecutivo del Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado de Querétaro.

Muy buenas tardes. Antes que nada es obligado el agradecimiento al INSYDE por su gentil invitación a participar en este seminario.

Nuestro observatorio es un organismo joven, de creación reciente, a pesar de que los esfuerzos por buscar la generación de este espacio llevaron bastantes años. Nuestra naturaleza jurídico-administrativa como observatorio ciudadano es la de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro. Sin embargo, esta situación que pudiera aparentar que simplemente existimos como un organismo aplaudidor de las acciones del gobierno estatal, no es así, porque en nuestro estatuto de creación se establece que la autoridad máxima no es el Gobernador del estado, no es el Secretario de Gobierno, no es el Procurador de Justicia, sino un Consejo Consultivo, constituido mayoritariamente por ciudadanos de a pie y encargado de tomar las decisiones al seno del observatorio. De esta manera se introduce un elemento que equilibra esta naturaleza como organismo público del OCSEQ. Es obligado reconocer que en este Consejo los ciudadanos participan de manera totalmente honoraria, otorgando su

tiempo y compromiso. Incluso algunos de los consejeros nos están acompañando hoy y lo hacen en ese título totalmente honorífico, lo que resalta aún más la naturaleza ciudadana del observatorio.

Esta presidido por el Ing. Edmundo Jiménez, y se incorpora también la figura de un presidente sustituto, cargo que ocupa el Ing. Alejandro Ley, quien en instantes continuará con esta presentación.

Rápidamente les comento que la situación de Querétaro en materia de seguridad es especial, ya que está considerado entre los tres estados más seguros de la república mexicana, entre los que fluctúa. Es un estado que está teniendo grandes niveles en materia de empleo e inversión, en lo cual influye sobre todo su ubicación geográfica privilegiada, ya que es un estado que se ubica en el centro del país. Esto que para ciertos aspectos es una bendición, en otros como el de la seguridad, nos está generando bastantes problemas, porque Querétaro es cruce de caminos; todos aquellos que quieren ir del sur al centro o al norte del país, y viceversa, tienen que pasar por ahí. Y no solamente los mexicanos, toda Latinoamérica que viaja a pie, por tierra hacia el norte del continente tiene que pasar por Querétaro. Estamos rodeados por entidades federativas con problemas serios en seguridad. La capital, Querétaro, tiene a 5 minutos la frontera con San Luis Potosí, a 15 min. la frontera con Hidalgo, a 20 min. la del Estado de México, a 25 la de Michoacán, y a 5 min. la forntera con Guanajuato. A 15 min. tenemos la ciudad de Celaya, en donde están las bandas de robacoches más poderosas, no sólo de México, sino de todo el continente americano. Esto genera una presión impresionante a la sociedad y al gobierno queretanos, y la idea es justamente tratar de manener blindado a Querétaro para evitar que fenómenos de inseguridad que lamentablemente ocurren en las entidades vecinas no se transmitan a nuestro estado, y mantener niveles de bienestar.

Le voy a pedir al Ing. Alejandro Ley Peralta, nos haga favor de presentar un breve documento en el cual se datallan algunas labores y actividades del OCSEQ.

Alejandro Ley Peralta
Gracias, buenas tardes. En el Acuerdo Nacional para la Seguridad y Justicia, en el numeral 26, se promueve un observatorio ciudadano, y el 2 de septiembre de 2008, Sociedad y Gobierno, que es un acuerdo publicado con el entonces gobernador Garrido, también se pide un observatorio local.

Empezamos con la marcha en 2008 y tardamos todo un año, hasta el 19 de julio de 2009, en que se creara el decreto para la conformación del observatorio. Dentro de ese decreto, se hace un Comité para integrar el Consejo Consultivo. Cambia la administración y pasa todo otro año para que finalemente, el 22 de julio de 2010 tome este Consejo Consultivo el observatorio.

Es un Consejo Consultivo híbrido. El organigrama se compone de 12 ciudadanos y cinco funcionarios de alto nivel. Entre los funcionarios están incluidos el Secretario de Gobierno, el Procurador de Justicia y el Secretario

de Seguridad Ciudadana. Un representante de los municipios —Querétaro tiene 18, entre ellos son una asociación de presidentes municipales y de ellos uno los representa en el observatorio. El Comisario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el coordinador de Querétaro. Y los ciudadanos, de los diferentes consejos, de las universidades, de las cámaras, de los empresarios y de las sociedades civiles que están trabajando en el tema. La Dirección Ejecutiva, que representa Enrique Ribera, y que depende como empleado de la ley del estado.

En cuanto a la estructura, tenemos al director, su Secretario y auxiliar administrativo, alguien en el área de proyectos, alguien en el área técnica, y en informática y sistemas. Tenemos también ahí los comités científicos, que es donde se les pide a las universidades que aporten un especialista para que podamos crear los indicadores.

Los temas a observar son la prevención y la percepción social del delito, a través de encuestas. En el 089, manejado por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, podemos ver cómo funcionana las denuncias anónimas y pusimos un rubro especial en la violencia extrema. Hasta hoy, afortunadamente, en Querétaro se han dado pocos delitos con esa situación, pero nuestra sociedad está acostumbrada a la parte mediática y no queremos que pierdan la capacidad de asombro, y no vean que los asaltos, como sucede en otras partes, se van a dar en nuestra ciudad.

Sabemos cómo funciona todo, no estamos descubriendo nada, pero tenemos que ver la capacidad que tenemos. Hoy pensamos empezar con el delito, observarlo, ver cómo pasa a la procuración y a la impartición de justicia. Más adelante, seguir a la readaptación social y regresar a lo que es la prevención.

Hicimos un listado de los delitos que queremos observar, a diferencia de otras entidades, no estamos con los homicidios, aunque los tenemos contemplados, pero hay un delito que está lesionando a la sociedad queretana y es el robo a casa habitación, comercios y vehículos. Entonces, sin dejar de observar a los demás, creemos que en este momento coinciden con datos de la Procuraduría del Estado y la situación de jerarquizarlos de esa forma. Y pusimos uno que no es delito, la extorsión telefónica, pero en Querétaro está siendo algo común en todas sus versiones, desde “te ganaste el coche” hasta “conocemos a tu mamá”, etc., y queremos ver cómo se manifiesta esa situación.

La información pensamos publicarla trimestralmente, impresa y en la página web. Y aquí pusimos un concepto: “excepto en ciertos periodos electorales”. No queremos que algún actor político quiera utilizar la información, para bien o para mal, y entonces no publicamos en esos momentos. No estamos observando la elección, sino la seguridad del estado, y creemos que una manera responsable es sacar esto para que nadie lo pueda mal utilizar.

Las encuestas son todas las que han sugerido. Nosotros pensábamos que era muy fácil decir que el ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad) la hace, se amplía la muestra, para que se pueda hacer estatal y

local, lástima que ya no la hace, la está haciendo el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), y estamos viendo contactar a un particular para que las haga.

No somos un organismo autónomo con independencia financiera. Somos un organismo híbrido, porque de nuestro presupuesto de 6 millones de pesos el gobierno otorgó menos de la mitad. Estamos tratando de tener a un Asesor Internacional —al CIPC de Canadá—, y ya tenemos aquí enlaces con el INSYDE y otros organismos nacionales.

En Querétaro tenemos un fenómeno en la parte mediática: hemos encontrado una noticia hasta en tres diarios con el mismo error de ortografía; quiere decir que en los eventos alguien toma nota, y se lo pasa a otro. Tenemos ahí mucho trabajo, y hay un área de oportunidades gigantesca para hacer que los medios se involucren y comprometan, si no a dar buenas noticias, al menos a no distorsionarlas. Creemos en un periodismo responsable y lo queremos fomentar.

Finalmente, el diseño y publicación de instrumentos y mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas. Este punto no lo cumplimos y dentro del órgano, como está hasta el día de hoy, no hay manera de hacerlo. Creemos que el observatorio es para manejar ahora la información y no para ser también el que juzgue las políticas existentes. Eso se va a ir dando poco a poco y existen otros mecanismos en Querétaro para hacerlo.

Utilizamos *Seido*, palabra japonesa que, dentro del método de control de calidad de las nueve eses que los japoneses proponen, es la novena. Y es, precisamente, la homologación. Existen consejos ciudadanos en dos vertientes en en el área de seguridad: una por la Ley de Planeación, llamados Consejos de Participación Social, otra por la Ley de Seguridad, Consejos Municipales y Consejo Estatal de Seguridad. Es una parte en donde hay ciudadanos involucrados. Hicimos la propuesta al gobernador, a los presidentes municipales, pero estaban muy ocupados en tratar de ganar las campañas, dijeron que sí, y a después se les olvidó. El problema que existe es que la Ley de Planeación dice que tienes un consejo en donde hay ciudadanos, que son los que le dan seguimiento a las políticas, pero no pueden decidir. Vienen unos diputados bienintencionados y quieren dejar que los ciudadanos decidan. La Ley de Seguridad dice que estos ciudadanos sí pueden decidir sobre las políticas. Pero entonces los ciudadanos que participan no son los que deciden, y los que deciden no son los que participan. Ahí hay un gran vacío, y si no tendemos ahí, en este paralelismo que existe, un escalón, no vamos a poder progresar. Y entonces lo queremos homologar dentro de lo mismo. El Acuerdo Nacional ahí está, y hoy finalmente el observatorio, con una propuesta de observatorios municipales.

Pusimos a trabajar a nuestros propios ciudadanos. Si nos vamos a sentar cada mes a no hacer nada, a revisar o a tomar el café, no va a funcionar. Entonces estamos proponiendo tres comisiones: una de denuncias, contenidos y vinculación, para que un grupo de ciudadanos le dé seguimiento en especial a fomentar la denuncia y la cultura de la legalidad.

En cuanto a enlace municipal, ya hicimos la presentación en cuatro municipios, y estamos fomentando los observatorios.

Verificar que los productos que tenga el observatorio sean válidos. No se trata de publicar lo que sea. Tenemos que revisar que el producto sea bueno.

Estamos proponiendo que en la parte conurbada creen sus observatorios dos municipios más: San Juan del Río, el segundo municipio del estado, y Xalpal, principal municipio de la zona serrana. Queremos que se dé por un acuerdo de cabildo, de manera similar al decreto que en el estado hizo que hubiera un observatorio estatal. Pero lo que se está proponiendo es que el presidente municipal sea el presidente del observatorio, porque así es en todos lados. Aquí queremos que sea un consejo consultivo similar al estatal, de cuatro a ocho ciudadanos, dependiendo del tamaño del municipio, y tres funcionarios.

En el Diario del 31 de enero aparece: “Fomentar el monitoreo y seguimiento a las políticas públicas de prevención social a través de observatorios ciudadanos urbanos, locales, etc.” Dice que a los municipios que formen su observatorio les van a dar hasta 400 mil pesos, y 800 mil a los que lo mantenga en operación y en gobernanza.

En el observatorio necesitamos procesar la información para dar un buen producto. ¿Hoy qué sucede? A los policías alguien les dice “me robó un hombre con pantalón de mezclilla”. Y ahí van los policías corriendo, y al primero de mezclilla que ven lo agarran. Lo llevan al Ministerio Público (MP), y declara que no hizo nada y presenta a sus testigos. Entonces lo sueltan, y los medios dicen: “el MP suelta a todos los delincuentes”. Por eso nosotros queremos tener ahí a alguien, y de ahí la intención de crear los observatorios municipales. No puede producir el OCSEQ productos de calidad si lo que estamos alimentando de los datos es basura. Mejor vamos a hablar con los municipios para que ellos generen un buen producto, para tener otro buen producto nosotros y subirlos a nivel nacional.

Un observatorio nacional no va a poder trabajar si los municipios no trabajan; vamos a caer en el terror de los años 80’s, que se habló de ecología y se pensó la ciudadnía que hacer ecología era pintar los botes viejos de basura de verde. Eso no es prevención ni está dentro de la seguridad. En esta situación queremos ser corresponsables y estar ahí, sumarnos —hemos aprendido mucho de los comentarios de ustedes— y trabajar todos juntos porque estamos en lo mismo.

Sonia Cardona
Muchas gracias Alejandro, estamos ante el nacimiento de un observatorio que se formaliza con un decreto. Tiene un elemento central en la relación gobierno-ciudadanía, y ya se nos plantea como algo fundamental que, en la medida que se produzcan datos de calidad en el municipio, la nación podrá contar con información útil.

Manuel Ángel Castillo
Observatorio Ciudadano, Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo

Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Sus líneas de investigación son migración en México, migraciones internacionales y regiones fronterizas, tendencias de las migraciones internacionales en Centroamérica, políticas migratorias y derechos humanos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Profesor Investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México.

Gracias en primer lugar por la invitación para participar en este seminario, estoy muy complacido de poder compartir con ustedes algunos momentos de una experiencia que hemos impulsado en parte desde El Colegio de México y, como lo voy a explicar más adelante, en colaboración con otras instituciones. También se pudiera decir que a diferencia de las dos presentaciones anteriores, ésta es una iniciativa estrictamente ciudadana y no tenemos ningún vínculo ni acuerdo, con institución o entidad oficial, sino que nos constituimos como una instancia de observación desde fuera de políticas y prácticas públicas.

El grupo se define como una iniciativa ciudadana y plural integrada por personas tanto de Guatemala como de México, y subrayo lo de personas porque lo hacen a título individual y prácticamente todos están por invitación, originalmente de los promotores de la iniciativa y progresivamente por invitación de los mismos miembros del grupo en aquellas circunstancias en que se ha considerado incorporar a alguien o porque han ocurrido bajas a lo largo de ocho años de existencia. Tenemos la necesidad de mantener el tamaño del grupo, que es relativamente pequeño, para mantenerlo en operación.

El grupo está compuesto por sectores diversos de la sociedad, mencionamos académicos, miembros de organizaciones civiles, religiosos, comunicadores sociales, artistas y empresarios, básicamente.

Como característica común plantearíamos que todos ellos tienen un interés en la migración, y ese interés lo definen como una oportunidad para el desarrollo y el bienestar de ambos países y no como comúnmente como lo escuchamos, en donde la migración es un problema. En realidad la intención es convertir a un fenómeno social que tiene características globales en este momento, con una serie de manifestaciones en prácticamente en todos los países, pero que esa condición, ese involucramiento de sectores sociales en un proceso de esa naturaleza pues puede tener diversas orientaciones. Digamos que en su origen puede ser una estrategia de sobrevivencia, puede ser la búsqueda de recursos para la persona misma y para sus familias, y buscamos la perspectiva en que esa situación no se convierta en un problema para ellos, sus comunidades o sus países, sino que tengamos la creatividad, la imaginación, pero sobre todo la identificación de acciones que permitan convertirlo en una oportunidad para el desarrollo.

Entre los que lo integran se encuentran un arquitecto que ejerce la profesión como tal, un periodista que es editorialista de un periódico de circulación nacional, un militar retirado que participó en los procesos de paz en Guatemala, una abogada constitucionalista, una consultora columnista de periódico y profesora universitaria, un ingeniero industrial que actualmente es Gerente de la Cámara de Comercio en Guatemala, una investigadora y consultora en el campo de los riesgos y los desastres pero más globalmente en temas de estudios urbanos, una socióloga que ha tenido experiencia en organizaciones civiles en atención a diversos sectores sociales pero particularmente trabajó en la atención de refugiados retornados, y por último un consultor de temas de seguridad.

En el caso de México tenemos un psicoanalista que ha trabajado con Cáritas en la atención a migrantes sobre todo indígenas, un médico y antropólogo que ha trabajado con refugiados guatemaltecos en la frontera sur y actualmente con migrantes internos y comunidades indígenas, un economista que es profesor emérito de la UNAM especialista en temas de desarrollo, un ingeniero agrónomo que reside en la frontera sur y además fue Director de El Colegio de la Frontera Sur, un artista que también es abogado y embajador de UNICEF, un doctor en matemáticas especialista en políticas públicas que fue Presidente de El Colegio de la Frontera Norte, un jesuita que es el director del Servicio Jesuita a Migrantes en México, la Directora del Instituto de Estudios y Educación sobre Migración, y finalmente una doctora en química que fue empleadora de trabajadores migratorios como productora de café en la región del sur, de México y miembro de distintas fundaciones de productores en esa región.

Creamos la categoría de nuestros honorarios para mantener la vinculación con aquellos que por diversas razones se han tenido que dar de baja. Algo que no especifiqué es que todos participan, lo hacen no sólo a título personal sino en forma *ad honorem* dedicando tiempo, energía y esfuerzos que no les representa una remuneración, entonces a veces cuando tienen que desarrollar un cambio de actividad, de residencia, etc. pues han causado baja y los conservamos como miembros honorarios.

Nuestro enfoque de trabajo se basa en el diálogo, la tolerancia y el respeto a las diferencias como bases necesarias para la construcción de propuestas concretas. Este es un punto de partida fundamental para el proceso, ya que no teníamos referencias cuando se creó el grupo. Con una heterogeneidad tan grande como la que comenté —no se trata de especialistas en el tema en su mayoría—, los integrantes se sumaron al proyecto gracias a su sensibilidad en un tema que desde muchos puntos de vista es enfocado y planteado como necesario de atención por toda la sociedad y particularmente por las instituciones del estado.

En el tema de las principales complicaciones a lo largo de estos ocho años de existencia, un punto de partida es la migración histórica entre Guatemala, México y Estados Unidos; estamos en una región de migración, y en los últimos tiempos este fenómeno, que involucra a los tres países y por supuesto de manera más amplia a la región centroamericana, convoca no

sólo a las sociedades de los países involucrados directamente sino a la comunidad internacional en su sentido amplio, por las características que ha asumido el fenómeno, intenso, creciente y cambiante, con una diversidad de flujos que lo componen, y que tienen un impacto regional. No se trata, como fue tal vez en los tres primeros cuartos del siglo pasado cuando las migraciones en Centroamérica eran movimientos intrarregionales y sin muchos fenómenos de naturaleza transfronteriza. Hoy son movimientos de población que involucran y se extienden a regiones y territorios muy amplios.

Una característica de la región que preocupa es el contexto de asimetría en materia de desarrollo entre países y regiones, y si bien es cierto que el polo de atracción principal es el territorio de Estados Unidos, sí podemos distinguir diferencias entre niveles de desarrollo en el resto de los países involucrados en el desarrollo migratorio regional.

Otro punto importante son las decisiones gubernamentales recientes, que involucran firmas de acuerdos comerciales como los tratados de libre comercio, no sólo el de América del Norte sino los que han suscrito el Gobierno de México con cada uno de los países de Centroamérica, y luego los tratados de libre comercio de los Estados Unidos con los países centroamericanos y las posibles consecuencias negativas que este tipo de acuerdos tiene sobre la dinámica de la población y particularmente en materia migratoria.

También observamos una insuficiencia de acción de ambos gobiernos para atender el fenómeno. Creo que a estas alturas, y después de los acontecimientos del año pasado, eso se hizo más que evidente. Las acciones, cuando ocurren, son desarticuladas e insuficientes en la medida que no atienden el origen del problema y se dedican prácticamente a la contención del fenómeno cuando no hay acciones profundas. En muchos casos son anti o inconstitucionales, y contrarias a los compromisos adquiridos en el sistema jurídico internacional. Los países de la región han ratificado convenios, convenciones internacionales en los últimos años, como en el caso de México y Guatemala, que ratificaron la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus familiares, pero ha habido pocas acciones para que los compromisos adquiridos en esa Convención se incorporaran a sistema jurídico interno, y por lo tanto hay un divorcio entre lo que eso significa y lo que ocurre en la práctica y además lo que está planteado en la ley. En el caso de México la ley que tiene que ver con la migración, la Ley General de Población data de 1974, es decir tiene 37 años de vigencia, y actualmente hay procesos de discusión para emitir una ley específicamente de migración, porque a lo largo de todo ese periodo lo que ha ocurrido fue una serie de remiendos o parches.

El otro tema fundamental son las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, que hay que detallar, así como el incremento de los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad de estas personas no sólo en su tránsito sino también en sus asentamientos en diversos contextos.

Por último, hay poco reconocimiento del valor que tiene el proceso migratorio en la vida de los países, puesto que se ignora, se omite o en algunos casos se descalifica la contribución que las poblaciones migrantes tienen, no sólo a la economía de los países receptores, sino también a la cultura y a otras dimensiones de la vida social. Hay una ausencia de políticas migratorias que sean de carácter integral y que por lo tanto sean capaces de atender las necesidades tanto de las poblaciones en movimiento como de las familias en sus lugares de origen.

Esta iniciativa se constituyó en el año 2002 y durante el periodo 2002-2004 funcionó el grupo con base a una Secretaría Técnica que opera en los dos países. En México está a cargo de El Colegio de México, bajo la responsabilidad de mi persona y en aquel momento en la FLACSO, sede en Guatemala, a cargo de una colega, la maestra Silvia Irene Palma. En aquel periodo de 2002- 2004, realizamos el proceso de información e integración del grupo. Por sus características heterogéneas no sólo se necesitaba generar espacios y condiciones para que el grupo se integrara como un colectivo, sino que también recibiera un mínimo de información que homogeneizara y ayudara a generar una perspectiva común frente al fenómeno. Como parte de ese proceso se organizaron visitas a las fronteras, tanto a la frontera Guatemala-México como a la frontera México-Estados Unidos, y se organizaron entrevistas entre funcionarios e interlocutores clave de los tres países, especialmente intercambios con expertos tanto académicos como representantes de organizaciones civiles y con los propios migrantes. Finalmente se estudiaron y analizaron documentos diversos que tenían que ver con la legislación vigente, con decretos de operación, pero también con estudios realizados por diversas instituciones.

En 2004 se dió un salto cualitativo diría yo cuando el grupo decidió conjugar ya el producto de ese proceso de información e integración, a través de la formulación de una propuesta de lineamientos de políticas migratorias. Esa propuesta que elaboró el grupo y la Secretaría Técnica, se materializó en un documento que básicamente fue un recurso de apoyo. Este documento que está en línea en la página web, lo que se hizo con ese documento que es muy corto y muy ejecutivo fue difundirlo sobre todo entre instituciones gubernamentales y organismos de sociedad civil y académicos de ambas naciones, pero el foco principal que eran las instituciones gubernamentales que, a nuestro juicio, a cada lado los dos países tenían una responsabilidad en materia migratoria. En ese año se trasladó la Secretaria Técnica de Guatemala al Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, que desde entonces y como fundadora, es Directora mi colega y contraparte en aquel organismo.

Es en el periodo 2005–2006 cuando el grupo decide constituirse como observatorio ciudadano. El concepto no había estado presente en los años anteriores, y los objetivos que se proponen es observar de manera sistemática la dinámica migratoria entre los dos países, observar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas migratorias, darle seguimiento y monitorear la propuesta del documento que les mencioné y se entregó una propuesta de lineamientos para la formulación de una

política migratoria en Guatemala a la vicepresidencia de la República, porque en aquel momento se acababa de emitir una legislación y la idea era incidir en lo que fuera el contenido de una política aunque hubiera limitaciones, cuestionamientos y dudas sobre el mismo. Se elaboró un informe del observatorio y se abrió la pagina web del grupo.

Entre 2007-2008, y como resultado de la iniciativa de unos de los miembros del grupo, se planteó la necesidad de manera concreta y específica de evaluar las políticas migratorias de ambos países. Vale decir que una premisa o punto de partida es que las políticas migratorias no existen como tales, entonces podría parecer un contrasentido la evaluación de políticas que no existen, y la respuesta a esa pregunta o a ese dilema es precisamente reconstruir las políticas a partir de la observación de las prácticas y los procedimientos que las instituciones ejecutan, aunque no haya un documento o una sistematización de algo que pudiéramos llamar política.

Entonces el grupo, como no tiene capacidad instalada para una tarea de esa naturaleza, decidió contratar a unos consultores que, con la supervisión y la discusión de las secretarías técnicas de los dos países la llevaran a cabo. Se elaboró un documento de resultados y se sancionó o se validó por parte del grupo y entonces a la par de continuar con la labor de difusión de la propuesta ante diferentes instituciones, se difundió el segundo documento. En la página web están colocados los documentos completos, que son muy largos y detallados porque son los informes de la consultoría. De aquí se planteó la necesidad de desarrollar una estrategia de relaciones públicas y medios de comunicación, en la cual coincidimos con las experiencias anteriores porque no basta formular las recomendaciones que nos hicieron los patrocinadores de nuestra labor, no basta con el mensaje directo a las instituciones y a los responsables de las mismas, si no se acompaña de una estrategia de medios que hagan visible y público el contenido de las propuestas y las recomendaciones. Y se ha participado en una diversidad de actividades, en la impartición de seminarios, en la formulación de propuestas, en convenciones y reuniones internacionales, en conferencias de prensa, en alianzas con otras organizaciones civiles que trabajan el tema y académicos, como una necesaria complementariedad a la estrategia de relaciones públicas y de difusión.

En 2009 hicimos una gira los miembros de la Secretaría Técnica para entrevistar y reunirnos con líderes, representantes de organizaciones de migrantes guatemaltecos en los Estados Unidos, lo cual fue una experiencia muy interesante porque no sólo dio a conocer la labor del grupo, sino también alimentó una serie de criterios sobre las experiencias de los migrantes con respecto a las políticas migratorias de los dos países que al grupo le competen. En paralelo se ha desarrollado una base de datos electrónica que pretende ser interactiva, y es una base de datos hemerográfica y documental que trata de recopilar el acervo de información que se ha recogido a lo largo de más de los ocho años de existencia del grupo —incluso es previa— y que pretendemos que sirva no sólo para alimentar el trabajo del grupo sino que sea un instrumento para compartir con otros interesados en el mundo entero.

Y en este año estamos sistematizando la información con la intención de construir indicadores de evaluación en materia de política migratoria y en ambos países, aqui yo haría la acotación de que ésta es una tarea compleja, porque desde nuestra revisión bibliográfica encontramos que este tipo de indicadores existen básicamente para los países receptores, pero no así para países de origen, países de tránsito de migrantes, y por lo tanto es un reto el poder hacer ese tipo de contribución.

No se trata solo el problema de estadísticas que producen las instituciones eso de alguna manera ha ido mejorando sobre todo en el caso de México, sino queremos ir mas allá enconstrucción de indicadores que efectivamente nos permitan evaluar lo que está pasando con la política y el efecto de determinadas decisiones, prácticas y procedimientos, sobre todo en términos de tener una idea de la situación de vulnerabilidad, de riesgo y de bienestar por el contrario, de las personas migrantes.

Por último tenemos que confirmar las necesidades de la estrategia de difusión que se inició desde hace mas de un año, pero ahora en focalizar a actores e instituciones clave del gobierno y la sociedad civil. Es necesario dejar constancia de que la iniciativa ha sido posible gracias a apoyos obtenidos principalmente de la Fundación Ford, en algún momento de la Fundación Soros y de *Catholic Relief Services*. Muchas gracias.

Sonia Cardona
Hay dos elementos para resaltar: el primero es que ésta es una experiencia estrictamente ciudadana en donde se suma el conocimiento, experiencia y sensibilidad de profesionales de las áreas más diversas, y segundo que parte de la concepción de la migración como una oportunidad y no como un problema, y eso permite promover y desarrollar acciones importantes sobre esta situación.

Mila Paspalanova
Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH México)

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Lovaina. Maestra en Estadística y Psicología, especialista en migración, migración indocumentada, metodologías de investigación. Es investigadora de la Universidad Católica de Bruselas y Lovaina, trabajó para el OACNUDH y desde 2008 a la fecha es la encargada de la elaboración de los indicadores en OACNUDH México, apoyando también oficinas en Ecuador, Honduras, Guatemala y Ginebra.

Muchísimas gracias, buenas tardes.
El propósito de tenere esta intervención aquí es presentar muy rápidamente qué es lo que esta impulsando la OACNUDH en materia de elaboración de indicadores para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México. Ya tenemos resultados que ustedes pueden empezar a usar, hemos tratado de divulgar el trabajo que hecho hasta la fecha pero no podemos

llegar a todo el público relevante interesado en nuestros resultados, y también ofrecer nuestro apoyos a los observatorios. Al Observatorio de Tapachula, desde el año pasado, nos habíamos comprometido a apoyarlo pero no teníamos recursos; ahora sí los tenemos asignados, pocos, pero sí los podemos apoyar con conceptualización y ofreceindo información que ya tenemos elaborada.

Muchas de las cosas que ustedes ya están haciendo vienen formuladas —o no— en términos de derechos humanos y coinciden con lo que el Estado Mexicano y otros tienen que reportar como información estadística ante los distintos comités. Estos últimos han formulado recomendaciones ante los Estados, que tienen que presentar información estadística o indicadores sistematizados, desagregados etc. por ejemplo el Comité de Derechos Humanos. Frente a esta necesidad, los Estados no siempre entienden muy bien qué información se les está requiriendo, por lo tanto en 2008 se publicó una metodología que está delineando los criterios bajo los cuales tiene que generarse la información, y se están proponiendo listas de indicadores ilustrativos.

Hoy contamos con indicadores ilustrativos para más de 15 derechos. La idea es que en todos los países que se comprometen a generar esos indicadores, estos se vayan contextualizando a la realidad de cada uno y se empiece a generar la información.
El primer criterio, o requerimiento, es que se están generando indicadores utilizando información estadística oficial, que podemos garantizar va a existir a lo largo del tiempo con el nivel de desagregación necesario. Ésa es la situación ideal, claro. México fue seleccionado como país piloto para lanzar el proyecto gracias a la existencia de la información estadística más avanzada, y de todas maneras no podemos generar todo lo que necesitamos. Hoy contamos con indicadores sobre el derecho a la salud —están por publicarse más de 62 indicadores y el proyecto se está llevando a cabo con el INEGI y la CNDH, impulsado por la Oficina. La situación ideal es que, en un tiempo razonable, la Oficina se pueda retirar de estos procesos y dejarlos en manos de *ombudsman*,institutos de estadística u otra contraparte.

Sobre el derecho a la educación en procesos de validación, lo que estamos haciendo es que en el momento en que contextualizamos los indicadores, sacamos un primer cálculo con nivel de desagragación sólo por entidad federativa, sometemos todo los indicadores a un amplio proceso de validación en el que participan instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, instancias gubernamentales y organismos públicos de derechos humanos, expertos en el tema, que comentan sobre los contenidos, las fórmulas de cálculo, las definiciones, la necesidad de incluir o excluir indicadores, y en base a los comentarios pertinentes se hace un nuevo cálculo y ajuste en los indicadores, que se someten otra vez a un proceso de validación.

Eduación, salud, libertad de opinión y expresión, acceso a la información, vida seguridad y libertad. La definición de libertad y seguridad es un poco distinta de las que ustedes están manejando aquí. Los temas que tienen que

ver son seguridad y violencia, según la metodología del Alto Comisionado vienen insertados por ejemplo en los atributos que tienen que ver con impartición y procuración de justicia, violencia en general, violencia contra las mujeres, y los que tienen que ver con el derecho a la vida. En seguridad y libertad, lo que estamos requiriendo medir son atributos que tienen que ver con el desempeño del Estado, arresto y detención con bases en cargos penales, privación administrativa de la libertad, revisión efectiva por parte de un tribunal y seguridad contra los delitos y abusos por parte de un funcionario.

De los 50 indicadores que tenemos que calcular, contamos con información estadística oficial sobre 11 de ellos. Y esta es la realidad que observamos, por ejemplo, en materia de libertad de opinión y expresión también.

Salud y Educación son derechos más fáciles en términos de contar con la información, esa sí la tenemos. Lo que estamos impulsando, y hemos logrado convencer a las contrapartes con las que trabajamos, es que los indicadores por derecho que proponemos no son sólo aquellos sobre los cuales existe información estadística. Al contrario, hicimos la lista de indicadores sobre lo que el Estado debe presentar información. No importa si tiene esta información o no. Si no lo ponemos sobre la mesa, y obligamos al Estado a calcularlo jamás se va a hacer. Por ejemplo, alguien comentó sobre generar información sobre feminicidio. No está tipificado el fenómeno, no existe información. Pero ya está sobre la mesa; hay que medir por lo menos homicidios contra mujeres, cuando más o menos nos acercamos así a la definición de lo que es un feminicidio, no cualquier tipo de violencia contra las mujeres.

Por último, hemos elaborado más de 80 indicadores en materia de impartición de justicia. Se ha presentado este proyecto al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Adoptaron nuestra metodología; teníamos unos 30 indicadores, que adaptándonos a la realidad del tribunal resultaron en más de 80, y 20 de los cuáles son cualitativos que tienen que ver con su funcionamiento, cómo se está reclutando al personal, qué tipo de medidas se están tomando en el caso de que los funcionarios no cumplan con sus obligaciones.

En el transcurso de menos de un año, el tribunal pudo calcular unos 40 indicadores, que eran de corto plazo, porque tenemos de largo plazo que tienen que ver con error judicial, con normatividad no adecuada o que ya no existe. De ahí va a surgir mucha información desagradable para el tribunal, mostrando los errores que están cometiendo los jueces —eso sí requiere entrar en los expedientes—, y quería comentar, ya que vi que muchos de ustedes contemplan indicadores que tienen que ver con impartición de justicia, que tomen en cuenta todo lo que se ha calculado. Es un proyecto que se va a estar insertando en los demás tribunales del país. Se firmó un pacto a favor de la transparencia y los derechos humanos por parte de todos los tribunales el pasado 19 de febrero, raramente definido.

Hay interés por parte de los demás tribunales de elaborar eso indicadores, usando la información no hay que empezar desde cero. También nos gustaría entrar en el proceso de definir qué es lo que vamos a medir o cómo vamos a interpretar la información de los indicadores del tribunal que estaba mencionando.

No nos dice absolutamente nada el indicador muy famoso sobre la duración de los juicios, ya que puede ser sumamente larga en casos comerciales, por ejemplo. Lo que sí nos interesa ver es si se cumple con los términos procesales.

Todos esos indicadores, si ya están definidos, se están calculando. Si les sirve la información para algo, para eso está la Oficina. De hecho, una intervención se solicitó para poder presentar lo que estamos haciendo con propósitos de responsabilizarse en el proceso de generación y presentación de información ante órganos de tratados y que ustedes sepan que esos procesos paralelos sí existen, y saber que somos varios trabajando en el tema y que estamos a disposición, con el compromiso de brindar el material y difundirlo. A los colegas de los observatorios voy a dejar nuestros datos, podemos apoyarlos con materiales más no con fondos directos.
Muchas gracias.

Sonia Cardona
El tema de la metodología y los indicadores es bastante útil para todos los observatorios, porque se trata de no inventar, de aprender de los caminos recorridos y el camino de Naciones Unidas es fundamental.

Preguntas de la Mesa 3

Para Mauricio Enrique Abril Donoso:
¿Cuál ha sido el principal aprendizaje sobre el comportamiento de la violencia, delincuencia e inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito, desde la producción de información del observatorio? Y en este sentido, ¿qué podría recomendarle a los observatorios qeu están comenzando su proceso?

¿Cuál es la tecnología base que utilizan para el análisis espacial?

¿Podría ampliar la información sobre el trabajo del observatorio con las estructuras comunitarias, y si se basa en el control social o en diagnósticos participativos?

¿En qué ámbitos y con quiénes trabajan en Ecuador —Quito, Guayaquil, con otros territorios, otros sectores—? ¿Con quién están haciendo coordinaciones y trabajos en conjunto?

Aprendimos que la violencia es dinámica. Va evolucionando o cambiando el tipo de violencia. Si en Quito en algún momento se robaban casas, ahora se roban locales comerciales, o bancos, o hay tarjeteros, robos en cajeros automáticos o clonación de tarjetas, etc.

La violencia es evolutiva, por eso el seguimiento que le dé el observatorio debe ser óptimo y eficiente para identificar esas evoluciones de los hechos delictuales, y en base a esto las políticas también van a ser evolutivas o dinámicas. Una política no puede permanecer ahí toda la vida, o estar implantada por mucho tiempo; las políticas tienen que ser evaluadas y cambiadas. ¿Qué se puede recomendar? Primero, tener un equipo consolidado que dé cuenta, y que pueda procesar y analizar eficientemente, y luego mostrar la utilidad del observatorio y la información que maneja a las autoridades. En un principio, a nosotros la policía no nos quería dar información o no lo permitía, o nos quería dar reportes que ellos procesaban. Pero les mostramos la utilidad y entendieron, y ahora a los policías en el Distrito Metropolitano se les está evaluando para los ascensos de grados de oficiales mediante metas y cumplimientos. Muchos de estos oficiales para sus evaluaciones toman la información del observatorio y no de la institución policial. Nosotros llevamos información desagregada a cada uno de los comandantes policiales para que ellos en función de esto puedan evaluar al personal policial.

La tecnología que utilizamos básicamente tiene que ver con un motor de base de datos de *SQLservers* en donde se almacena y se puede hacer control de calidad estadístico sobre el dato, ingresado por nuestro personal. De esta bodega de datos salen para la primera rama, que es el análisis estadístico, se hace en un paquete estadístico, el SPSS, y para el análisis geoespacial utilizamos el *ArcGIS*. Son paquetes comerciales.

El trabajo del observatorio con las estructuras comunitarias basicamente como les indiqué El observatorio forma parte de una Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, ésta tiene además un Departamento de Participación Ciudadana. En estos departamentos se articulan los líderes comunitarios, jefes de seguridad de cada zona del Distrito Metropolitano, que son divididos en ocho zonas, más una zona especial. Entonces son nueve jefes zonales de seguridad y tienen promotores de seguridad. Estos últimos interactúan con los líderes de cada una de sus zonas y nosotros lo que hacemos es enviar información, y ellos evalúan y toman acciones en función de ella, para hacer un diagnóstico del problema.

En Ecuador trabajamos en el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Hemos asesorado la creación del Observatorio de Guayaquil, hemos asesorado y participado en el Observatorio de Cuenca, tenemos convenios de cooperación con ellos, y lo teníamos con Tulcán, pero ese observatorio está pasando a la gobernación del Carchi.
Gracias.

Para Alejandro Ley Peralta:
Además del decreto, que ya es un resultado importante, ¿que otro logro ha tenido el observatorio?

¿Cuál es el nexo a generar entre el estado y el observatorio respecto al manejo de los indicadores que generan los municipios de Querétaro?

Entre lo que se ha logrado está el poder ejercer el presupuesto. Con la administración anterior teníamos un presupuesto asignado que nunca se ejerció. Ahora hay la asignación de un espacio físico para una oficina, la integración de 5 universidades que se suman a los comités científicos —la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad del Valle de México, la Universidad Contemporánea, la Universidad Marista y la Universidad Anáhuac—.
La intención de los cuatro principales municipios es crear sus observatorios —Querétaro capital, San Juan del Río, Corregidora y El Marqués—, el apoyo de las mismas universidades para la difusión de la operación del observatorio y la creación de *spots* para difusión a través de la página web. La asignación de enlances institucionales, por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Procuraduría del Estado, la Secretaría Municipal de Querétaro.

Se pidió a través de un convenio interscretarial que se asignaran estos enlaces para que se vinculen con la información al igual que los municipios. Ahora el Observatorio tiene la capacidad de firmar este convenio con los municipios para recibir la información que tienen; una vez que estén constituidos sus observatorios esto se va a dar en automático.

Para Mila Paspalanova:
¿Cuál es la fuente de información y cuál es la calidad de los datos que ustedes manejan? ¿Cómo monitorean esta calidad, cómo apoyan a las fuentes para que esa producción se cada vez de mayor calidad?

Solo una nota: no es un Observatorio lo que presenté, sino el hecho de impulsar la generación de indicadores en materia de derechos humanos por derecho con contrapartes que van a seguir existiendo en el país después de que nuestra oficina deje de existir o sea amablemente invitada a salir del país. Hecha esa acotación, la información que se estaba usando para la elaboración de los indicadores en materia de derecho a la vida por un lado, y el derecho a la libertad y seguridad personales por otro resultó que esta información es muy limitada, de la que menos existe y se maneja en el país. Para el derecho a la seguridad y libertad tenemos sólo cuatro fuentes, que son las encuestas nacionales sobre la inseguridad, información de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre armas de fuego, la información del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Detenciones Arbitrarias, e información del INEGI estadísticas judiciales en materia penal. Es un gran problema hasta la fecha porque la falta de información, la falta de posibilidad de conducir los indicadores es lo que hace que muchas contrapartes gubernamentales digan “dejamos de generarlos”, mientras que para nosotros está justo ahí el problema, en buscar la posibilidad con el INEGI o con otra contraparte oficial

que puede producir estadísticas a nivel Distrito Federal, en el marco del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Hasta allá llegan las fuentes oficiales. Si entrmos en de violencia, de impartición de justicia existen otras fuentes, pero en este tema en específico tenemos estas cuatro fuentes. El problema es que no es información longitudinal, no es información con la que podemos contra. Es información que no nos permite los niveles de desegregación que necesitamos para detectar violaciones de los derechos humanos de ciertos grupos de población, hacia donde justamente tiene que ir dirigida la política pública. Muchas veces sobre homicidios no sabemos si la víctima es mujer u hombre.

Para Manuel Ángel Castillo:
¿Promueve la generación de información de calidad con entidades fuente de datos sobre la migración?

Sí, justamente en eso coincidimos con el planteamiento de Mila. Desde el principio nos enfrentamos al problema de la mala calidad o la insuficiencia de la información de estadísticas o contabilidad, de distintos procesos que las instituciones oficiales son responsables sobre todo en la administración y gestión de movimientos migratorios. A esto agreguemos la complejidad o dificultad que impone que el hecho de que un a buena proporción está constituida por migrantes indocumentados, que no se registran y por lo tanto de entrada sabemos que no hay información. Lo que tenemos es información sobre las detenciones, que aquí se les llama eufemísticamente "aseguramientos"— y las deportaciones o repatriaciones. Pero eso es una parte del proceso, lo que sale a luz. Hay dificultades inherentes al fenómeno como para poder establecer indicadores que relacionen la información con acciones de política. La otra parte, como ya mencioné, es que no habiendo política cómo relacionar lo que ocurre con las acciones que toman las instituciones.
Entonces cuando nos planteamos el tema de la evaluación de la política, sabiendo que no la hay, pensamos reconstruir prácticas y procedimientos. Ese ejercicio ya se hizo.
Ahora, cómo lo vamos a evaluar con indicadores si las estadísticas son insuficientes, o defiecientes o no existir. El ejercicio no es producirlas inmediatamente, sino construir propuestas de indicadores para exigir, para tener un elemento que demuestre, formalice o fundamente nuestra postura de necesidad de que se genere la información y que se haga pública. En esa etapa estamos, apenas empezando. Pero sí quería decir esto porque es uno de los propósitos del grupo el poder generar esa presión y establecer la demanda para que las instituciones sean obligadas a responder. Porque, como decía Mila, no la generamos. Y eso es lo que ha pasado históricamente; no se generaba la información precisamente para que no haya elementos de evaluación.

Sonia Cardona
Muchísimas gracias a los participantes en la mesa. Ahora los dejo con Edgar para conclusiones.

Conclusiones

Edgar Baltazar

Buenas tardes, gracias. Después de esta jornada quisiera hacer algunas conclusiones. Voy a comentar algunos elementos que considero significativos de las diez experiencias que conocimos latinoamericanas, ocho de ellas cetradas al tema de seguridad y convivencia, otra sobre el tema de migración y la última sobre los indicadores de derechos humanos.

Ernesto López Portillo inauguró la jornada con una pregunta: ¿Cuál es la pertinencia, utilidad, resultado de un observatorio ciudadano? Una conlusión que sacaría de las presentaciones es que no existe un modelo único pero sí elementos comunes que podemos retomar y enriquecernos unos con los otros. Una de las premisas fundamentales en la investigación interdisciplinaria es que existen diversos campos, en donde cada quién sabe y hace lo suyo. Existen momentos de diferenciación, positivos, y otros de integración; es decir, hay momentos en los cuales vale la pena ser independientes, autónomos, tener su propio saber, y otros en los cuales compartir metodologías, temas, objetos, incluso el mismo marco epistémico o tener un lenguaje y conceptos comunes. Esto es algo que se puede hacer en el caso de los observatorios ciudadanos, rescatar las características particulares de cada uno y encontrar elementos comunes que se pueden compartir.

En cuanto a lo que yo rescataría de cada experiencia:

En el caso del Sistema Regional, vimos la importancia de compartir indicadores, de la homologación. Estamos viendo fenómenos diferentes en contextos diferentes, pero podemos tener metodologías que nos permitan comparar y conocer una problemática regional. Se habló de un elemento común, el nivel de incidencia en política pública, y la utilización tanto de fuentes oficiales como la generación de información propia.

Del caso de Juárez, un elemento que yo destacaría y que está presente en otras experiencias es el tema de la intersectorialidad. En este caso es una iniciativa ciudadna que incorpora una instancia académica, tiene una alianza positiva con el gobierno federal y no se hace con una relación de dependencia sino de interlocución, ya no sólo para construir la información como vemos en otros casos, sino para lograr la incidencia en la política.

En la parte técnica, instrumental, rescataría la necesidad de innovar en las prácticas tecnológicas.

De la experiencia de CISALVA quiero enfatizar una palabra que agrupa varias ideas de la presentación, y es democratización.

Se habló de que no puede haber protagonismos, de la necesidad de interlocución, se habló de liderazgo, de la preferencia de llamarse “sistema de vigilancia” en lugar de observatorio, dado que el objetivo es “mejorar el bienestar de los ciudadanos”.

Se habló de la importancia nivel local en varias experiencias, enfatizando que la seguridad se construye localmente. CISALVA es una experiencia exitosa a nivel local.

En el Observatorio de Panamá se desprende un vínculo con este concepto de democratización. Se mecionó, textualmente, que ”el objetivo de este observatorio es una gestión de conocimiento” y se habló de que el tema de la seguridad ya no es solamente un atributo público en sentido estatal, de la autoridad, sino de democratizar la información. Finalmente, la interlocución con la autoridad debe reflejarse en la difusión hacia la ciudadanía.

Se enfatizó mucho en la colaboración con el gobierno. También se habló de un debate, necesario en México, de esa relación entre sociedad y gobierno. Una cosa es interlocución o dependencia, que no necesariamente pasa por estar dentro o fuera de una estructura gubernamental o presupuestal. Tiene que ver también con la forma, el entramado de un observatorio, los controles, pueden existir pesos y contrapesos aún cuando un observatorio dependa de una instancia de gobierno. Por ejemplo, vimos el caso de Querétaro, que si bien es un órgano autónomo desconcentrado, podría tener mayor legitimidad o validez si se enfatiza en el tema de los controles ciudadanos, desde el Consejo y su integración.

Con el Observatorio de Oaxaca encontramos un elemento novedoso, que fue el tema de la participación comunitaria. Si bien se trabaja en una parte técnica, que en la presentación tal vez no vimos mucho porque se quiso enfatizar en lo que podía proponer esta iniciativa, en que existe una ciudadanía que está interesada en incidir en el tema público y que independientemente que conozca o no de la parte técnica de la construcción de indicadores, etc., piensa usar esa información dentro de una coproducción junto con el gobierno de mejores condiciones de seguridad y convivencia.

Con México Evalúa se enfatizó el tema de la seguridad desde lo local, la interlocución con la autoridad y la creación de redes. Vimos ejemplos de dos entrevistas de expertos en la materia, los cuales no forman parte de la plantilla de investigadores de esa organización, pero es un ejemplo de cómo se pueden tender puentes de intercambio e interlocución con otros sectores.

Me pareció muy enriquecedora la experiencia de Quito en términos técnicos. Algo muy ejemplificador fue cómo se definieron ahí las etapas que se siguen desde que se captura el dato. Estas fueron el seguimiento de los indicadores, la evaluación tanto de indicadores como políticas, la difusión y comunicación. Se enfatizó el tema de las fuentes de información y se incorporó, al menos explícitamente en las presentaciones, el tema de los indicadores sobre justicia además de los de seguridad.

Del Observatorio de Querétaro, como ya mencioné, me pareció novedosa la relación entre sociedad civil y gobierno en un observatorio ciudadano que nace de un decreto gubernamental. Si tomamos una actitud de poca voluntad de interlocución política podríamos descalificar, desde ciertos sectores de sociedad civil, diciendo que para tener total autonomía no se debe nacer de

una estructura de gobierno, pero como vemos en la experiencia internacional latinoamericana es posible mantener una estructura democratizante desde la construcción de los indicadores hatsa las estrategias para difundir la información.

Conocimos un observatorio que no se enfoca precisamente en la temática de seguridad, pero que se torna muy importante. Existe un fenómeno en el tema migratorio que es la securitización, a veces en el sentido de criminalización, de ver el fenómeno como un problema en lugar de un derecho, etc. Es importante que los observatorios de seguridad y convivencia podamos conocer otras experiencias de las que se puede aprender. Yo saqué una cita textual: “es una experiencia cien por ciento ciudadana”, haciendo referencia al grupo promotor del observatorio en el cual se ve este tipo de participaciones de la sociedad civil, no necesariamente como una organización constituida, sino actores claves de la sociedad interesados en un tema público.

Por último conocimos la experiencia los indicadores para el seguimiento en el cumplimiento de derechos humanos. Yo lo destacaría como un eje transversal que podríamos compartir. En un inicio me referí a la pregunta de Ernesto López Portillo, y si bien no podemos compartir las mismas temáticas, contextos, etc. podemos compartir metodolgías, técnicas, pero sobre todo un marco conceptual o principios, una dimensión ontológica, de la razón de ser de los observatorios. Hay temas que coinciden transversalmente y uno de ellos es respeto y promoción de derechos humanos, la promoción de la transparenca y la rendición de cuentas, que independientemente del tema o contexto son ejes fundamentales.

Y para concluir identifiqué ciertos puntos de convergencia. Algunos ya los comenté, así que voy a enumerarlos:

Uno de ellos es buscar conceptos comunes. Tal vez en otro contexto latinoamericano hablar de seguridad ciudadana es una representación social arraigada, pero en una sociedad como la mexicana se trata mucho el tema policiaco y no policial, se habla más de seguridad pública que de seguridad ciudadana. Y me refiero al habla común, no voy a una crítica a la estructura gubernamental porque es claro; hablo en cuanto a la representación social. Se habla de orden público, de paz social, y también una idea de seguridad pública, entonces es importante ese marco conceptual de referencia.

El tema de las fuentes, incorporar la validez de las fuentes oficiales y no oficiales, que pasa por la parte técnica y metodológica, pero por una validez social y política también, es decir, el por qué y el para qué vamos a observar.

También está la necesidad de la intersectorialidad. Esas alianzas para la construcción de la información pero también para la creación de redes. Se vieron varios ejemplos de alianzas con la misma sociedad civil, la academia, etc.

La difusión y comunicación, que yo ubicaría en dos esferas: una gubernamental para la coproducción de mejores condiciones de seguridad, y otra en el diálogo con la ciudadanía, para generar y propiciar procesos participativos. Vimos ejemplos de rescate de espacios públicos.

Y la democratización y el concepto de empoderamiento ciudadano, en la participación pero desde el conocimiento de la situación.

Se habló también, en el caso de Quito, del perfil de servicio ciudadano, y en el caso de Panamá también se habló de un servicio para la gestión del conocimiento y la difusión de información. Esto nos lleva a reconceptualizar el tema de lo público, no como gubernamental, sino como una construcción ciudadana.

Entre los retos está la homogeneización de las herramientas tecnológicas y las formas de capturar la información, conocer de qué herramientas se dispone, la interlocución y las alianzas, la consolidación de equipos técnicos o capitales estructurales y humanos de los observatorios. Muchas gracias.