

Universidad Autónoma de Guerrero  
Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados  
“Ignacio Manuel Altamirano”

Maestría en Ciencia Política  
Primera Generación 2015-2017

**Lina Alejandra Garibaldi Trejo**

Factores que influyen en el funcionamiento de los Observatorios  
de Seguridad: un análisis comparado de los casos Acapulco,  
Cuernavaca y Panamá

Comité Tutorial de Tesis

Director: Dr. Gabino Solano Ramírez

Lectora: Dra. Margarita Jiménez Badillo

Lectora: Dra. Paula Valle de Bethencourt

Acapulco, Guerrero, México; marzo de 2017

Tesis de Grado



Maestría en  
Ciencia  
Política



## **Dedicatoria**

A mis amados padres María Lina y Víctor Manuel... quienes han sido durante toda mi vida la luz que ilumina mi camino,

A mi hermano Víctor Manuel quien es mi ejemplo de lucha y mi más grande orgullo en la vida,

A Dios que siempre... me ha sostenido en los momentos difíciles.

## **Agradecimientos**

Agradezco al doctor Gabino Solano Ramírez mi director de tesis, por el apoyo incondicional, así como por su instrucción y guía en la realización de mi tesis.

A la doctora Margarita Jiménez Badillo por su solidaridad permanente y por toda la orientación académica que siempre estuvo dispuesta a brindarme. Asimismo quiero agradecer a la doctora Paula Valle y a la doctora Javiera Donoso Jiménez quienes siempre tuvieron la disposición y amabilidad de compartirme sus enseñanzas durante mi estancia en el IIEPA-IMA.

Al doctor Alfonso Valenzuela y al licenciado Alexander Alleyne coordinadores de los Observatorios de Seguridad Ciudadana de Cuernavaca y Panamá respectivamente, por la amabilidad de recibirme en sus Observatorios y tener siempre la disposición de orientarme con su experiencia, en la culminación de mi estudio de tesis.

A mis queridas amigas Anahí Cortez y Diana Astudillo por su amistad, apoyo y cariño. Las quiero mucho niñas.

Y por último a mis queridos padres y hermano, por nunca desfallecer y siempre contar con su amor incondicional.

Para ustedes todo mi amor y agradecimiento.

## Índice

	Pág.
<b>Introducción</b>	
El problema de investigación y el diseño metodológico	7
<b>Capítulo 1 Enfoque teórico para la instauración de los Observatorios de Seguridad</b>	<b>20</b>
1.1. Primeras organizaciones enfocadas a prevenir el delito	21
1.2. ONU- Hábitat y los primeros Observatorios Urbanos de prevención del delito	24
1.2.1 Observatorios de Seguridad en América Latina	28
1.2.2. Observatorios de Seguridad en Europa	31
1.3. Enfoques de análisis delictual utilizados por los Observatorios de Seguridad	32
1.4 Etapas para la instauración de los Observatorios de Seguridad	40
1.5 La importancia de la Interacción política y la continuidad institucional	45
1.6 Tipología de los Observatorios de Seguridad	46
<b>Capítulo 2 Unidades de análisis: Observatorios de Seguridad de Acapulco, Cuernavaca y Panamá</b>	<b>49</b>
2.1. Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco	49
2.2. Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca	57
2.3. Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Agricultura e Industrias de Panamá	65
2.4. Diferencias y similitudes entre los objetos de estudio	71
<b>Capítulo 3 Análisis comparado del funcionamiento de los Observatorios de Seguridad: Acapulco, Cuernavaca y Panamá</b>	<b>76</b>
3.1. Diseño organizacional	76
3.2. Recursos financieros	88
3.3. Infraestructura	94

3.4.	Calidad de la información	94
3.5.	Interacción política	103
<b>Capítulo 4</b>	<b>Análisis FODA Observatorios de Seguridad: Acapulco, Cuernavaca y Panamá</b>	<b>108</b>
4.1.	Análisis FODA: Acapulco	108
4.1.1.	Estrategias para corregir debilidades y amenazas	113
4.2.	Análisis FODA: Cuernavaca	116
4.2.1.	Estrategias para corregir debilidades y amenazas	120
4.3.	Análisis FODA: Panamá	121
4.3.1.	Estrategias para corregir debilidades y amenazas	125
4.4.	Análisis general	127
4.5.	Plan de mejoras para el funcionamiento de los Observatorios	133
	Comentarios finales	142
	Referencias bibliográficas	146
	<b>Anexos</b>	
Anexo 1	Entrevista para los miembros de los Observatorios de Acapulco, Cuernavaca y Panamá	156
Anexo 2	Memoria fotográfica de estancia académica en el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá	158

Índice de Tablas		Pág.
<b>Tabla 1</b>	Diseño de evaluación de funcionamiento: ponderación de indicadores	16
<b>Tabla 2</b>	Fórmulas de medición de indicadores	18
<b>Tabla 3</b>	Unidades de análisis, factores internos, externos y actores	19
<b>Tabla 4</b>	Observatorios de Seguridad en la República Mexicana	47
<b>Tabla 5</b>	Plexo normativo de las garantías de los derechos ciudadanos	67
<b>Tabla 6</b>	Dimensión diseño organizacional	77
<b>Tabla 7</b>	Dimensión recursos financieros	89
<b>Tabla 8</b>	Dimensión infraestructura	94
<b>Tabla 9</b>	Dimensión calidad de la información	98
<b>Tabla 10</b>	Dimensión interacción política	103
<b>Tabla 11</b>	Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco	113
<b>Tabla 12</b>	Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca	120
<b>Tabla 13</b>	Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá	125

Índice de Figuras		Pág.
<b>Figura 1</b>	Mapa conceptual de las unidades de análisis	13
<b>Figura 2</b>	Mapa de ubicación de los 20 Observatorios de Seguridad en la República Mexicana	48
<b>Figura 3</b>	Organigrama del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco	56
<b>Figura 4</b>	Organigrama del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca	64
<b>Figura 5</b>	Organigrama del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá	71
<b>Figura 6</b>	Propuesta de Organigrama del Observatorio de Seguridad	141

## Siglas y acrónimos

<b>AIC</b>	Australian Institute of Criminology
<b>AGEB</b>	Área Geo Estadística Básica
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCB</b>	Cámara de Comercio de Bogotá
<b>CCIAP</b>	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
<b>CEDH</b>	Comisión Estatal de Derechos Humanos
<b>CIEP</b>	Centro de Información Estratégica Policial
<b>CIJ</b>	Centro de Integración Juvenil
<b>CIPC</b>	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
<b>CISALVA</b>	Centro de Investigaciones de la Salud de la Universidad del Valle
<b>CISCDP</b>	Consejos Intercomunales de Seguridad y de Prevención del Delito
<b>COMPSTAT</b>	Computer Statistics
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONASED</b>	Comité Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>CRIM</b>	Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
<b>DENUE</b>	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
<b>DIF</b>	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>FORTASEC</b>	Fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana
<b>IDH</b>	Índice sobre Desarrollo Humano
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información
<b>IIEPA-IMA</b>	Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano
<b>IMPT</b>	Instituto Morelense Para la Transparencia
<b>INHES</b>	Institut National des Hautes Études de Sécurité
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>MCP</b>	Maestría en Ciencia Política
<b>NCDD</b>	National Council on Crime and Delinquency

<b>NICRO</b>	National, Institute for Crime prevention and the Reintegration of Offenders
<b>NLCIYEF</b>	National League of Cities Institute for Youth, Education, and Families
<b>NYC</b>	New York City
<b>OBS-SCS</b>	Observatorio de Seguridad y Cohesión Social
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PGJ</b>	Procuraduría General de Justicia
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas
<b>POP</b>	Policía Orientada a Problemas
<b>RAC</b>	Registros Administrativos Continuos
<b>RDC</b>	Redes de Confianza
<b>SEMEFO</b>	Servicio Médico Forense
<b>SEP</b>	Secretaria de Educación Pública
<b>SIEC</b>	Sistema Nacional de Estadísticas Criminal
<b>SINAIS</b>	Sistema Nacional de Información en Salud
<b>SUIVID</b>	Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia
<b>SUBSEMUN</b>	Subsidio para la Seguridad de los Municipios
<b>UAEM</b>	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
<b>UAGro</b>	Universidad Autónoma de Guerrero
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Foundation
<b>USA</b>	United States of America
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development

## **Introducción. El problema de investigación y el diseño metodológico**

Los Observatorios de Seguridad en América Latina y el Caribe surgen a principios de los años noventa por el grave problema de violencia que desde hace más de veinte años aqueja a la región latinoamericana. Estos espacios fueron creados para el análisis de información relevante y confiable sobre el crimen, que de manera oportuna, permitiera el diseño de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia, con el fin de mejorar las condiciones de vida y seguridad de las urbes. A pesar de la acelerada instauración de los Observatorios de Seguridad en América Latina, “aún constituyen una experiencia promisorio pero frágil ya que desde hace más de dos décadas de la creación de estos organismos existe poca evidencia técnica y estudios sobre la forma en que operan y la verdadera utilidad e impacto que tienen estas instituciones en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito” (Srur, 2014: 6).

Hasta el momento (2016) existen en fuentes abiertas algunos manuales y guías metodológicas<sup>1</sup> para la creación de Observatorios de Seguridad Ciudadana, entre los que sobresalen dos informes realizados en 2015, uno por el Observatorio de Venezuela<sup>2</sup> y el otro realizado por la fundación Paz Ciudadana, llamado “Buenas

---

<sup>1</sup> Estos manuales y guías son realizados y publicados por diversas instituciones como la ONU, la Universidad del Valle y la Organización Panamericana de la Salud.

<sup>2</sup> El Observatorio de Seguridad de Venezuela describe en su informe, las actividades iniciadas en el 2012, para monitorear y brindar apoyo en el análisis del fenómeno de las violencias desde la perspectiva de la sociedad civil y la defensa de los Derechos Humanos. El informe detalla las relaciones y alianzas logradas con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales las cuales sirvieron de apoyo para su trabajo en materia de prevención del delito (Observatorio del delito organizado en Venezuela. (2015). Visibilizando lo que hay detrás de la

prácticas sobre el análisis delictual en América Latina 2015”;<sup>3</sup> y solamente dos estudios enfocados al funcionamiento y problemáticas que enfrentan los Observatorios de Seguridad.

El primer estudio<sup>4</sup> que se tiene documentado, fue el de “Observatorios de la delincuencia: Repertorio de experiencias internacionales,<sup>5</sup>” el cual fue realizado en 2009 en la ciudad de Montreal por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad<sup>6</sup> (CIPC), bajo la dirección de Jean Carriere y Valeria Sagant. Este estudio es un repertorio de las experiencias, métodos y formas en que operan y obtienen la información los distintos Observatorios de Seguridad en diversos continentes (Europa, las dos Américas, África y Australia); retoma no solo los Observatorios de Seguridad existentes, sino también algunas otras organizaciones que, aunque formalmente no son Observatorios de Seguridad, desde su creación se enfocaron en estudiar y analizar los motivos que generan no solo la violencia urbana, sino también la violencia de índole político, de género y racial (CIPC, 2009: 5).

Asimismo, se tomaron como objetos de análisis algunos centros que estudian

---

criminalidad. [documento PDF] Recuperado de <http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/VenezuelaCrimeReport.pdf>.

<sup>3</sup> El informe inicia con la descripción de las mejores prácticas de la Policía Nacional de Colombia, quien, a través de un trabajo interinstitucional entre autoridades locales, lograron diseñar mejores estrategias enfocadas a eliminar fenómenos criminales asociados al tráfico de drogas. Asimismo, se relatan las actividades que el Observatorio Nacional de Chile ha realizado utilizando la georreferenciación y el análisis de imágenes digitales públicas para determinar el modus operandi de los criminales y vincular casos relacionados con el narcotráfico y el robo de material minero de alta calidad.

Otro caso presentado es el de la Policía Nacional de Panamá, quien a través de la implementación de estudios avanzados y científicos enfocados al delito, lograron exitosas estrategias para anticiparse al crimen. En paralelo, se detallan las prácticas del Observatorio de la Delincuencia de Castelldefels en Barcelona y del Observatorio de Seguridad y Cohesión Social de Cuernavaca. Ambos Observatorios han desarrollado modelos de contingencia contra la delincuencia, entregando información fidedigna y útil para la evaluación de estrategias llevadas a cabo por las policías y fiscalía orientadas a la reducción del delito (Tudela, 2015: 9).

<sup>4</sup> La investigación fue realizada sobre la base del primer encuentro internacional de Observatorios de Seguridad y la Delegación Interministerial para Francia con el apoyo económico de las Embajadas de Canadá en Francia y de Francia en Canadá, así como por el Consulado General de Francia en Quebec y la Delegación de Quebec en París (CIPC, 2009: 5).

<sup>5</sup> El estudio mencionado, es considerado el pionero en el análisis del funcionamiento, operación y desempeño tanto de los Observatorios de Seguridad Ciudadana como de las organizaciones enfocadas a la Seguridad pública alrededor del mundo.

<sup>6</sup> Este organismo lleva a cabo desde 1994 trabajos enfocados a la observación de los fenómenos delictivos, sus evoluciones y los recursos empleados para responder al problema (CIPC, 2009: 5).

situaciones que pudieran alterar la paz pública como manifestaciones, huelgas, protestas entre otros.

Los criterios utilizados por el CIPC para analizar la operación de los Observatorios alrededor del mundo fueron: el *status* jurídico, los objetivos del Observatorio, actividades realizadas, estructura interna, fuentes y tratamiento de la información y el financiamiento. Los resultados de la investigación realizada por el CIPC, determinaron que la creación de un Observatorio de Seguridad presenta dificultades complejas de tipo técnico, científico, político, organizativo y presupuestario (CIPC, 2009: 9).

El segundo estudio centrado en los Observatorios de Seguridad en América Latina fue elaborado por José Srur en 2014 y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

El estudio consistió en el monitoreo de la operación interna de 66 Observatorios de Seguridad ubicados en 18 países de la región y dos estudios de caso en Panamá y Quito. Entre las conclusiones de este monitoreo destacan:

“La falta de recursos propios, es un desafío clave para la efectividad y sostenibilidad del Observatorio ya que el 26% de los Observatorios ubica entre sus principales problemas, la falta de recursos para funcionar efectiva y autónomamente, con una frecuente alta dependencia del financiamiento externo” (Srur, 2014: 6).

Esto supone que sin una adecuada estructura financiera los Observatorios tienen el riesgo de desaparecer, dado que los recursos financieros son la base para que toda organización pueda funcionar de manera óptima. La dependencia financiera hace que los observatorios pierdan cierta autonomía, al estar sujetos a la voluntad de quienes aportan los recursos para su manutención.

Srur también encontró que:

“Existen muchas deficiencias y poca capacidad para la generación de información, teniendo debilidades básicas en la gestión de datos. El 36% de los Observatorios no tienen registro del día, lugar y arma utilizada en los

delitos. El 45% no puede determinar la hora de los hechos y solo la mitad cuenta con datos sobre móvil del crimen o la relación víctima-agresor. El 25% no realiza reportes analíticos sobre la información recolectada y entre los que lo hacen, solo uno de cada tres lo realiza en periodos mensuales o menos. Otro dato considerable fue el déficit tecnológico: el 31.5% de los Observatorios carece de *softwares* para la geo-referenciación, instrumento básico para entender y predecir delitos” (Srur, 2014: 6).

La materia prima principal con la que trabajan los Observatorios de Seguridad es la información, la cual tiene que ser verificada, analizada y sistematizada, mediante *softwares* especializados, si el Observatorio no cuenta con el adecuado financiamiento para tener las herramientas tecnológicas apropiadas, la calidad de la información puede ser deficiente. De lo anterior se desprende que existe un grave problema en el manejo y obtención de datos fidedignos, ya que a través de la información que se obtiene de los Observatorios se crean y diseñan las políticas públicas de prevención del delito (BID, 2014).

Ante este escenario, surge el interés de identificar ¿Cuáles son los factores que intervienen en el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad?.

La premisa a comprobar o refutar es identificar cuál de las cinco dimensiones integradas en la hipótesis, influyen de manera contundente en el funcionamiento de los Observatorios seleccionados. Estas dimensiones<sup>7</sup> de estudio, se describen en cinco puntos: a) Diseño organizacional; b) Recursos financieros; c) Infraestructura; d) Calidad de la información y e) La interacción política. Las tres primeras atienden a la dinámica interna de los Observatorios. Las dos últimas a la relación de cooperación e interacción que el Observatorio tiene con el gobierno y las instancias gubernamentales enfocadas a la seguridad.

Para contestar la pregunta de investigación, se pretende realizar como objetivo general, un análisis comparado del funcionamiento de tres Observatorios de

---

<sup>7</sup> Los estudios realizados por el CIPC en 2009 y el BID en 2014,<sup>7</sup> permitieron establecer las variables para la formulación de la hipótesis.

Seguridad.<sup>8</sup> Para lograr lo anterior se plantearon los siguientes objetivos específicos: contrastar la dinámica interna de las unidades de análisis y a partir de lo anterior identificar las mejores prácticas para el funcionamiento de los Observatorios; evaluar el funcionamiento de los casos de estudio, a partir de la presencia o ausencia de indicadores establecidos en las cinco dimensiones que integran la hipótesis y que presuntamente intervienen en su funcionamiento. La evaluación anterior se fundamenta en las estancias académicas que como trabajo de titulación profesionalizante se realizaron en los Observatorios de Seguridad ubicados en Acapulco, Cuernavaca y Panamá, así como en los argumentos exteriorizados por los miembros de los Observatorios en las entrevistas semi-estructuradas. Al final de este estudio, se propone un plan de mejoras, basado en las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas encontradas en el funcionamiento de cada uno de los objetos de análisis.

El interés en evidenciar los factores que intervienen en el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad, se debe a que “estos organismos contribuyen a generar y aportar información relevante sobre los asuntos de interés público, en este caso los índices de violencia. Más aun, los Observatorios pueden ser también instrumentos importantes para la construcción de consensos y gobernanza, ya que pueden establecer metas comunes entre los distintos actores sociales y facilitar la coordinación para el diseño e implementación de políticas públicas” (Natal, 2014: 10).

---

<sup>8</sup> Por limitaciones de tiempo y recursos se estableció que la comparación solo se realizaría con tres Observatorios de Seguridad.

## Diseño metodológico

La metodología utilizada para llevar a cabo el presente estudio es el análisis comparado, el cual trabaja con poblaciones u objetos de estudio seleccionados a partir de sus características, utiliza técnicas macro cualitativas para evaluar y confirmar la relación causal hipotética de los fenómenos. De acuerdo a Sartori:

“Si dos entidades son iguales en todo, en sus características, es como si fueran la misma entidad y todo termina ahí. A la inversa si dos entidades son diferentes en todo, es igualmente inútil compararlas. Las comparaciones que realmente interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (diferentes)”  
(Sartori, 1991: 35).

La elección de las unidades de análisis se apoya en el Diseño de Máxima Diferencia fundamentado en el método comparativo, el cual según Landman (2011) “busca identificar rasgos clave que son iguales o similares en unidades de análisis diferentes. Dichos rasgos similares explican las causas de los fenómenos observados”

Debido a lo anterior, se escogieron tres Observatorios de Seguridad cuyos lineamientos de formación están basados en ONU-Hábitat pero son de distinta afiliación,<sup>9</sup> esto con el fin de establecer los factores que intervienen en su funcionamiento sin importar la institución a la cual estén incorporados. Asimismo se seleccionaron Observatorios de seguridad que tuvieran experiencias de éxito<sup>10</sup>

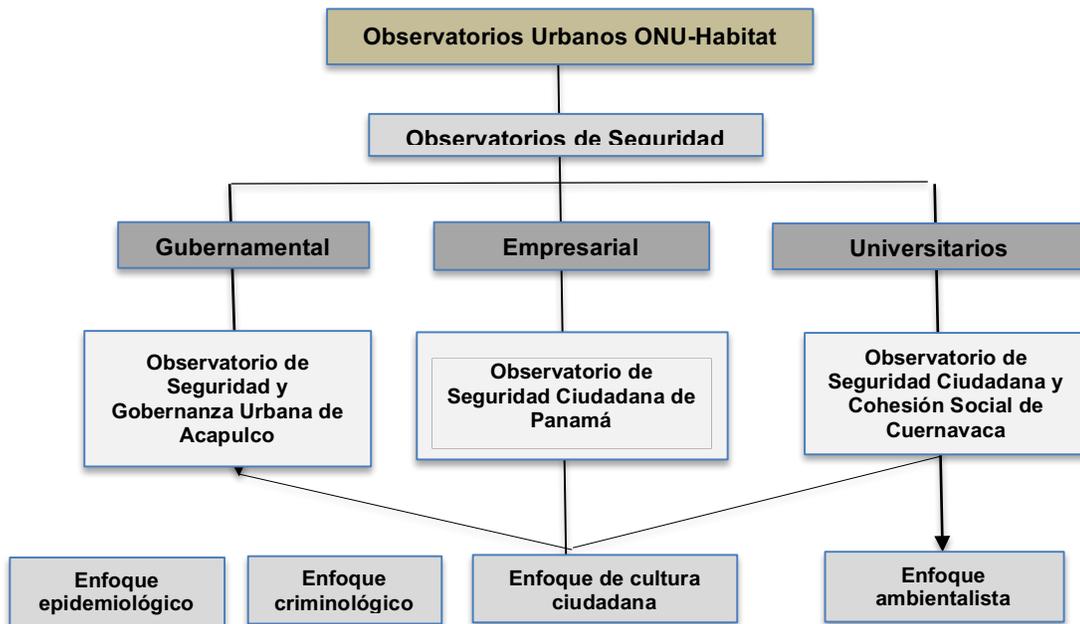
---

<sup>9</sup> Los Observatorios de Seguridad seleccionados son de distinta afiliación: el Observatorio de Acapulco es gubernamental, el de Cuernavaca universitario y el de Panamá es una iniciativa empresarial.

<sup>10</sup> El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca fue seleccionado como uno de los Observatorios con mejores prácticas en prevención del delito en el marco del IV concurso internacional de análisis delictual en 2015 (Tudela, 2015: 6). Por otro lado el Observatorio panameño ha logrado permanecer funcionando con éxito por nueve años, además de ser una organización que ha trabajado de la mano con organismos internacionales como PNUD, lo que le ha permitido tener el reconocimiento de otros Observatorios latinoamericanos.

en cuanto a funcionamiento y operación, de tal forma que los hallazgos encontrados permitieran explicar las causas que fundamentan el éxito en su desempeño y operación.

Figura 1. Mapa conceptual de las unidades de análisis



Fuente: Elaboración propia

El presente estudio es de orden cualitativo descriptivo y sigue una metodología comparativa: es descriptivo porque detalla de manera exhaustiva la forma en que operan los Observatorios de Seguridad seleccionados; es comparativa, porque dicha descripción permite establecer diferencias y semejanzas en la operación de los Observatorios y hacer un balance de su nivel de funcionamiento a partir de la identificación de las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades de cada uno.

El problema de investigación se aborda a partir del análisis de cinco dimensiones:

1) Diseño organizacional. Mediante esta dimensión se pretende determinar la conformación interna del Observatorio; el perfil de personal (formación académica y experiencia profesional); los sectores sociales que integran el Consejo Ciudadano; tareas y actividades realizadas; las redes de colaboración y participación ciudadana; la autonomía.

2) Recursos financieros. A través de este rubro se busca identificar las fuentes que financian al Observatorio (gubernamentales, empresariales, académicas o mixtas); la periodicidad del financiamiento (mensual, semestral o anual); las condiciones de financiamiento, es decir, si el Observatorio recibe para su sostenimiento la cantidad estipulada en los estatutos de su formación.

3) Infraestructura. Esta variable identifica las condiciones espaciales y tecnológicas del Observatorio; si el espacio donde realizan sus actividades es propio o compartido, si las dimensiones y características del espacio son las adecuadas; los softwares y hardwares que utilizan para llevar a cabo sus tareas (recolección, análisis y georreferenciación de la información).

4) Calidad de la información. Mediante esta dimensión se busca identificar las fuentes de información que nutren al Observatorio (fuentes abiertas, gubernamentales, encuestas entre otras) y la metodología que utilizan para verificar la veracidad y confiabilidad de la información.

5) Interacción política. A través de la variable interacción política se busca determinar el grado de cooperación que existe entre el Observatorio y el municipio (acuerdos de trabajo para el diseño y evaluación de políticas públicas; convenios con las dependencias gubernamentales para el intercambio de información). Asimismo, se pretende determinar la manera en que los cambios de gobierno, afectan la continuidad y seguimiento de dichos acuerdos previamente establecidos en la administración anterior.

Las dimensiones de estudio antes descritas están integradas por indicadores de funcionamiento a los cuales se les asignó una ponderación, la cual está fundamentada en una serie de condiciones o requisitos que el Observatorio debe cumplir. En la siguiente tabla se muestran las ponderaciones otorgadas a cada indicador.

Tabla 1. Diseño de evaluación de funcionamiento: ponderación de indicadores

Variables independientes	Indicadores de funcionamiento	Ponderaciones
Diseño organizacional	Perfil del personal	0 Sin experiencia y sin profesión 1 Con experiencia pero sin profesión* 1 Sin experiencia pero con profesión* 2 Con experiencia y con profesión
	Integrantes del Observatorio	1 Equipo técnico y Consejo Ciudadano* 1 Equipo técnico y equipo multidisciplinario* 1 Equipo multidisciplinario y Consejo Ciudadano* 2 Integrado por equipo multidisciplinario, técnico y Consejo Ciudadano
	Actividades realizadas	0 Solo es un banco de datos 1 Es un banco de datos y realizan encuestas 2 Es un banco de datos, realizan encuestas y talleres 3 Todas las anteriores y además evalúan e inciden directamente en la política pública
	Participación ciudadana	0 No colabora con ningún otro Observatorio ni organismo de la sociedad civil 1 Colabora con otros Observatorios y organismos de la sociedad civil
	Autonomía	0 Las decisiones del Observatorio dependen de la institución al cual está afiliado 1 Toma sus propias decisiones sin consultar a nadie mas
	Recursos financieros	Fuentes de financiamiento
Periodos de financiamiento		0 Nunca 1 Por proyectos 2 Financiamiento constante (anual, mensual, semestral)
Condiciones de financiamiento		0 El Observatorio no recibe el financiamiento establecido en los estatutos de su formación 1 El Observatorio si recibe el financiamiento establecido en los estatutos de su formación
Infraestructura	Espacio físico	0 No tienen espacio propio 1 Tienen un espacio compartido o provisional 2 Tienen un espacio propio
	Equipo tecnológico	0 No tienen los hardwares ni los softwares necesarios para sus tareas 1 Tienen los hardwares y solo algunos softwares para sus tareas 2 Tienen el equipo necesario para trabajar
Calidad de la información	Fuentes de información	1 Solo fuentes abiertas de internet como la CONAPO, INEGI, CONEVAL y medios de comunicación. 2 Fuentes abiertas de internet, medios de comunicación y las encuestas que el Observatorio realiza 3 Todas las anteriores, además de la información proporcionada por las dependencias de Gob.
	Métodos de verificación de la información	0 No hacen cruce de datos 1 Hacen cruce de datos con las diferentes fuentes
Interacción política	Cooperación bidireccional	0 No hay acuerdos de trabajo con el municipio 1 Existen acuerdos de trabajo con el municipio para incidir en la política pública y obtener inf.
	Continuidad Institucional	0 Al cambio de administración se suspenden los acuerdos de trabajo con el Observatorio 1 Al cambio de administración continúan los acuerdos de trabajo con el Observatorio

Fuente: Elaboración propia

La tabla de ponderaciones muestra que en la dimensión “Diseño organizacional” hay indicadores cuyos rubros están marcados con un asterisco. Lo anterior se explica a continuación:

En el indicador “perfil del personal” los enunciados “con experiencia pero sin profesión<sup>11</sup>” y “sin experiencia pero con profesión” tienen la misma ponderación (1). Esto se justifica en que es igual de importante para los miembros del Observatorio tener experiencia en el tema de seguridad o una formación académica para trabajar en el Observatorio<sup>12</sup>.

En el caso del indicador “integrantes del Observatorio” los rubros “con equipo multidisciplinario y Consejo Ciudadano”, “con equipo multidisciplinario y equipo técnico” y “con equipo técnico y Consejo Ciudadano” están ponderados con la calificación de (1). Lo anterior se debe a que en los lineamientos para la formación de Observatorios de Seguridad basados en el modelo ONU-Hábitat<sup>13</sup> se establece que para su funcionamiento deben estar integrados por un equipo técnico, un equipo multidisciplinario y un Consejo Ciudadano; la ausencia de cualquiera de estos tres grupos influye en el desempeño y funcionamiento de los Observatorios.

---

<sup>11</sup> Cabe aclarar que cuando se habla de “sin profesión” no se refiere a que la persona no se tenga formación académica, sino que dentro del Observatorio hay personas cuyas carreras no se relacionan directamente con el tema de la seguridad (comunicación, administración, arquitectura, biología, entre otras carreras).

<sup>12</sup> Los miembros del Observatorio consideran que hay personas que no tienen una carrera profesional enfocada a la seguridad pero su experiencia en el tema, les permite contribuir y enriquecer de manera importante las actividades y tareas del Observatorio. Tal es el caso Alfonso Valenzuela Aguilera coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, quien es arquitecto de profesión pero durante muchos años ha investigado y trabajado en la cuestión de seguridad, lo que le ha permitido dirigir de manera exitosa el Observatorio. Otro ejemplo es el de Ricardo Mejía miembro del Consejo Consultivo del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá, quien es biólogo de profesión pero su experiencia en temas de seguridad y derechos humanos le ha permitido colaborar estrechamente con el Observatorio. Asimismo una persona que es experta en estadísticas y análisis de datos pero que nunca ha trabajado en cuestiones de seguridad, puede ir aprendiendo sobre la marcha los conceptos, indicadores y cuestiones de seguridad y enfocar su *expertise* de estadística o informática en el tema.

<sup>13</sup> Los lineamientos de formación de los tres Observatorios seleccionados, se basa en el modelo de Observatorios de ONU-Hábitat, sin embargo, cada uno se fue adaptando a los recursos y necesidades del contexto en que están ubicados y fueron adquiriendo una personalidad propia.

Para medir el funcionamiento de los Observatorios en cada una de las dimensiones analizadas se hace la sumatoria del puntaje que haya alcanzado cada indicador a través de una sencilla fórmula. En el siguiente cuadro se muestran las formulas asignadas para cada dimensión.

Tabla 2. Fórmulas de medición de indicadores.

Dimensiones	Indicadores		Fórmulas
Diseño Organizacional DO	Perfil del personal	PP	DO=PP+IO+AR+PC+A
	Integrantes del Obs.	IO	
	Actividades realizadas	AR	
	Participación ciudadana	PC	
	Autonomía	A	
Recursos Financieros RF	Fuentes de financiamiento	FF	RF=FF+PF+CF
	Periodos de financiamiento	PF	
	Condiciones financiamiento	CF	
Infraestructura I	Espacio físico	EF	I=EF+ET
	Equipo tecnológico	ET	
Calidad de la Información CI	Fuentes de información	FI	CI=FI+MVF
	Métodos de verificación de la información	MVI	
Interacción Política IP	Cooperación bidireccional	CB	IP=CB+CI
	Continuidad Institucional	CI	

Fuente Elaboración propia

### Tipo de muestreo y método de recolección de información

El tipo de muestreo que se utilizó para el estudio, es el no probabilístico intencionado con la técnica de bola de nieve. La selección de esta técnica obedece al hecho de poder identificar a los actores clave<sup>14</sup> que proporcionen información relevante a los objetivos de del presente estudio. El método de investigación y recolección de información es a través de entrevistas semi-

<sup>14</sup> Los miembros del equipo técnico, multidisciplinario así como los miembros del Consejo Ciudadano.

estructuradas. Dichas entrevistas están orientadas a responder las siguientes preguntas de investigación:

¿Qué factores intervienen en el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad de Panamá, Acapulco, y Cuernavaca? ¿Cómo es su funcionamiento? ¿Qué problemáticas comunes enfrentan estos Observatorios?

Tabla 3. Unidades de análisis, factores internos, externos y actores

Unidades de Análisis	Tipo de Observatorio	Factores internos	Factores Externos	Actores
Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco.	Gubernamental con enfoque de cultura ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diseño Organizacional</li> <li>✓ Infraestructura</li> <li>✓ Recursos financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Interacción política</li> <li>✓ Calidad de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Equipo técnico</li> <li>✓ Equipo multidisciplinario</li> <li>✓ Consejo Ciudadano</li> </ul>
Observatorio de Seguridad y Cohesión social de Cuernavaca	Universitario enfoque cultura ciudadana/ ambientalista	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diseño Organizacional</li> <li>✓ Infraestructura</li> <li>✓ Recursos financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Interacción política</li> <li>✓ Calidad de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Equipo técnico</li> <li>✓ Equipo multidisciplinario</li> <li>✓ Consejo Ciudadano</li> </ul>
Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá	Empresarial con enfoque de cultura ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diseño Organizacional</li> <li>✓ Infraestructura</li> <li>✓ Recursos financieros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Interacción política</li> <li>✓ Calidad de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Equipo técnico</li> <li>✓ Equipo multidisciplinario</li> <li>✓ Consejo Ciudadano</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### Alcances del estudio

El presente estudio pretende aportar alternativas que permitan solucionar las limitaciones o problemáticas enfrentadas por los Observatorios de Seguridad en su funcionamiento. Asimismo, a través de los hallazgos encontrados se pretende contribuir a enriquecer futuras investigaciones sobre los Observatorios de Seguridad.

## **Capítulo 1. Enfoque teórico para la instauración de los Observatorios de Seguridad**

Desde hace más de 20 años el tema de la violencia ha persistido de manera alarmante en el territorio latinoamericano. Lo anterior se debe a que cada vez son más los países de la región que son víctimas de la violencia en sus urbes. Este problema ha acaparado la atención no solo de los gobiernos, sino de organismos internacionales, quienes se han dado a la tarea de buscar posibles soluciones a esta cuestión.

“Estudios realizados desde 1990 por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) indican que las tasas de violencia incrementaron en los últimos 20 años. Ciudades como Medellín, Caracas, Río de Janeiro, San Salvador y Ciudad de Guatemala superaron los 50 homicidios por cada 100,000 habitantes, ubicando a América Latina a la cabeza de las regiones más violentas del mundo” (PNUD, 2014).

Estos datos han colocado al territorio latinoamericano como la zona más peligrosa y por lo tanto propensa a ser víctima de actos delictivos, ya que los brotes de delincuencia en las ciudades de la región son cada vez más frecuentes y perpetrados con mayor crueldad. Según estudios realizados por el Banco Mundial desde 1997, el fallecimiento por homicidios, accidentes y suicidios representa el 20.5 por ciento del total de pérdidas por muerte y discapacidad en los hombres. Este dato a escala mundial, es del 15.3 por ciento.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que alrededor del 7 por ciento de las defunciones se deben a estas causas y casi la tercera parte de las lesiones fueron ocasionadas por accidentes y violencia y durante la década de los ochentas los costos sociales y médicos superaron los 500.000 millones de dólares (OMS citada en Carrión, 2002: 13).

Bajo este contexto de violencia, los gobiernos latinoamericanos se vieron en la necesidad de analizar el delito desde una perspectiva más profunda con el fin de diseñar estrategias que les permitiera no solo reducir la violencia, sino prevenirla, dando entrada a la creación de las primeras tres organizaciones más importantes, enfocadas en prevenir el delito.

### **1.1. Primeras organizaciones enfocadas a prevenir el delito**

El problema de las violencias urbanas y sus causas no es una preocupación nueva para los gobiernos mundiales. Desde principios del siglo pasado comenzaron a surgir organizaciones que no eran propiamente Observatorios de Seguridad pero se dedicaban a estudiar el origen y las causas de las violencias y la manera de intentar darles solución junto con el gobierno.

La primera organización enfocada en prevenir el delito fue el Consejo Nacional para el Delito y la Delincuencia (NCDD) creada en 1907. Sus principales tareas eran de investigación y consultoría especializada en temas de bienestar de la infancia, justicia juvenil y penal de adultos. Uno de los logros más destacados del NCDD fue la iniciativa llamada “Prevención de pandillas en trece ciudades californianas”<sup>15</sup> (CIPC, 2009: 40).

Se podría decir que el NCDD fue de los primeros intentos de Observatorio del delito que surgieron en América, aunque no propiamente con el nombre de Observatorio, sin embargo las actividades que se realizaban y los objetivos para los cuales fue creada, son casi los mismos que actualmente realizan algunos Observatorios de la delincuencia.

---

<sup>15</sup> Las ciudades participantes de esta iniciativa fueron Richmond, Sacramento, Santa Rosa, San Bernardino, San Francisco, Oakland, Oxnard, Stockton, San José, Fresno, Salinas, Los Ángeles, San Francisco Valley y San Diego (CIPC, 2009: 40).

Uno de los objetivos principales de la iniciativa, era identificar la problemática que originaba la formación de pandillas; esto con el fin de darles solución a través del diseño y evaluación de políticas públicas que ayudaran a reducir la violencia y la victimización relacionada con las pandillas. Para esta tarea, la organización implicaba a líderes ciudadanos para saber de primera mano si las políticas y programas instaurados estaban dando verdaderos resultados (CIPC, 2009).

El NCDD involucraba en sus actividades al gobierno y a miembros de la sociedad especializados en el tema de la violencia, lo que permitió que se crearan equipos de trabajo en las trece ciudades para el intercambio de experiencias efectivas y enfoques de prevención instaurados en cada una de las trece urbes.

Esta iniciativa no solo ayudo a disminuir el pandillerismo en California, también ayudó a organizar los sistemas judiciales para jóvenes y a desarrollar programas de rehabilitación para delincuentes sin recurrir al encarcelamiento en otros estados de la Unión Americana (CIPC, 2009: 40).

Los programas de rehabilitación a delincuentes ha sido una de las actividades de prevención del delito que más auge ha tenido en algunos Observatorios alrededor del mundo, ya que la rehabilitación y la re-integración de los delincuentes más jóvenes al tejido social permite que estos no vuelvan a reincidir en actos violentos.

Actualmente el NCDD se encarga de realizar iniciativas y programas centrados en personas que viven en áreas donde los niveles delictivos son muy altos; con el fin de conocer las causas que originan la violencia y darles solución. Esta organización es financiada por fundaciones estadounidenses como Annie E. Casey Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, Robert Wood Johnson Foundation y la Charles Stewart Mott Foundation con un presupuesto anual de US\$ 2.500.000 (CIPC, 2009: 41).

La segunda organización enfocada a prevenir el delito, es el Instituto Nacional para la Prevención del delito y la Rehabilitación de los Delincuentes en Sudáfrica (NICRO)<sup>16</sup> la cual fue fundada en 1910. Esta organización implementó programas

---

<sup>16</sup> National, Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders.

de reintegración para los detenidos, apoyo comunitario a las víctimas y penas alternativas a la cárcel (CIPC, 2009: 10).

NICRO ha sido una de las organizaciones pioneras en la operación de programas que incluyen penas alternativas a la cárcel; los cuales comenzaron a implementarse, debido a que los delincuentes que pasan más tiempo en las cárceles se corrompen más en vez de regenerarse; además de que el estar dentro de una institución de seguridad los estigmatiza socialmente y eso les dificulta conseguir un empleo.

Una de las iniciativas más importantes de NICRO, fue el financiamiento a emprendedores, bajo el auspicio de NICRO Enterprise Finance,<sup>17</sup> la cual tenía como objetivo generar oportunidades de mejoramiento económico para jóvenes de escasos recursos o jóvenes delincuentes; la iniciativa se abordó desde la perspectiva de evitar la reincidencia delictiva mediante un apoyo financiero, que les permitiera a los jóvenes delincuentes, emprender un pequeño negocio que no solo los reintegrara a la sociedad, sino que además les evitara caer de nuevo en la delincuencia (CIPC, 2009: 10).

Actualmente NICRO es administrado por un gerente nacional y un coordinador general para cada uno de los programas y proyectos en las diferentes comunidades y provincias sudafricanas. Esta organización cuenta con un plantel de 240 empleados y cerca de 600 voluntarios quienes financian a través de donaciones, subsidios, patrocinios y legados, las actividades de NICRO (CIPC, 2009: 10).

NICRO sigue funcionando y trabajando activamente en solucionar en la medida de lo posible los problemas sociales, económicos y de desarrollo que originan la delincuencia en las ciudades de Sudáfrica.

La tercera organización enfocada a prevenir el delito es el Instituto de Criminología Australiano (AIC);<sup>18</sup> fundado en 1973, esta organización diseñaba planes de trabajo y programas de prevención a través de una batería de indicadores clave en

---

<sup>18</sup> Australian Institute of Criminology.

diversos temas delictivos, como tráfico de drogas, violencia urbana, tráfico de personas entre otros temas (CIPC, 2009: 14).

Cabe señalar que el AIC fue la primera organización enfocada a la prevención del delito en utilizar las baterías de indicadores no solo para medir los índices de violencia sino también para poder evaluar las políticas públicas de prevención del delito a partir de los resultados de sus encuestas.

“El AIC monitoreaba mediante la recopilación de información y datos, las tendencias de actividad delictiva, con el objetivo de saber si las políticas públicas de prevención del delito estaban correctamente diseñadas y respondían efectivamente al perfil cambiante de los delincuentes, las víctimas y circunstancias en las que ocurrían los delitos” (CIPC, 2009: 15).

Una de las características más destacadas del AIC, es que desde sus inicios comenzó a involucrar en sus actividades a organismos internacionales en el análisis, evaluación y búsqueda de posibles soluciones al problema de la violencia urbana.

“El AIC está afiliado a la Red de Institutos de las Naciones Unidas, el cual trabaja de la mano con la oficina de drogas y delito internacional; asimismo el AIC representa al gobierno australiano en las reuniones técnicas de la ONU sobre problemas de delito y justicia. El AIC tiene un financiamiento de 2,3 millones de dólares australianos al año para todas sus operaciones” (Prince, 2009: 14)

## **1.2. ONU- Hábitat y los primeros Observatorios Urbanos de prevención del delito**

El concepto de Observatorio Urbano fue presentado por primera vez en 1962 por Robert C. Wood, quien consideraba que podría ser utilizado como una herramienta para el estudio de las políticas urbanas; las cuales Wood consideraba

deberían ser tratadas como un fenómeno científico y social sujeto a observación (Williams, L. 1972 citado en Fraustro 2008: 4).

Debido a lo anterior, la implementación de los primeros Observatorios Urbanos fue con el objetivo de no solo analizar y sistematizar la información que se obtenían de las encuestas y dependencias gubernamentales sobre el status quo de la población, sino que se pretendía que a partir de esta información se diseñaran estrategias y políticas públicas de prevención del delito, que verdaderamente atendiera las causas por las cuales se genera la violencia.

“De esta manera los Observatorios Urbanos se implementarían para ser centros de información y monitoreo bajo la supervisión de los científicos y académicos, con el fin de lograr una convergencia entre las agendas de investigación y la administración pública con el objetivo de proporcionar información que diera soporte a las decisiones gubernamentales” (Fraustro, 2008: 4).

Los primeros Observatorios Urbanos se centraron en estudiar y analizar diversas problemáticas sociales, tales como la desigualdad, el nivel de desarrollo, el bajo nivel educativo, desarrollo económico entre otras temáticas de orden social; estos Observatorios analizaban también a la violencia pero no de manera detallada o pormenorizadas sino como una consecuencia de otras problemáticas sociales.

No es sino hasta 1993 que bajo el programa “Ciudades más seguras<sup>19</sup>” por parte de Onu-Habitat, surge formalmente en la ciudad de Nairobi Kenya, el primer Observatorio Urbano de prevención del delito como respuesta a una solicitud de alcaldes africanos quienes buscaban reducir la violencia en sus ciudades (ONU-Habitat, 2005: 2).

Este primer Observatorio sienta las bases para la instauración de Observatorios de prevención del delito en toda la región latinoamericana como una herramienta para estimular no solo el proceso de desarrollo urbano sostenible, sino para contener la inseguridad ciudadana.

---

<sup>19</sup> Los objetivos del programa son aumentar las capacidades a nivel urbano para contener la inseguridad urbana y contribuir al establecimiento de una cultura de prevención (ONU-Habitat, 2005: 2).

“La estrategia operativa de esta inicial red de Observatorios Urbanos de prevención del delito tenía como objetivo analizar varios aristas de una comunidad a partir de indicadores que permitieran conocer las necesidades públicas con el fin de generar, diseñar e implementar políticas públicas orientadas al desarrollo equitativo de la comunidad y con ello erradicar las causas que generan la violencia” (ONU-Habitat, 2005: 2).

Actualmente los Observatorios de prevención del delito siguen bajo el modelo instaurado por ONU-Habitat; con un equipo multidisciplinario y un equipo técnico con la dirección de un coordinador; sus diagnósticos se fundamentan en los resultados de las encuestas y en la presencia o ausencia de determinados indicadores; sin embargo su operación se ha ido adecuando a las necesidades del territorio y a los recursos financieros con los que cuentan, creándose Observatorios con características propias, pero con el mismo objetivo: diseñar y evaluar políticas de prevención del delito a partir de sus investigaciones y encuestas. Sin embargo los objetivos de estos Observatorios no solo fue la creación de políticas públicas a partir de los datos recabados, sino también fue la de poder interactuar con las autoridades gubernamentales para que dichas políticas públicas sean verdaderamente operadas. Debido a lo anterior el desempeño de los Observatorios de Seguridad depende en gran medida de la voluntad política que tienen los gobiernos para poder interactuar con el Observatorio en incluso en algunas ocasiones para su manutención financiera.

“La conceptualización de los Observatorios de Seguridad, está ligada a su origen histórico, el cual se asocia a los liderazgos creadores de este tipo de Observatorios, más que a una configuración teórica pre-existente, [...] ya que se fueron moldeando bajo lógicas de aprendizaje por ensayo y error, y en contextos de alta volatilidad institucional, fragilidad técnica y presupuestaria así como a la vulnerabilidad de los ciclos políticos<sup>20</sup>” (Srur, 2014: 12).

---

<sup>20</sup> Varias de las entidades registradas en el directorio relevado por el citado estudio de ICPC, dejaron de existir o subsisten solo de manera nominal en estructuras de gobierno que han modificado sus fines o limitado sus recursos (Srur, 2014: 12).

Bajo este panorama el concepto de Observatorio de Seguridad no está determinado solo por las metodologías y actividades que se realizan al interior para el análisis del delito, sino por las actividades externas que se derivan de la interacción que el Observatorio tiene con las autoridades gubernamentales.

“Espinosa y Gutiérrez (2008), en la Guía Metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de la Violencia, del Instituto Cisarva de la Universidad del Valle (Cisarva), precisan que un Observatorio es un “espacio intersectorial e interdisciplinario cuyo funcionamiento está orientado al análisis de información necesaria, relevante y confiable sobre violencia y lesiones, que de manera continua y oportuna permita la definición de indicadores, monitoreo y evaluación de políticas públicas, dirigidas a mejorar las condiciones de salud, seguridad y convivencia de la población” (Srur, 2014: 11).

Del mismo modo la OEA (2009) los define de manera amplia como aquellas instituciones que “tienen como propósito recabar, analizar y procesar información de manera eficaz y oportuna a fin de generar insumos que permitan evaluar y mejorar las políticas públicas así como el desempeño de las instituciones involucradas en la seguridad pública” (Srur, 2014: 11).

La primera definición pone de relieve el proceso interdisciplinario de validación y uso de la información, la segunda pone mayor énfasis en la utilización de la información procesada por parte de sus usuarios<sup>21</sup>. En cada una de las definiciones de lo que es un Observatorio de Seguridad, mencionan la calidad de la información como la base para el correcto análisis delictual, actividad determinante para éxito de estrategias en materia de reducción del crimen (Srur, 2014).

---

<sup>21</sup> Aquellos actores gubernamentales que utilizan la información para evaluar y diseñar políticas públicas de prevención del delito. (Srur, 2014: 11).

### 1.2.1. Observatorios de Seguridad en América Latina

El primer Observatorio de Seguridad en el Continente Americano fue creado en 1994 en la Ciudad de Nueva York; su estructura era tipo policiaco, ya estaba integrado principalmente por el personal de la policía de Nueva York. Una vez por semana, la policía de cada distrito neoyorquino, se reunían para discutir, diseñar y monitorear estrategias de prevención del delito con el fin de aminorar la violencia en los focos rojos de la ciudad.

Para realizar estas tareas, el Observatorio utilizaba un soporte informático llamado Compstat (Computer statistics) que se valía de información estadística y de técnicas de georreferenciación aplicados al análisis del crimen (Buchanan, 2011 citado en Srur 2014: 23).

Con el apoyo del Compstat<sup>22</sup> los miembros de la policía podían prevenir el delito basado en el análisis del comportamiento de los criminales en experiencias pasadas.

“El Compstat utilizado por la policía neoyorquina que luego adoptarían diversas ciudades del mundo, popularizó la idea de que el uso inteligente de la información criminal, permitía a las policías anticiparse al crimen y con esto reducir las tasas delictivas”<sup>23</sup> (Silverman, 2006; Weisburd et al, 2006; Buchanan, 2011 citado en Srur 2014: 23).

Actualmente algunos departamentos policiacos en Canadá y otros países utilizan no solo el Compstat como herramienta de análisis delictual, sino otros softwares que les permiten hacer cruces de datos y geo-referenciación de los focos rojos del territorio observado, como el Arcgis, el Sps e incluso utilizan el Excell con todas

---

<sup>22</sup> El programa Compstat era un sistema computarizado de estadísticas comparadas y georreferenciadas que registraba eventos delictivos que iban desde violencia intrafamiliar hasta accidentes viales. El análisis estadístico que se realizaba con el software, permitía que la policía de Nueva York dispusiera de información confiable para la reorientación y evaluación de las intervenciones policiales en los distintos puntos rojos de la ciudad (Srur, 2014: 14).

<sup>23</sup> No existen evaluaciones experimentales que permitan atribuir al Compstat la reducción del crimen en NYC, pero es aceptado el hecho de que la significativa reducción del crimen durante su primer trienio de implementación, haya sido el motivo de la rápida expansión del uso del software en diversos departamentos policiacos en Estados Unidos y otras partes del mundo (Srur, 2014: 23).

sus bondades para el estudio de las violencias y sus indicadores. Este Observatorio de seguridad, sentó las bases para la creación de otros Observatorios policíacos en Latinoamérica, ya que pocos meses después de su instauración, se crea bajo el mismo modelo el primer Observatorio latinoamericano en Colombia.

El Observatorio colombiano es considerado uno de los primeros intentos de prevención del delito en la región latinoamericana, convirtiendo al país en pionero de la creación y operación de estos organismos orientados a la prevención del delito. La creación del Centro de Información Estratégica Policial (CIEP) surge durante la época en que Colombia afrontaba una fuerte crisis de inseguridad. Este primer Observatorio era una sala de comando central en la propia presidencia, que reunía información de la policía, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Fiscalía, la medicina legal y varias entidades sectoriales locales (Srur, 2014:15).

Cabe señalar que el Observatorio de Nueva York como el de Colombia crearon estrategias y programas de prevención del delito a partir de la información generada, sin llegar al diseño de políticas públicas; sin embargo estos dos centros de prevención dieron paso a la creación de Observatorios de Seguridad no solo en otras ciudades de Colombia sino en otras partes de América Latina.

“La creación del CIEP dio paso al nacimiento de los Observatorios de Seguridad de las ciudades de Cali y Bogotá en 1994 y 1995 respectivamente. En el Observatorio de Cali se implementó un programa llamado Desepaz<sup>24</sup> que consistía en cuatro etapas: la definición del problema, la identificación de factores de riesgo, el desarrollo y prueba de las intervenciones y finalmente el análisis y evaluación de las acciones preventivas. Por otro lado el Observatorio de Seguridad de Bogotá, crea el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (Suivid), el cual tenía como misión recoger y analizar información estadística del crimen.

---

<sup>24</sup> Desepaz propuso la creación de un sistema de vigilancia de lesiones fatales para orientar, seguir y evaluar su gestión, y superar divergencias en los datos sobre muertes violentas en la ciudad registradas por la policía y medicina forense. Una de sus innovaciones más destacadas fue la integración de datos de distintas agencias en un mapa de información común, mediante reuniones semanales donde se convocaban a todos las fuentes primarias de datos sobre lesiones fatales (Policía, Medicina Legal, Fiscalía, Personería y Salud), en un comité donde caso por caso se analizaban, evaluaban y evacuaban eventuales divergencias (Srur, 2014: 15).

El apoyo que brindó el Banco Interamericano de Desarrollo así como la Cámara de Comercio de Bogotá, favoreció la consolidación del Observatorio ya que a tres años de su creación, contaba con tecnología de punta y profesionistas especializados en el análisis de datos” (Srur, 2014: 15).

Tanto el Observatorio de Cali como el de Bogotá instituyeron el enfoque multicausal de analizar la violencia, integrando otras instituciones, donde la policía participaba como un actor más en la tarea de recolección, validación y análisis de datos.

“El Observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), fue primer Observatorio de Seguridad, instaurado por el sector empresarial, siendo el más emblemático de carácter privado enfocado a prevenir el delito. Debido a lo anterior, la metodología utilizada en este Observatorio fue tomada como modelo para la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, el cual sería creado en 2008” (Guerrero, 2007 citado en Srur, 2014: 16).

Los resultados en materia de prevención del delito obtenidos en Colombia comienza a llamar la atención de los gobiernos de la región y con la utilización de herramientas financieras auspiciadas por el BID como préstamos a fondo perdido, se crearon entre el año 2000 y el 2008, 1 Observatorios en diversos países como Jamaica, Guayana, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica, Belice, El Salvador, Republica Dominicana y Nicaragua (Srur, 2014: 22).

Este fue el principio de la acelerada instauración de Observatorios en la región latinoamericana, todos basados con los principios de funcionamiento de ONU\_Habitat, pero con características particulares para el contexto y problemática de cada uno de estos países.

En México los Observatorios de Seguridad son una experiencia relativamente nueva, ya que el primer Observatorio de Seguridad en México se crea en 2011 por la Asociación de Ciudadanos Poblanos Unidos por la Justicia y la Atención a Víctimas del Delito, en coordinación con el Gobierno Municipal de Puebla; el Observatorio tenía como fuentes de información al Sistema Nacional de Seguridad

Pública, al Instituto Nacional de Estadística (INEGI), y al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (Srur, 2014: 53).

Este primer Observatorio abre el camino para la instauración formal de Observatorios de Seguridad en la República Mexicana, ya que un año después, el 15 de febrero de 2012, en el último año del gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, se establecen los lineamientos para el otorgamiento del subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de seguridad pública, dando paso a la creación formal de la red de Observatorios Ciudadanos de Seguridad y Gobernanza Urbana auspiciados por el gobierno federal (DOF, 2012). Es así que con el auspicio del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa se crean por primera vez una red de Observatorios del delito instauradas en cada Estado de la República Mexicana. Estos primeros Observatorios fueron de tipo gubernamental, sin embargo paralelamente comienzan otras instituciones no gubernamentales como empresarios y universidades a crear sus propios Observatorios de análisis delictual como es el caso del Observatorio de Chihuahua, Cuernavaca y Tijuana.

El tema de los Observatorios de Seguridad latinoamericanos cobra tal relevancia en el mundo, que a principios del año 2000 se crean los primeros Observatorios en algunas partes de Europa.

### **1.2.2. Observatorios de Seguridad en Europa**

Los primeros Observatorios de Seguridad en Europa se crean a principios del año 2000 en Francia y España; las ciudades de Toulouse y Málaga son las sedes de estos primeros centros de análisis criminal en la región europea. Posteriormente comienzan a replicarse Observatorios de Seguridad en otras partes de Francia y España. En 2003 se crea el Observatorio de Aulnay-Cous-Bois en el municipio del mismo nombre y en 2006 el Observatorio Parisino de la Tranquilidad Pública (CIPC, 2009: 45).

Al igual que en Latinoamérica, los Observatorios europeos se crearon bajo el modelo de ONU\_Habitat, ya que desde sus inicios utilizaron una batería de

indicadores para el análisis delictivo; utilizaban softwares especializados para poder correlacionar las causas que originaban la violencia en sus ciudades e integraron a catedráticos e investigadores de las más prestigiosas universidades de la región como apoyo en la implementación de metodologías para estudiar la violencia.

En 2012 surge en Barcelona, España, uno de los Observatorios de Seguridad, más representativos y emblemáticos a nivel internacional en materia de prevención del delito, el Observatorio de la Delincuencia de Castelldefels. A pesar de que el Observatorio Barcelonés era de tipo policiaco igual que el Observatorio de Nueva York, este si integraba a miembros de la academia y científicos sociales en la implementación de metodologías para la recolección de información y metodologías para el análisis delictivo, asimismo trabajaba en conjunto con el ayuntamiento de Castelldefels.

“Desde sus inicios, el Observatorio tenía como objetivo prevenir la delincuencia con fundamentos científicos recopilando información de los delitos más frecuentes, anotando las variables que intervienen y que por lo general escapan al control y uso policial” (Soto, 2015: 24).

Actualmente y por necesidades del servicio de policía de Castelldefels, se han priorizado otras áreas de trabajo y el Observatorio como tal no está funcionando y las investigaciones así como la recolección de datos que se hacía desde el Observatorio, se ha integrado a los servicios administrativos de la policía municipal.

### **1.3. Enfoques de análisis delictual utilizados por los Observatorios de Seguridad**

Los Observatorios de Seguridad trabajan con distintos enfoques para la observación y tratamiento de la información orientada a la prevención del delito; esto les ha permitido conocer las posibles causas que generan el crimen, y con esta información diseñar estrategias para minimizar y prevenir en la medida de lo posible la violencia.

Actualmente no existen Observatorios de Seguridad que estén orientados a un determinado enfoque de análisis ya que las necesidades contextuales de violencia, han hecho que se retomen características de distintas teorías, dando paso a Observatorios con enfoques híbridos para la observación criminal. En el apartado siguiente se describe las principales teorías y enfoques que actualmente utilizan los Observatorios de Seguridad en el análisis de las violencias.

### **Enfoque ambientalista**

El enfoque ambientalista para la observación del delito surge durante los años veinte en Chicago y estableció la relación entre el desarrollo urbano (factores ambientales) y el aumento de la criminalidad. El enfoque cuestiona las razones por las cuales existe una concentración diferenciada del delito y la violencia en un determinado territorio y partir de esta aproximación, se plantea la necesidad de modificar las condiciones sociales y espaciales que producen los elevados índices de delincuencia, mediante la intervención pública focalizada en estos puntos (Sampson, 1995 citado en Valenzuela 2015: 12).

Oscar Newman, arquitecto precursor del enfoque ambientalista, en su obra “Espacio defendible” (1973) enfatiza la idea de que los diseños arquitectónicos urbanísticos agradables y bien iluminados pueden inhibir el delito en zonas residenciales en las que el “sentimiento de comunidad” y “territorialidad” juegan un papel importante en la prevención del crimen.

La obra de Newman considera que existe una relación entre un espacio público agradable y los lazos que se forman entre los miembros de la comunidad, para proteger, vigilar y resguardar la seguridad de los moradores de su territorio. Ya que una zona arquitectónicamente agradable crea un sentimiento de pertenencia entre sus habitantes, lo que permite que haya un instinto de colectividad o asociación para defender su espacio y conservarlo en armonía. Para este enfoque es importante la manera en que la colectividad interactúa y coopera en la solución del problema de la violencia.

“De este modo cobran relevancia dos conceptos centrales: la eficacia colectiva y el control social del espacio. El primero, se refiere a la fortaleza relativa del tejido social para mantener un control efectivo, y el segundo permite cimentar los vínculos sociales de los habitantes en el territorio, mediante la apropiación y defensa de su entorno” (Sampson, 1995 citado en Valenzuela, 2015: 12).

Asimismo el enfoque ambientalista considera que la desigualdad económica no es un factor determinante para que exista un acto delictivo, ya que existen personas de escasos recursos que viven en zonas marginadas de la ciudad y que no necesariamente se dedican a la delincuencia. Sin embargo factores como el hacinamiento, el machismo, el racismo y las zonas sin urbanización son factores que pueden propiciar un acto criminal.

“Si bien existen condiciones socioeconómicas y de carácter estructural que concentran desventajas en zonas marginadas de la ciudad, no considera que la pobreza sea el factor determinante para la prevalencia de índices delictivos elevados, resultando decisivos otros factores de carácter social y espacial” (Valenzuela, 2015: 12).

### **Enfoque criminológico**

El vocablo de criminología surge por primera vez en 1885, siendo el jurista italiano Raffaele Garofalo el primer científico social en utilizarlo para designar el compendio estudios sobre el comportamiento criminal desde varias perspectivas: la psicológica, la antropológica, la sociológica y la biológica. A partir de ese momento la criminología<sup>25</sup> se convierte en la ciencia que aglutinará el conocimiento de todas estas ciencias, teniendo como objeto de estudio no solo el crimen sino las razones por las cuales el delincuente lo comete y la manera en que selecciona a sus víctimas (Hikal, 2009, p. 2).

---

<sup>25</sup> Bajo este enfoque surgen los ya citados Observatorios de Seguridad de Nueva York y de Colombia en 1994.

Anticiparse al crimen, es uno de los principales elementos de este enfoque, ya que considera fundamental para prevenir el delito estudiar no solo a los delincuentes en su actuar pasado sino encontrar en la medida de lo posible las causas o las situaciones que provocaron los actos violentos o vandálicos.

“Garantizar que el tratamiento e interpretación de los datos sobre crimen y violencia sean lo más confiables posible, facilita el diseño y definición de estrategias de control y de prevención de delitos. El protocolo para programas de Seguridad Ciudadana del BID define con claridad que para reducir el nivel de criminalidad y mejorar la justicia en América Latina, el principio central es la prevención del delito a partir de la evidencia” (Sherman, 2012 citado en Srur, 2014: 9).

Cabe mencionar que el enfoque criminológico está sustentado en varias teorías para el estudio de las violencias; una de las más relevantes, es la teoría de la prevención situacional; esta teoría es utilizada principalmente por aquellos centros policiales donde

los integrantes tienen una metodología de trabajo orientada a detectar y resolver problemas específicos, aplicando esta teoría para prevenir los conflictos (Srur, 2014).

La propuesta situacional estudia los motivos bajo los cuales el infractor está cometiendo el delito; la teoría considera que el delincuente primero analiza los pros y los contras del acto vandálico antes de cometerlo; es por esto que las técnicas para contener la violencia, fundamentadas en la prevención situacional, buscan que el delincuente comprenda que los costos de cometer un crimen serán más altos que los beneficios que obtendrá.

“La prevención situacional tiene como objetivo hacer menos atractivo el delito mediante la reducción de las oportunidades a través de las siguientes técnicas: 1) Incrementar el esfuerzo del delincuente para llevar a cabo el crimen, 2) Aumentar la percepción de riesgos del delincuente para la concreción del delito. 3) Reducir recompensas o beneficios que el infractor espera obtener por el delito 4) Reducir o evitar las provocaciones que

motiven a cometer actos delictivos. 5) Eliminar las excusas que los delincuentes pueden usar para justificar sus acciones” (Cornish & Clarke 2003, citado en Soto: 26).

Otra de las teorías bajo las cuales se fundamenta el enfoque criminológico es “la del patrón delictivos la cual considera que el crimen sucede solamente en zonas específicas que por sus características propician la aparición de la violencia. Por ejemplo lugares en donde no existe ningún tipo de vigilancia y los delincuentes se sienten más seguros y confiados para accionar. Asimismo esta teoría supone que un factor importante a la hora de cometer un delito es la vulnerabilidad de la víctima, es decir, mujeres, ancianos, niños etc.

“El delito no se distribuye aleatoriamente por todos los lugares, sino que se concentra en determinadas áreas, independientemente de las personas que vivan allí, siendo las características de la zona las que otorgan mayores oportunidades para la comisión de ilícitos” (Brantingham & Brantingham, 1984 citado en Soto, 2015: 27).

Otra consideración teórica importante para el enfoque criminológico es la “victimización reiterada,” la cual se fundamenta en la recurrencia del delito en los mismos lugares y/o en contra de las mismas personas, es decir cuando el crimen es cometido por cuestiones de género, raza o bien por una cuestión de tipo cultural (Ratcliffe & Mc Cullagh, 1998 citado en Soto 2015: 18).

### **Enfoque epidemiológico**

El enfoque epidemiológico como su nombre lo indica, considera a la violencia como una enfermedad que comienza a gestarse al interior de los hogares, y posteriormente se propaga al exterior como una epidemia trastocando el tejido social. Para este enfoque la violencia intrafamiliar y los factores que la provocan como el consumo de alcohol, drogas, factores culturales como el machismo y la

discriminación de género puede propiciar la formación de individuos con cierta predisposición a desarrollar caracteres violentos.

Según Guerrero, “la epidemiología trata de explicar las causas y factores de las violencias a lo largo del tiempo y entre distintas poblaciones (...) en su acepción clásica, describe las condiciones de tiempo, lugar y persona de ocurrencia de los fenómenos, identifica los factores de riesgo y cuantifica su importancia”.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera que la violencia es prevenible mediante la aplicación de estrategias utilizadas por la salud pública (Guerrero, 1999: 323).

El enfoque epidemiológico trasfiere al campo de la seguridad ciudadana, metodologías utilizadas para el estudio de la salud, ya que estudia los comportamientos violentos como una epidemia provocada por varios factores de tipo social y cultural. Asimismo considera importante involucrar a todos los sectores afectados en la solución del problema de la violencia urbana.

“La epidemiología ha ofrecido a los Observatorios de Seguridad, herramientas válidas para el desarrollo de técnicas de investigación y prevención del crimen. Este enfoque subraya que la solución del crimen no solo está en manos del gobierno, sino que depende de la activa participación la sociedad, ya que considera que la violencia se origina por una serie de intereses y culturas que es preciso confrontar multidisciplinariamente” (Concha, 1999: 322).

El enfoque epidemiológico tiene entre sus prioridades aportar elementos que permitan la prevención del delito, mediante la implementación de tres técnicas de prevención: prevención primaria, secundaria y terciaria.

“Por medio de la prevención primaria se busca fomentar un ambiente social e individual de respeto y tolerancia, de valores sociales y de conducta personal que favorezcan las conductas anti-violentas desde casa” Un ejemplo de esta primera intervención, son las estrategias de amplio alcance destinadas a disminuir la pobreza, la inequidad social y mejorar los niveles de educación y empleo como una medida de prevención del delito. Por otro lado la prevención primaria promueve la disciplina para los hijos y la resolución

pacífica de los conflictos como un modo de comenzar a enseñar desde casa una forma pacífica de comportarse” (Concha-Eastman 2004: 52).

En de la prevención primaria se pretende incidir en la disminución de entornos violentos al interior de los hogares promoviendo la concordia y la comunicación entre los integrantes de la familia; de este modo la convivencia pacífica entre los habitantes de la casa, forjará individuos con la capacidad de solucionar los conflictos sin recurrir a la violencia.

“La prevención secundaria se aplica cuando un evento violento ya ha ocurrido y la intención es evitar nuevos episodios. Un ejemplo de esto es cuando se detecta un caso de violencia doméstica contra la mujer, los niños o los ancianos y se toman las medidas apropiadas para que no se repitan” (Concha, 1999: 324).

En este tipo de prevención se invita a los miembros de las familias que estuvieron involucrados en el evento violento, a participar en talleres psicológicos, los cuales tienen como finalidad investigar y descubrir las causas que propiciaron el acto de violencia para posteriormente buscar soluciones que impidan que la situación agresiva vuelva a ocurrir.

Un ejemplo de la prevención secundaria son los programas para miembros de pandillas juveniles, donde la participación de los jóvenes pandilleros permite analizar y buscar opciones de vida diferentes (Guerrero, 1999).

Una de las prioridades de este enfoque es la rehabilitación del delincuente mediante terapia psicológica y la reivindicación de su imagen ante la sociedad, a través del aprendizaje de un oficio que le permita vivir decorosamente y no tenga necesidad de reincidir en la delincuencia.

“La prevención terciaria tiene como objetivo la rehabilitación del delincuente. Se aplica más específicamente a quienes han sido condenados y se encuentran cumpliendo penas de prisión. Los programas con tal fin, se enfocan hacia la enseñanza de actividades productivas, apoyo psicológico y reincorporación a la sociedad. La prevención terciaria es de especial importancia en el caso de jóvenes reclusos por infracciones menores, ya

que con frecuencia el período de confinamiento se vuelve más bien de perfeccionamiento de la actividad delictiva debido a la ausencia de rehabilitación” (Concha, 1999: 325).

### **Enfoque de Cultura Ciudadana**

El concepto de cultura ciudadana surge por primera vez en 1995, dentro del proyecto “Plan de formar ciudad” que se instauró en Colombia, como un enfoque para prevenir el delito durante el gobierno del entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus Sivickas. La cultura ciudadana se definió como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. Esta definición se complementa con la idea de que las acciones de cultura ciudadana deben incidir “sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno (Alcaldía de Santa Fe de Bogotá citada en Muñoz, 2004).

Uno de los objetivos principales de la cultura ciudadana es fomentar la convivencia armónica entre los habitantes, mediante la creación de talleres en donde se promueven valores de cooperación, respeto, igualdad, paz, solidaridad y comunicación no violenta. Asimismo tiene como fin integrar a todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones para solucionar el problema de las violencias.

“La Cultura Ciudadana promueve la coexistencia de distintas actitudes morales y tradiciones culturales, cada una con reglas específicas, dando pie al pluralismo moral y cultural. El enfoque ciudadano busca el adecuado código de comportamiento entre las personas, haciendo hincapié en la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en espacios, transportes y establecimientos públicos” (Mockus, 2001: 6).

Este enfoque considera que para lograr la convivencia pacífica entre los habitantes de una comunidad, deben impartirse cursos y talleres, así como actividades culturales, recreativas y deportivas que promuevan maneras pacíficas de solucionar los conflictos y fomenten prácticas alejadas del comportamiento violento o delictivo.

“El enfoque ciudadano para la prevención del delito tiene como principal fundamento lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencias, así como dotar a algunos ciudadanos de una mayor capacidad para llevar a otros a cumplir las normas pacíficamente. Asimismo tiene como fin, mejorar la capacidad para concertar acuerdos y dar solución pacífica a los conflictos entre ciudadanos, mejorando la capacidad de comunicación entre ellos por medio del arte, actividades culturales, la recreación y el deporte” (Mockus, 2002: 15).

#### **1.4. Etapas para la instauración de los Observatorios de Seguridad**

Los Observatorios de Seguridad sin importar hacia cuál de los cuatro enfoques de análisis delictivo esté orientados, requieren de condiciones específicas fundamentales para su operación así como para lograr los resultados para los cuales fueron creados.

Según Stene el funcionamiento de cualquier organización depende no solo de las personas que laboran en la misma, quienes sistemáticamente y conscientemente combinan sus esfuerzos individuales para un objetivo en común sino de una serie de condiciones tecnológicas y espaciales, mismas que son fundamentales para el ejercicio de sus actividades (Stene, 1940: 1127).

Debido a lo anterior, la creación de los Observatorios de Seguridad involucra la optimización de recursos materiales y humanos para su operación. Esto implica no solo la disposición de una infraestructura adecuada traducida en un espacio físico equipado con hardwares y softwares especializados que permitan georreferenciar y hacer los cruces de información, sino también la disponibilidad de un personal capacitado que asegure el funcionamiento operativo del Observatorio.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, cabe señalar que los Observatorios de Seguridad pasan por tres etapas fundamentales durante su instauración: la etapa de constitución, la etapa de la implementación y la etapa de fortalecimiento. A continuación se explica a detalle cada una de estas etapas.

### **Etapa de constitución**

Durante la etapa de constitución se establecen las bases sobre las cuales se va a crear el Observatorio; es en esta fase que el Observatorio debe quedar formalmente institucionalizado ante cabildo mediante una minuta; en este documento se concretan los objetivos, metas, número de integrantes, tipo y periodicidad de financiamiento que tendrá el Observatorio; asimismo se acuerdan los compromisos de trabajo y cooperación que deberá tener con las dependencias gubernamentales y los jefes de gobierno en turno (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

El Consejo asesor o ciudadano integrado por representantes de varios sectores de la sociedad<sup>26</sup>, incluyendo un representante del sector gobierno, son quienes realizan la institucionalización del Observatorio ante el municipio, además de tener la tarea de convocar académicos de distintas disciplinas para formar el equipo técnico y el equipo multidisciplinario; el primero debe estar integrado por un especialista en informática y un especialista en estadísticas y geo-referenciación de información; Por otro lado, el equipo multidisciplinario debe contar con la participación de al menos 5 integrantes con perfiles profesionales orientados a la geografía, la sociología, las políticas públicas, la economía y el crimen.

---

<sup>26</sup> El Consejo Ciudadano debe estar integrado por un representante del sector académico, cuya función es invitar a todas las universidades e institutos a colaborar con el Observatorio en la implementación de metodologías de la investigación del crimen; un representante del sector medios de comunicación quien se encargará de hacer los enlaces necesarios con los distintos medios, para socializar los resultados de las investigaciones que realice el Observatorio; un representante del sector empresarial cuya tarea será conseguir financiamiento alterno al que se reciba por parte del gobierno;; por último un representante del sector gobierno considerado el más importante ya que un Observatorio independientemente de que cuente con los recursos necesarios para su funcionamiento si no tiene un enlace que le permita relacionarse con la máxima autoridad, no podrá cumplir con su función final que es incidir en el diseño y evaluación de las políticas públicas de prevención del delito (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

Asimismo en la etapa de la constitución se debe establecer el lugar de trabajo<sup>27</sup> del Observatorio así como los *softwares* y *hardwares* necesarios para sus actividades (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

Una cuestión importante para el funcionamiento de los Observatorios, es la creación de lazos de colaboración y participación con organismos no gubernamentales y otros Observatorios de Seguridad, para el intercambio de metodologías y prácticas en materia de prevención del delito; asimismo involucrar a la ciudadanía en las actividades del Observatorio, coadyuva a la restructuración del tejido social, así como al enriquecimiento de las tareas y resultados del Observatorio, ya que de los ciudadanos se obtiene la información de primera mano de lo que sucede en el territorio; por lo tanto, el involucrar a sacerdotes, jefes de colonias, padres de familia y maestros de escuela, permite que el Observatorio cumpla con parte de sus objetivos, ser un enlace entre el gobierno y la ciudadanía, y que esto conlleve a la creación de políticas públicas que solucionen problemas reales y no políticas públicas de escritorio. Es durante esta etapa que deben crearse los lazos necesarios con los miembros de la sociedad, así como con otros organismos de tipo no gubernamental enfocados en el tema de la seguridad.

### **Etapa de implementación**

La siguiente fase del proceso de instauración del Observatorio es la etapa de la implementación; durante este periodo los miembros del equipo multidisciplinario deben de construir una batería de indicadores que permita detectar y monitorear los niveles de delito y violencia en las zonas de atención prioritaria.<sup>28</sup> Estos

---

<sup>27</sup> Los lineamientos señalados en el Sistema Nacional, establecen que el Observatorio debe de estar albergado en una Institución educativa o en instalaciones de la sociedad civil, sin importar su afiliación.

<sup>28</sup> Es importante que el Observatorio conozca a fondo el territorio que está observando, (características demográficas, actores locales, contexto social, económico etc.) (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015)

indicadores <sup>29</sup> se encuentran clasificados en indicadores de generación, manifestación y atención.

Los indicadores de generación permiten conocer las causas que están produciendo el delito; los indicadores de manifestación muestran información sobre la forma en que se produce el crimen; por último los indicadores de atención describen la manera en que el gobierno debe dar solución o en su caso prevenir la situación que está generando el acto violento (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

Cabe destacar que para desarrollar la batería de indicadores es necesario que el Observatorio diseñe un plan de trabajo e investigación mediante encuestas de percepción y victimización, con el fin de monitorear la evolución de cada categoría de indicadores; el monitoreo se realiza a partir de la revisión de los logros obtenidos por los programas y políticas implementados por el gobierno en materia de seguridad. Por otro lado, es necesario que se creen lazos de cooperación con las dependencias gubernamentales para el intercambio de información sobre el delito en el territorio y de esta forma complementar la información que se obtenga de las encuestas.

Dicha información debe convertirse en un diagnóstico, mismo que tiene que ser entregado a manera de reporte al Consejo Consultivo del Observatorio para su revisión; una vez hecha la revisión, el representante del sector gobierno debe hacer las gestiones necesarias para concretar una reunión con los jefes de gobierno con el fin de que este diagnóstico se utilice en el diseño de estrategias y políticas públicas de prevención del delito (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

Durante la etapa de implementación se construye y diseña el portal del Observatorio el cual debe incluir los siguientes datos:

---

<sup>29</sup> Cada Observatorio de Seguridad trabaja con una batería de indicadores, en el caso de los Observatorios de Seguridad y Gobernanza Urbana de México trabajan con 103 indicadores, sin embargo cada Observatorio puede incluir otros indicadores que considere pertinentes de acuerdo a las necesidades de su región. El equipo técnico tiene dentro de sus funciones la redacción de las fichas técnicas metodológicas para la construcción de cada indicador. Estos indicadores se construyen y enriquecen a partir de la información recolectada a través de internet, encuestas y de las redes institucionales de información (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

- La misión, visión y objetivos
- Integrantes del Observatorio y el Organigrama
- Eventos realizados por el ODS
- Proyectos y programas ( en caso de ya haber sido instaurados los resultados en cada polígono y para cada indicador)
- Información de los polígonos (mapas, porcentaje de delitos, tipo de delito etc.)
- Ligas de redes sociales del Observatorio.
- Directorio de contactos del Observatorio.
- Batería de indicadores.

### **Etapa de fortalecimiento**

Durante la etapa de fortalecimiento el ritmo de trabajo, así como el financiamiento otorgado al Observatorio debe ser constante; el uso de la estadística, la construcción de indicadores, así como la utilización del sistema de información geográfica tiene que ser del dominio total por parte los miembros del equipo técnico y multidisciplinario; asimismo en esta fase, el Observatorio deberá contar con *softwares* y *hardwares* de la más alta tecnología que permitan homologar y sistematizar la información de tal forma que se recopilen datos confiables y fidedignos dando paso a la elaboración de nuevos indicadores o bien al adecuado diseño de políticas públicas que permitan resolver los problemas más urgentes de la sociedad (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

Los convenios de colaboración y cooperación entre el Observatorio y las redes institucionales de información, deberán estar consolidados; asimismo la relación de trabajo entre el Observatorio y el municipio para el diseño y evaluación de políticas públicas deberá ser estrecha y comprometida.

## 1.5. La importancia de la Interacción política y la continuidad institucional

El incremento de Observatorios de Seguridad en la región latinoamericana supone nuevos márgenes de acción e importantes oportunidades para consolidar nuevos sistemas de información y de gestión del conocimiento, sin embargo el funcionamiento de algunos Observatorios sucede bajo condiciones de poca interacción política<sup>30</sup> y falta de continuidad institucional<sup>31</sup> (Srur, 2014).

“Los Observatorios más consolidados parecieran ser aquellos que se han sentado sobre sólidas bases de apoyo político y continuidad institucional. Dichos Observatorios corresponden en general a ciudades en las cuales los Observatorios han sido parte de políticas públicas sostenidas e integrales contra el crimen” (Srur, 2014: 7).

La ausencia de continuidad institucional al cambio de administración pública así como la falta de voluntad política han sido dos de las principales limitantes, según Srur, para el funcionamiento e incluso la causa de que algunos Observatorios de Seguridad hayan dejado completamente de operar. Tal es el caso de los Observatorios de Seguridad de Huixilucan, Guadalajara y Querétaro en la República Mexicana, y en Europa el emblemático Observatorio de la delincuencia en Castellefels los cuales desaparecieron por falta de apoyo e interés gubernamental.

“Así como hay experiencias promisorias y avances importantes, un buen número de Observatorios de Seguridad aparecen como barcos a la deriva, lanzados para una misión muy importante, pero abandonados a su suerte cuando el entusiasmo inicial desaparece del tope de la agenda política, es decir cuando ya han perdido interés por parte de los gobiernos y legitimidad por parte de la comunidad. Asimismo el vínculo que los Observatorios deben

---

<sup>30</sup> En esta tesis el concepto de interacción política es el grado de intervención que el Gobierno tiene en las actividades del Observatorio, y a su vez es el grado de facultad que el gobierno otorga al Observatorio en el diseño de políticas públicas, cumpliéndose así el ciclo de funcionamiento para el cual fue creado.

<sup>31</sup> El concepto de continuidad institucional se tomara en este estudio como a la prolongación de esta interacción política aun cuando haya cambio de administración.

tener con los hacedores de políticas es altamente sensible al ciclo político. La rotación de funcionarios superiores (secretarios de seguridad, alcaldes, gobernadores) puede modificar sustancialmente el funcionamiento de los Observatorios ya que de una administración a otra los Observatorios pueden dejar de operar definitivamente” (Srur, 2014: 56).

## **1.6. Tipología de los Observatorios**

Los Observatorios de Seguridad pueden ser de varios tipos; según estén afiliados a ministerios, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas entre otros. De igual forma su tipología obedece al tamaño de la región que observan, es decir pueden ser Observatorios de Seguridad estatales, municipales, nacionales o incluso internacionales. Actualmente existen 113 Observatorios en México, veinte de ellos son de prevención del delito y están distribuidos en la República Mexicana; quince son de afiliación gubernamental, dos son organismos de la sociedad civil y solo tres son de afiliación académica. (Recuperado de <http://www.Observatoriosciudadanos.org.mx>).

A continuación se muestra una tabla con la descripción general de cada uno de los Observatorios de Seguridad en la República Mexicana y un mapa de la ubicación geográfica.

Tabla 4. Observatorios de Seguridad en la República Mexicana

Nombre del Observatorio de Seguridad	Tipo de Organización	Ámbito geográfico	Ubicación
Observatorio de Seguridad Pública y Gobernanza Urbana del Municipio de Mexicali	Gubernamental	Municipal	Mexicali, Baja California Norte
Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública de Rosarito	Gubernamental	Municipal	Rosarito, Baja California Norte
Observatorio de Seguridad Pública de Baja California	Académico	Estatad	Tijuana, Baja California Norte
Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México	ONG	Estatad	Ciudad de México
Observatorio Nacional Ciudadano	Gubernamental	Nacional	Ciudad de México
Observatorio Nacional de Seguridad	Gubernamental	Nacional	Ciudad de México
Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Juárez, Chihuahua	ONG	Municipal	Chihuahua, Chihuahua
Observatorio Urbano en Prevención del Delito Contra las Violencias en Coahuila	Gubernamental	Estatad	Torreón, Coahuila
Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Huixquilucan	Gubernamental	Municipal	Huixquilucan, Estado de México
Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana del Municipio de Acapulco	Gubernamental	Municipal	Acapulco, Guerrero
Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana del Estado de Guerrero	Gubernamental	Estatad	Chilpancingo, Guerrero
Observatorio Ciudadano de Seguridad del Municipio de Tulancingo	Gubernamental	Municipal	Tulancingo, Hidalgo
Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social	Académico	Municipal	Cuernavaca, Morelos
Observatorio de Seguridad Ciudadana del Estado de Morelos	Gubernamental	Estatad	Cuernavaca, Morelos
Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública de Puebla	Académico	Municipal	Puebla, Puebla
Observatorio Ciudadano del municipio de Querétaro	Gubernamental	Municipal	Ciudad de Querétaro
Observatorio Municipal de Seguridad de San Luis Potosí	Gubernamental	Municipal	San Luis Potosí
Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Mazatlán	Gubernamental	Municipal	Mazatlán, Sinaloa
Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado de Tlaxcala	Gubernamental	Estatad	Tlaxcala, Tlaxcala
Observatorio Ciudadano de Seguridad y Gobernanza Urbana del Estado de Veracruz	Gubernamental	Estatad	Jalapa, Veracruz

Fuente: Observatorios ciudadanos

# Observatorios de Seguridad en la República Mexicana



## **Capítulo 2. Unidades de análisis: Observatorios de Seguridad de Acapulco, Cuernavaca y Panamá**

En este capítulo se detallan las características principales de los Observatorios de Seguridad seleccionados; se describen los antecedentes del Observatorio, el marco jurídico o conceptual bajo el cual se fundamenta su creación, los objetivos, funciones, líneas de trabajo, estructura organizacional y las fuentes de información que nutren la base de datos de cada uno.

### **2.1. Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco**

#### **Antecedentes**

En el municipio de Acapulco de Juárez, la seguridad ciudadana ha sido en la última década, un tema prioritario en la agenda gubernamental. Debido a lo anterior, surge en 2013 durante el gobierno del entonces presidente municipal Luis Walton Aburto el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, en el marco de la convocatoria que hace el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (Subsemun) para la creación de espacios ciudadanos de análisis delictual (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 7).

Este Observatorio surge como una ramificación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana del estado de Guerrero, ante la ola de actos delictivos que desde hace diez años aquejan al municipio de Acapulco.

“Basado en la propuesta de ONU-Hábitat, el Observatorio acapulqueño involucra en su operación a diferentes sectores de la sociedad, siendo el componente académico uno de los más importantes, ya que en sus

funciones y actividades participan investigadores de la Universidad Autónoma de Guerrero y la Universidad Americana de Acapulco (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 5).

Mario Castañeda actual rector de la Universidad Americana de Acapulco y Efrén Marmolejo director de la facultad de matemáticas de la Universidad Autónoma de Guerrero han participado activamente junto con su equipo de académicos y colaboradores, en las investigaciones y actividades realizadas por el Observatorio de Seguridad estatal como las que se han llevado a cabo en el Observatorio de Seguridad municipal.

“El Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco monitorea el delito y la seguridad ciudadana a partir de varias perspectivas como la salud, la perspectiva de género, la atención a menores de edad, el nivel educativo así como el contexto socio-económico de la población. Lo anterior con el objetivo de tener un mejor diagnóstico y con ello poder identificar aspectos claves en la construcción de la seguridad ciudadana y la prevención del delito” (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 4).

### **Objetivo general**

El objetivo de esta fusión interdisciplinaria de tipo público y privado, es la investigación operativa de los factores causantes de las violencias, con el fin de proporcionar un diagnóstico que permita el diseño de políticas públicas que solucionen de manera concreta los problemas de seguridad y convivencia ciudadana en el puerto de Acapulco (Observatorio ciudadano de Acapulco, 2012).

### **Objetivos específicos<sup>32</sup>**

- Diseñar, construir, mantener y monitorear el sistema de indicadores
- Aplicar instrumentos de recolección de información.
- Analizar la información sobre el delito de fuentes electrónicas abiertas, de fuentes gubernamentales, redes de informantes y las recabadas de las encuestas de percepción ciudadana.
- Difundir a través de la página web, encuentros y foros de capacitación, así como los resultados de las investigaciones.
- Elaborar políticas públicas de prevención del delito para el mejoramiento de la seguridad, a partir de los datos recabados.

### **Marco jurídico o conceptual**

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, tiene una base jurídica que le permite su existencia con carácter de interés público. Los fundamentos jurídicos bajo los cuales se creó el Observatorio refuerza los compromisos y acuerdos de trabajo entre el municipio y el Observatorio para la creación y evaluación de políticas de prevención del delito (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 25).

El marco jurídico bajo el cual está fundamentado la creación del Observatorio, se encuentra detallado en los lineamientos establecidos en el Diario Oficial de la Federación del 2012, en donde se establece la formación de organismos orientados al análisis delictivo. A continuación se presenta un fragmento del referente jurídico<sup>33</sup> sobre los que se basa la creación del Observatorio:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>32</sup> Los objetivos específicos del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco fueron recopilados de la página <http://observatoriociudadanoacapulco.org/sitio/quehacemos.html>.

<sup>33</sup> El documento completo está disponible en: <http://observatoriociudadanoacapulco.org/documentos/programas/observatorio-de-seguridad/2-sustento-juridico.pdf>

Art. 21 Artículo 21.- [...] “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes dos de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas” (Constitución política, de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 21. Diario Oficial de la Federación de la República Mexicana, junio de 2009).

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Art. 30 bis A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; [...]
- III. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; [...]
- IV. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
- V. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; [...]

- VI. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- VII. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;
- VIII. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- IX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer 3 acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 30. Diario Oficial de la Federación de la República Mexicana, junio de 2009).

### **Funciones del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana**

El Observatorio tiene dentro de sus múltiples funciones captar y validar la información que obtienen de sus encuestas, fuentes abiertas<sup>34</sup> y de las dependencias gubernamentales<sup>35</sup> para actualizar, monitorear y proveer de nueva información su batería de indicadores; esto con el fin de identificar las causas que están generando las violencias y con ello proponer de ser necesario, nuevas variables e indicadores para ampliar el conocimiento sobre la seguridad (U. Vázquez<sup>36</sup>, comunicación personal, noviembre 2015).

---

<sup>34</sup> Las fuentes abiertas de las cuales el Observatorio obtiene información son el INEGI, Coneval, Conapo.

<sup>35</sup> La Secretaría de Salud, el Instituto de la Mujer, la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, Procuraduría General de Justicia del Estado, la Policía Ministerial entre otras dependencias de gobierno.

<sup>36</sup> La maestra Urania Vázquez Guillot creo junto con otros académicos y el Coordinador del Observatorio, el manual operativo para el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre, 2015).

Los Observatorios de Seguridad en la República Mexicana trabajan con 113 indicadores, sin embargo se pueden construir indicadores alternos dependiendo del contexto y la problemática de cada región; para esta tarea, el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco se apoya en académicos e investigadores de diversas universidades de la región para la aplicación de metodologías orientadas a construir indicadores e investigar la violencia desde todas sus aristas.

“Para obtener información que nutra la batería de indicadores, el Observatorio se apoya en tres columnas fundamentales: un sistema de recopilación de datos confiable, un mecanismo de información verificable y eficiente, una estructura de gestión y difusión, para intercambiar experiencias y orientaciones. A partir de estos tres elementos es posible construir un sistema de indicadores que se caractericen en su operación por su integración, consulta, disponibilidad automatizada y disponible para la toma de decisiones, además de ser una base para generar conocimiento de tal manera que el Observatorio sea un punto de referencia (y consenso) plural donde confluyan de manera activa los diferentes actores públicos, privados y sociales involucrados” (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 6).

Entre otras funciones, el Observatorio debe realizar un diagnóstico fundamentado en la información proporcionada por las dependencias gubernamentales y la recabada en sus encuestas e investigaciones; el diagnóstico debe ser entregado a manera de informe al Consejo Ciudadano para su revisión; dicho informe debe disponer de información estadística y descriptiva del status quo del territorio, asimismo debe contener mapas de la localización de los indicadores clave que están generando la violencia y el impacto de las políticas públicas aplicadas en el territorio (U. Vázquez, comunicación personal, noviembre 2015).

El informe sobre el diagnóstico del territorio es con el objetivo de fundamentar el diseño de políticas públicas y estrategias de prevención del delito, con información real de la región; para lo cual es indispensable que el Observatorio cuente con un

especialista en políticas públicas y con un representante del sector gobierno como miembro del Consejo Ciudadano ya que este último será quien gestione, los acuerdos de trabajo y colaboración entre los miembros del Observatorio y el municipio.

### **Línea de trabajo**

El Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana tiene una línea de trabajo que se enmarca dentro de los objetivos establecidos por ONU-Hábitat, la Agenda 21<sup>37</sup> y el Sistema Nacional de Seguridad Pública;<sup>38</sup> dentro de los cuales está el mantener un monitoreo constante de la situación que vive la población que habita en una determinada zona urbana, ya sea una colonia, un AGEB o un municipio (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 7).

Asimismo, el Observatorio tiene como línea de investigación, las distintas problemáticas sociales que pudieran ser las causas de la violencia urbana; involucrando en sus estudios, a miembros de los diferentes sectores de la población, investigadores académicos, así como a la población que habita las zonas de alto riesgo.

Lo anterior, tiene como finalidad converger los conocimientos de especialistas con la información proveniente de los actores sociales y dependencias de los distintos niveles de gobierno, en un sistema de información ordenado, sistematizado y actualizado que proporcione insumos para el análisis de las condiciones sociales existentes, con el fin de elaborar políticas públicas para revertir tal situación (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013).

### **Características**

La parte operativa del Observatorio descansa en el trabajo de un equipo multidisciplinario y un equipo técnico, conformado por expertos en distintas áreas

---

<sup>37</sup> véase [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/)

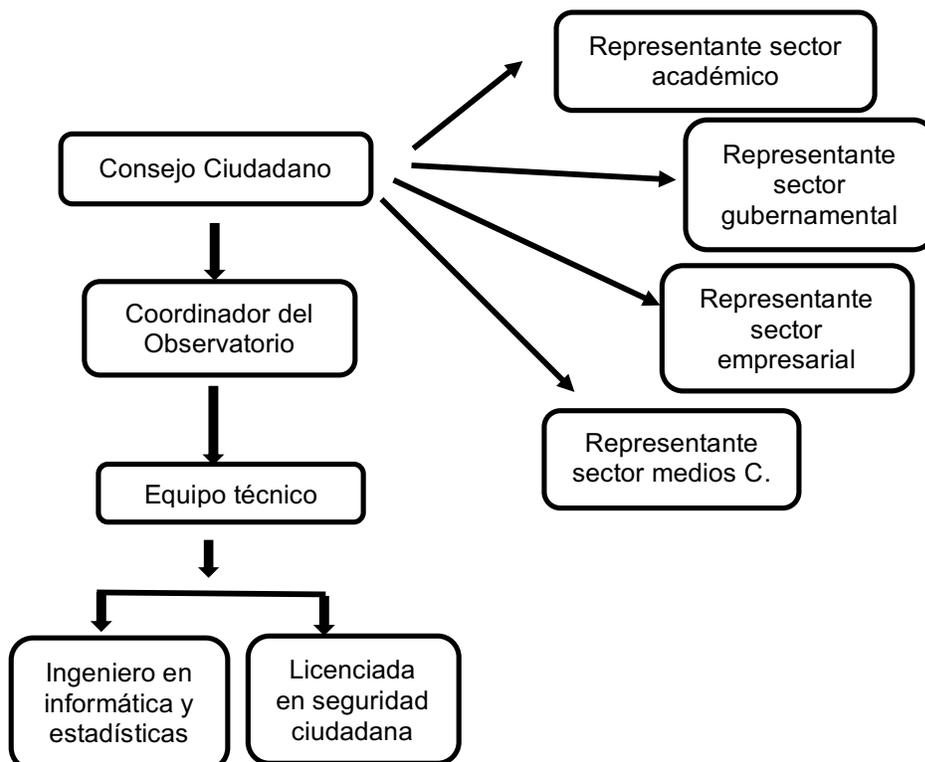
<sup>38</sup> Véase <http://portal.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/?page=snsf-facultades-y-objetivos>.

de conocimiento como ciencia política, comunicación, derecho, sociología, antropología, seguridad ciudadana, criminología, estadísticas, informática y cartografía (Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana, 2013: 8).

En este punto cabe señalar que el coordinador del Observatorio en conjunto con los miembros del Consejo Ciudadano, diseñan el plan de trabajo que se llevará a cabo durante el año; a partir de lo anterior se planea el presupuesto necesario para alcanzar los objetivos y metas que se hayan proyectado.

Entre otras funciones el Consejo Ciudadano, integrado por representantes de varios sectores de la sociedad, está el gestionar los recursos que se requieran para el funcionamiento del Observatorio; representar al Observatorio ante las entidades gubernamentales así como ante las organizaciones de la sociedad civil; valorar y revisar las políticas públicas emanadas de los comités que integran el Observatorio; fomentar la cooperación y articulación del Observatorio con las dependencias y organismos vinculados con la seguridad del municipio de Acapulco (Observatorio ciudadano de Acapulco, 2012).

Figura 3. Organigrama del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco



## **2.2. El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca**

### Antecedentes

En el entorno de la llamada guerra contra las drogas declarada por el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, la ciudad de Cuernavaca, caracterizada por ser un destino turístico protegido por el cartel del Golfo, se convirtió en actor central del conflicto, ya que después de la captura de un importante narcotraficante en 2010, comenzó la primera ola de violencia ligada a los cárteles de la droga por el control del territorio.

A partir de ese incidente el estado de Morelos se convirtió en la entidad con mayor índice de inseguridad, al ubicarse entre los tres primeros lugares a nivel nacional, registrando delitos de secuestro, violación, robo con violencia y extorsión (Valenzuela, 2015: 11).

Bajo ese panorama, académicos e investigadores de diversas disciplinas de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, interesados en encontrar una solución al problema de inseguridad, comienzan a gestionar proyectos auspiciados por Conacyt para analizar la delincuencia y sus causas.

Sin embargo, no es sino hasta 2014 que surge en la ciudad de Cuernavaca una iniciativa de tipo académica para monitorear el delito: El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, reconocido internacionalmente como una experiencia innovadora, en virtud de que conjuga el análisis delictual con las dimensiones sociales, culturales y espaciales (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2013).

Bajo un enfoque híbrido para el análisis delictual, el Observatorio fundamenta sus estudios sobre violencia urbana, en las teorías ambientalistas y de cultura ciudadana; ya que para el Observatorio las características del espacio urbanístico pueden ser un factor que propicia el crimen, de igual forma la convivencia e

interacción ciudadana son dos componentes que pudieran coadyuvar en la prevención del delito en las ciudades.

“Toda vez que el urbanismo se fundamenta en las leyes, normas y reglamentos sin los cuales la planeación urbana no puede operar. De este modo, la seguridad ciudadana se convierte en garante, tanto del uso del espacio público, como de la aplicación de los ordenamientos urbanos y ambientales. La importancia de dicha iniciativa radica en el supuesto de que la violencia y la inseguridad tienen causas profundas que deben ser identificadas, valoradas y atendidas con el objeto de fortalecer el tejido social” (Valenzuela, 2015: 11).

### **Objetivo general**

Analizar la percepción de inseguridad en el territorio e identificar las causas sociales de la violencia urbana, con fin de diseñar políticas y programas que mejoren la calidad de vida de la población, no solo desde una perspectiva de cultura ciudadana sino también desde la perspectiva del análisis urbanístico del territorio (Valenzuela, 2015: 11).

### **Objetivos específicos<sup>39</sup>**

- Aportar información empírica sobre las condiciones de violencia urbana existentes en la Ciudad de Cuernavaca
- Identificar las causas sociales que generan la violencia en el territorio
- Diseñar programas y talleres para el fortalecimiento del capital social de las comunidades, a partir de los datos recabados
- Servir de prototipo organizacional para atender los problemas del crimen y la delincuencia en las ciudades medias del país

---

<sup>39</sup> Los objetivos específicos fueron recopilados del manual de procedimientos del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, el cual fue realizado por Alfonso Valenzuela Aguilera, coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión social.

## **Marco jurídico o conceptual**

La creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, surge por una convocatoria emitida por el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y por el Consejo técnico universitario para la instauración de un espacio de análisis delictual, instituido con las formalidades legales del reglamento de la Universidad (Manual de procedimientos del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión social, s.f.: 1).

A partir de esa convocatoria, se designa como coordinador del Observatorio al director de la facultad de arquitectura, quien desde la fecha de su creación dirige y planea las actividades del Observatorio; tanto el plan de trabajo como las actividades realizadas se fundamentan en el modelo ONU-Hábitat, ya que utilizan una batería de indicadores para monitorear el crimen además de impartir diversos talleres como una medida de prevención del delito.

“Dentro de sus lineamientos de formación se planteó que esta plataforma de análisis tuviera una base ciudadana, universitaria y académica que no sólo registrara los eventos delictivos y los índices de victimización sino que evaluara el impacto de la inseguridad en la población residente. La iniciativa tiene componentes de innovación social en virtud de que integra elementos de análisis multivariado de la información, georreferenciación de indicadores, así como una vinculación de campo con intervenciones sociales como son los talleres denominados redes de confianza” (Valenzuela, 2015: 10).

El Observatorio de Seguridad y Cohesión social considera prioritario vincular a todos los sectores de la sociedad en el problema de la violencia con el objetivo de fortalecer el tejido social; asimismo considera importante la intervención arquitectónica en el mejoramiento de los espacios públicos como una manera de prevenir la delincuencia. Debido a lo anterior el OBS-SCS parte de la base que:

“Más allá de contener la delincuencia y mejorar los sistemas de control policial, es fundamental fortalecer el tejido social mediante la intervención estratégica en el espacio físico en áreas específicas del territorio. La conclusión anterior se obtuvo a partir de los resultados obtenidos en el análisis de encuestas realizadas por el Observatorio, encontrándose que los ejes que determinan el bienestar de la población urbana y la percepción de seguridad en su entorno, resultaron ser la eficacia colectiva y el control social del espacio” (Valenzuela, 2015: 12).

### **Funciones del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social**

El Observatorio tiene dentro de sus múltiples funciones la detección de ilícitos mediante estrategias de análisis; para lo cual utiliza herramientas estadísticas y geoespaciales que le permitan integrar información empírica sobre los habitantes: la percepción de inseguridad, temores, actitudes y otros elementos que permitan el diseño de políticas públicas de largo plazo que ayuden a configurar el tejido social de la ciudad (Valenzuela, 2015: 12).

Lo anterior tiene como finalidad el poder diseñar políticas públicas de prevención del delito fundamentadas en la situación real que viven los habitantes del territorio. Los datos estadísticos así como la descripción detallada de los mismos, permiten que el Observatorio tenga una panorámica más profunda de la realidad y en base a ello, diseñar las estrategias adecuadas para tratar de solucionar las causas sociales que generan los actos criminales.

Entre otras funciones el Observatorio debe incidir y potenciar las políticas públicas que están operando en el territorio, mediante un enfoque estratégico, que permita detectar las zonas en donde la intervención de programas de mejoramiento urbano, equipamientos y desarrollo social son más efectivas y están generando un mayor impacto social. Asimismo tiene como función detectar las locaciones idóneas para realizar intervenciones urbanísticas mediante el monitoreo de las actividades criminales (Valenzuela, 2015).

La identificación de zonas de alto riesgo que por sus características urbanas pueden ser focos del delito; así como la evaluación del impacto y efectividad de programas de prevención en estos sectores, han sido dos de las actividades de mayor prioridad para el Observatorio.

El OBS-SCS no se dedica exclusivamente al registro y análisis de los actos delictivos, sino que busca territorializar, georeferenciar y correlacionar la seguridad con el uso del suelo, la existencia de comercios, baldíos o estaciones de policía, identificando patrones delictivos y sus áreas de influencia, con el fin de poder servir como contraparte a la acción del Estado, articulando con éste, los productos a elaborar (Valenzuela, 2015: 11).

### **Línea de trabajo**

El Observatorio monitorea la percepción ciudadana a través de siete indicadores base: eficacia colectiva, control social del espacio, percepción de inseguridad, estado de derecho, género e inseguridad, victimización y cohesión familiar. Dichos indicadores son geo referenciados para registrar características que escapan al análisis estadístico y que muchas veces aportan antecedentes puntuales sobre las particularidades del territorio (Valenzuela, 2015:15).

A partir de estos indicadores, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social hace un análisis exhaustivo no solo de la situación de inseguridad que se vive en el territorio, sino además hace un análisis de los barrios y colonias que por su diseño arquitectónico y localización son susceptibles de ser focos de violencia.

“El Observatorio elabora mapas con el fin de implementar políticas públicas urbanas y territoriales sobre determinadas áreas. Por ejemplo, las áreas con una baja apropiación del espacio requieren intervenciones físico – espaciales como creación de espacios verdes y mejora del alumbrado, las zonas con altos índices de miedo al crimen pueden requerir una mayor presencia policial, alumbrado público, video vigilancia, entre otros”(Valenzuela, 2015: 14).

Asimismo, dentro de la línea de trabajo del Observatorio está la recolección y análisis de información a través de las dependencias de gobierno.<sup>40</sup> Sin embargo, la información generada por dichas instancias no permite hacer un análisis fino y riguroso del impacto que la inseguridad tiene en el territorio. Debido a lo anterior, el Observatorio utiliza distintos instrumentos o herramientas de recolección de datos, como encuestas de opinión, entrevistas a profundidad, grupos de discusión así como foros de participación en colonias de alto riesgo (Valenzuela, 2015: 12).

Conformar una red de informantes integrada por los habitantes de las zonas de alto riesgo, permite al Observatorio tener información de primera mano, oportuna, confiable y fidedigna; lo que posibilita hacer un diagnóstico acertado de la situación en que se encuentra el territorio y con ello diseñar las estrategias adecuadas para prevenir el delito.

Otra de sus líneas de trabajo es la impartición de talleres orientados al fortalecimiento de la confianza, dirigidos a la población vulnerable (jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad); asimismo en zonas con una baja cohesión social, el Observatorio interviene con programas de prevención situacional, tratamiento de adicciones y apoyo a jóvenes en riesgo” (Valenzuela, 2015, p.14).

### Características

Con recursos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) destinados a proyectos de desarrollo científico para atender problemas nacionales y con el apoyo de la Universidad Autónoma de Morelos, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social está formado por grupo de profesionistas de distintas disciplinas quienes integran el equipo técnico y el equipo multidisciplinario; ambos dirigidos por el director de la facultad de arquitectura, quien ha fusionado su *expertise* en urbanismo con prácticas utilizadas por el enfoque de cultura ciudadana (Agencia informativa Conacyt, 2015).

---

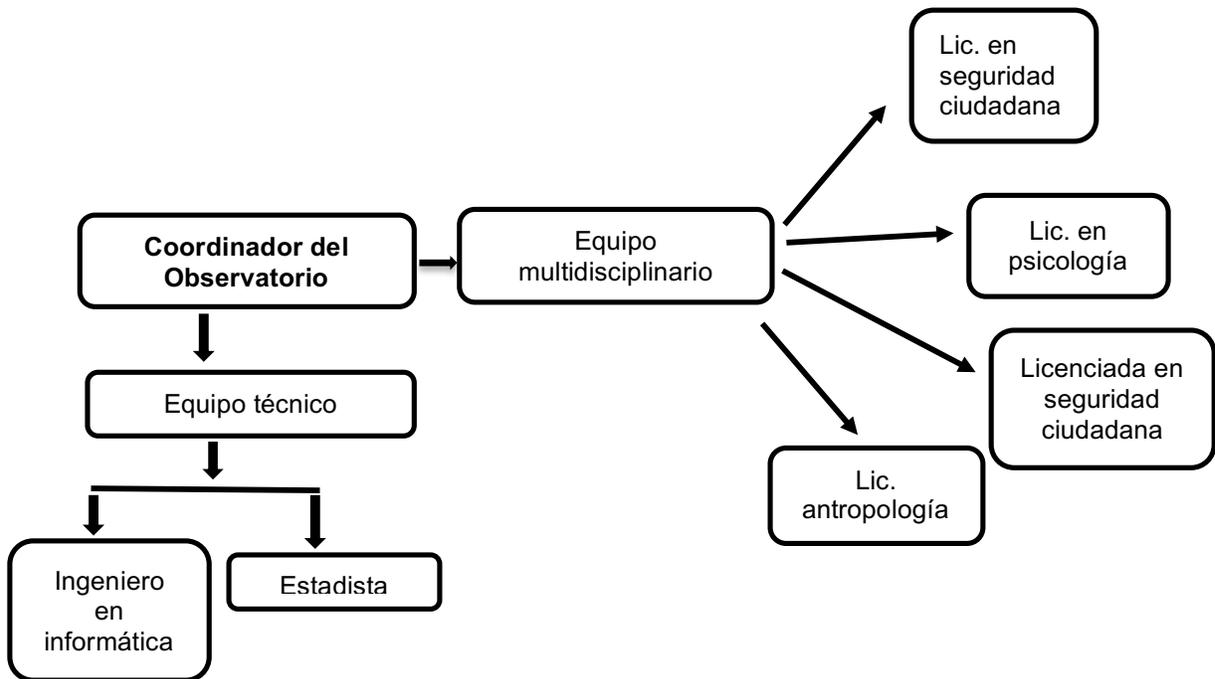
<sup>40</sup> Las dependencias de gobierno con las que el Observatorio mantiene vínculos de información y colaboración son el Instituto de Salud Pública, la Comisión Estatal de Seguridad, así como las fuentes abiertas de información como son el INEGI y el Coneval (Valenzuela, 2015).

El equipo técnico está integrado por dos expertos en estadística e informática quienes se encargan de hacer el análisis cuantitativo de la información a través de la batería de indicadores y la geo-referenciación de la información mediante mapas de localización; por su parte el equipo multidisciplinario está conformado por expertos en psicología, arquitectura, antropología y seguridad ciudadana quienes realizan encuestas y talleres enfocados a la prevención del delito; asimismo cuenta con la colaboración externa de estudiantes de la facultad de diseño gráfico y comunicación para la publicación de sus investigaciones, talleres y boletines informativos.

“Ubicado en las Instalaciones de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, es una plataforma de análisis 100% ciudadana e independiente, enfocada a identificar la delincuencia desde la perspectiva ciudadana apoyada con la investigación social. Una de las prioridades del Observatorio es la sistematización de información estratégica y georreferenciada vinculada con la seguridad del ciudadano y el bienestar social, con el fin de diseñar políticas y programas puntuales para mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el derecho a la seguridad en todo momento” (Manual de procedimientos del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión social, s.f.: 1).

Una de las características más importantes de este Observatorio son los vínculos de trabajo que tiene con instituciones no gubernamentales, como el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fundación Paz Ciudadana, así como los lazos de cooperación con Observatorios nacionales como el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Quintana Roo, y el Observatorio de Seguridad del Estado de Chihuahua y en el ámbito internacional mantenía relación estrecha con el desaparecido Observatorio de Castelldefels.

Figura 4. Organigrama del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca.



## **2.3. El Observatorio de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Panamá**

### **Antecedentes**

Uno de los problemas de mayor preocupación para la sociedad panameña, es el incremento de la violencia, los factores de riesgo y la creciente percepción de inseguridad e impunidad expresados por los ciudadanos, ante los crecientes niveles de victimización. Si bien Panamá se encuentra entre los países centroamericanos con menor índice de delincuencia, en los últimos diez años se ha detectado un aumento paulatino de la violencia en varias regiones del país; bajo este panorama, surge en 2008 en el marco del programa “Ventana temática de prevención de conflictos y construcción de la paz”, el Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) (Alleyne, 2015: 2).

La conformación y operación del Observatorio panameño se fundamenta en los lineamientos establecidos para la formación del Observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá y de los Observatorios de Seguridad en América Latina, financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales siguen el modelo operativo de los primeros Observatorios Urbanos creados por ONU-Hábitat.

### **Objetivo general**

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 (Alleyne, 2013: 26).

### **Objetivos específicos<sup>41</sup>**

- Disponer de información generada sistemática y periódicamente y desagregada por sexo, edad y geografía.
- Disponer de un mecanismo integrado de análisis multisectorial.

---

<sup>41</sup> Los Objetivos específicos del Observatorio se obtuvieron de la página electrónica de la Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá << <http://www.panacamara.com/>>>

- Diseñar y promover recomendaciones que incentiven el diseño de política pública en materia de seguridad ciudadana en un clima de diálogo y participación ciudadana.
- Difundir estudios, investigaciones e instrumentos de análisis que generen masa crítica en base a la gestión del conocimiento.

### **Marco jurídico o conceptual**

“La Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos enuncia lo siguiente: “En el orden jurídico internacional de los Derechos Humanos, no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o la violencia interpersonal o social”, no obstante aclara que no desconoce la garantía de los derechos humanos a vivir libre de violencia, redactado en el artículo 3 de la Convención Belém do Pará” (Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos 2009, citado en Alleyne, 2015: 3).

Se entiende entonces que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, por lo tanto se considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana, las cuales se enuncian en el recuadro siguiente (Plexo normativo de las garantías de los derechos ciudadanos, citado en Alleyne, 2015: 4).

Tabla 5. Plexo normativo de las garantías de los derechos ciudadanos

<b>Instrumento Normativo</b>	<b>Artículo</b>	<b>Mandato</b>
Declaración Universal de los Derechos Humanos.	Artículo 3	“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.	artículo 1	“Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	artículo 7	“Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	artículo 9	“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Fuente: Sistematización realizada por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá con base a información presentada en el informe sobre Seguridad y Derechos Humanos. 2009.

“Desde la perspectiva conceptual, surge el concepto de seguridad ciudadana, comprendido como la “necesidad de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales, entendiéndose como la creación de las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca”<sup>42</sup> (Informe de Seguridad Ciudadana, 2015, citado en Alleyne, 2015: 4).

El concepto de seguridad ciudadana abarca un significado más amplio que no solo incluye el no ser víctima de la violencia o la delincuencia, sino que tiene que ver con la calidad de vida, desarrollo humano y todas las aristas que estos dos conceptos comprenden como la seguridad económica, el acceso físico a la alimentación básica, acceso a los servicios de salud entre otros. A continuación se detallan los conceptos que integran la definición de seguridad ciudadana:

“La seguridad ciudadana no solamente está relacionada con la seguridad personal la cual supone la ausencia de amenazas y violencia física; la seguridad ciudadana esta también relacionada con la seguridad económica, la cual tiene que ver con el acceso a ingresos derivados de un trabajo productivo y digno que asegure la supervivencia de un individuo; asimismo tiene que ver con el acceso físico a la alimentación básica para el

<sup>42</sup> Disponible en [http://directorio.cdhdhf.org.mx/informes/III\\_seguridad\\_humana.pdf](http://directorio.cdhdhf.org.mx/informes/III_seguridad_humana.pdf).

cumplimiento de las necesidades calóricas diarias; el acceso a los servicios de salud y la disponibilidad de métodos curativos oportunos para todos los individuos; la seguridad comunitaria es otra de las aristas que comprenden la seguridad ciudadana y que tiene que ver con las minorías étnicas que viven en condiciones de vulnerabilidad o desventaja frente a otros grupos sociales” (Comisión de Derechos Humanos, 2015, citado en Alleyne, 2015: 5).

Si los individuos no tienen los recursos necesarios para subsistir, ni acceso a los servicios de salud o bien no se sienten integrados al tejido social, se crea un sentimiento de individualización en la que cada uno lucha por la supervivencia sin importar los medios que se tengan que utilizar para lograrlo ni las consecuencias que estos actos generen; por lo tanto:

“La inseguridad ciudadana se origina por la confluencia de muchos factores relacionados con la vulnerabilidad humana y social. La existencia de inseguridad ciudadana constituye un obstáculo para promover el desarrollo humano; puesto que limita el desarrollo de una vida digna y elimina la posibilidad de la interacción social necesaria en la comunidad.

Una sociedad segura es aquella donde las formas de vulnerabilidad social particularmente la violencia y el despojo son enfrentadas con mecanismos colectivos de protección y capacidades individuales para ponerlos en marcha” (PNUD, 2010, citado en Alleyne, 2015: 7).

### **Funciones del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá**

El Observatorio tiene dentro de sus múltiples funciones realizar el análisis periódico y sistemático de las estadísticas oficiales de criminalidad, así como la evaluación y diseño de las políticas públicas de prevención del delito en los distintos corregimientos de la ciudad de Panamá (Alleyne, 2015: 7).

Para esta actividad el Observatorio se basa en la información proporcionada por las dependencias de gobierno<sup>43</sup> y las encuestas de percepción y victimización que el Observatorio realiza cada seis meses; esta información se convierte en un diagnóstico el cual es presentado a manera de informe ante el Consejo Consultivo y posteriormente es divulgado en los distintos medios de comunicación.

Cabe destacar, que parte del trabajo del Observatorio depende de la agilidad con la que las dependencias de gobierno le proporcionen la información; por lo que el Observatorio ha establecido tiempos específicos para la entrega de productos y diagnósticos al Consejo Consultivo.

“La periodicidad de la información que presenta el Observatorio, está relacionada con la dotación de los registros por parte de las fuentes primarias y secundarias de información. A esta dinámica le hemos denominado “tiempos Institucionales”, en donde se hace referencia a la dinámica institucional para la consolidación de los registros administrativos relacionado a determinado delito. A partir de estos registros el Observatorio presenta un informe anual de las estadísticas del delito en el país ante los miembros del Consejo Consultivo, quienes dan sugerencias de mejora para el informe, el cual también es entregado a las instancias de gobierno enfocadas a la seguridad” (Alleyne, 2015: 8).

### **Línea de trabajo**

La línea de trabajo que tiene el Observatorio está enfocada en la producción de conocimientos e intercambio de experiencias mediante el análisis de temas estratégicos, que permitan plantear propuestas para el mejoramiento de la seguridad en el país, así como la evaluación y seguimiento de los resultados obtenidos de las políticas públicas de prevención del delito (Alleyne, 2015: 7).

Entre otras actividades, el Observatorio realiza cuatro desayunos temáticos durante el año, así como talleres enfocados a la prevención del delito; para la realización de estos eventos se invitan a funcionarios de gobierno, expertos en el

---

<sup>43</sup> Las fuentes gubernamentales que aportan información al Observatorio son la Policía Nacional, la Dirección de Investigación Judicial, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Órgano Judicial, el Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC), así como la Procuraduría General de la Nación.

tema, miembros de la policía y de la Secretaría de Seguridad Pública; estos desayunos y talleres se realizan en las instalaciones de la Cámara de Comercio y son abiertos al público. Asimismo, el Observatorio ha realizado campañas de prevención de robo de celulares, trata de blancas y asaltos en la vía pública.

Asimismo dentro de su línea de trabajo tiene la producción de la revista “Convivir;” para su realización se invita a expertos en temas orientados a la prevención del delito y los derechos humanos; la revista tiene como objetivo informar a los ciudadanos de las actividades que realiza el Observatorio, como encuestas, talleres, campañas de prevención, los desayunos temáticos y las investigaciones sobre los distintos temas que conciernen a la violencia (A. Alleyne, comunicación personal, 15 junio de 2016)

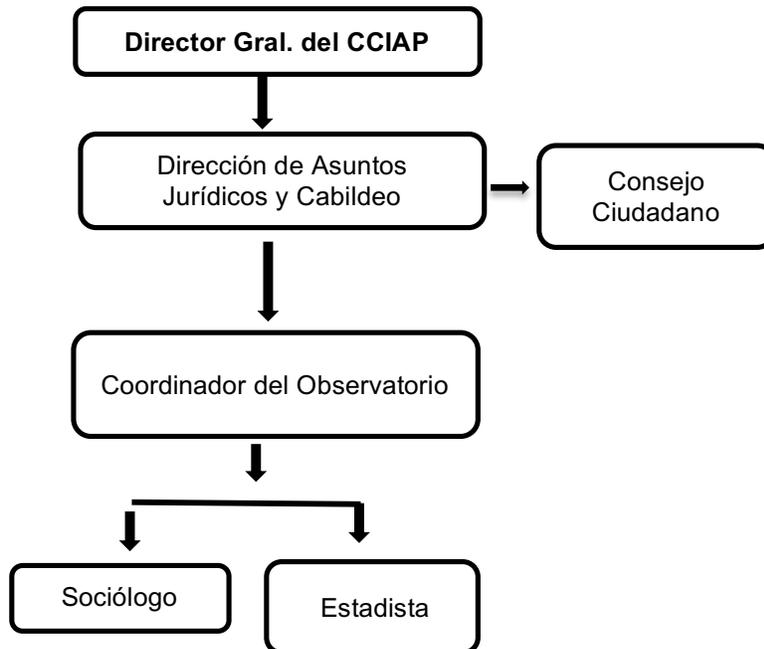
### **Características**

La estructura interna y modo de operación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá se creó bajo el modelo del Observatorio de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá, mismo que fue creado bajo los lineamientos de ONU-Hábitat. En los primeros cuatro años de su creación, el Observatorio fue financiado por la Cámara de Comercio de Panamá en conjunto con el PNUD, posteriormente la Cámara de Comercio asumió la responsabilidad del financiamiento en su totalidad (Alleyne, 2015: 8).

Integrado por un sociólogo especialista en políticas públicas quien funge como coordinador y un especialista en estadísticas, el proyecto del Observatorio se insertó desde sus inicios bajo la tutela de la Dirección de Asuntos Jurídicos y de Cabildeo de la Cámara, quienes, en conjunto con un Consejo Asesor, integrado por personalidades destacadas por sus conocimientos en el tema, tienen la tarea de supervisar, enriquecer y evaluar los informes presentados por el Observatorio.

“En cuanto al ámbito geográfico de investigación, el Observatorio analiza el delito de los corregimientos que están conformados por las colonias de la ciudad de Panamá. Esto permite determinar el comportamiento social de la violencia desde una perspectiva local” (Alleyne, 2015: 8).

Figura 5. Organigrama del Observatorio de Seguridad de la Cámara, Industrias y Agricultura de Panamá



#### 2.4. Diferencias y similitudes entre los objetos de estudio

En este apartado se describen las diferencias y similitudes existentes en los tres Observatorios de Seguridad seleccionados, a partir de la comparación de la estructura interna, objetivos, actividades, tipo de financiamiento, marco jurídico y las redes de colaboración que los Observatorios tienen con la ciudadanía y el gobierno.

##### Características

La estructura interna de los tres Observatorios es muy diferente; el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Acapulco, está conformado por un equipo técnico integrado por el coordinador, un especialista en informática y una estudiante de la carrera de seguridad ciudadana, sin embargo, no tienen un equipo multidisciplinario; el Consejo Ciudadano está integrado por representantes del sector empresarial, académico, medios de comunicación y gubernamental. Por su

parte el Observatorio de Seguridad panameño tiene un equipo técnico integrado por un sociólogo experto en políticas públicas quien funge como coordinador y un experto en estadísticas; sin embargo al igual que el Observatorio de Acapulco no tienen un equipo multidisciplinario; su Consejo Asesor está integrado por personalidades reconocidas por su experiencia y conocimientos en el tema de la seguridad. En cuanto al Observatorio de Seguridad de Cuernavaca a diferencia de Acapulco y Panamá, tiene un equipo técnico y un equipo multidisciplinario integrados por profesionistas especializados en distintas disciplinas, pero no tienen un Consejo Ciudadano y están en proceso de formarlo.

El tipo de afiliación así como el financiamiento es otra de las características que diferencian a los tres Observatorios; el Observatorio de Acapulco es de afiliación gubernamental, razón por la cual se encuentra albergado en las oficinas del gobierno municipal y recibe financiamiento del FORTASEC<sup>44</sup> antes SUBSEMUN.<sup>45</sup> Por su parte el Observatorio de Cuernavaca es de afiliación académica y se encuentra albergado en las instalaciones de la UAEM de quien recibe financiamiento además de los proyectos financiados por el Conacyt. En cuanto al Observatorio panameño su afiliación es de tipo empresarial, por lo que se encuentra instalado en la Cámara de Comercio de Panamá y es de esta misma institución que recibe el financiamiento para su operación.

Entre las similitudes encontradas en los Observatorios de Seguridad de Acapulco, Cuernavaca y Panamá, es que los tres tienen un enfoque de cultura ciudadana para el análisis y observación del delito; sin embargo el Observatorio de Cuernavaca es el único que integra para sus análisis el enfoque ambientalista debido a que el coordinador, quien es arquitecto de profesión, encauzó su *expertise* en urbanismo en el tema de la seguridad, sin embargo el enfoque base de este Observatorio también es el de cultura ciudadana.

Cabe mencionar que los tres Observatorios se crearon bajo los lineamientos de operación de los Observatorios Urbanos de ONU-Hábitat, sin embargo, cada uno adquirió una personalidad y características propias las cuales se adecuaron a las

---

<sup>44</sup> Fortalecimiento a la Seguridad Ciudadana.

<sup>45</sup> Subsidio para la Seguridad de los Municipios.

necesidades del contexto social, así como de los recursos financieros con los que cuenta cada uno para su funcionamiento.

En cuanto al ámbito geográfico de investigación, los tres Observatorios son de tipo municipal, ya que el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco está enfocado solamente a la ciudad de Acapulco y sus alrededores; el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social solo estudia el territorio que pertenece a la ciudad de Cuernavaca y el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá está concentrado en el estudio y análisis del delito de la ciudad de Panamá y algunas zonas conurbadas de la capital.

### **Objetivos**

Los tres Observatorios de Seguridad tienen prácticamente el mismo objetivo: recopilar, información fidedigna, confiable y actualizada sobre el delito, con el fin de analizarla y generar un diagnóstico real de la situación en que se encuentra el territorio y a partir de lo anterior, elaborar y diseñar políticas públicas de prevención del delito adecuadas a la problemática de la región.

### **Marco jurídico**

La creación de los Observatorios de Seguridad de Acapulco, Cuernavaca y Panamá tienen un marco jurídico que respalda su existencia; en el caso de Acapulco y Cuernavaca, durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, se estableció que por ley deberían existir espacios de participación ciudadana enfocados al estudio y análisis de las causas que generan las violencias y el delito. En el caso del Observatorio Panameño, su creación se respalda en los artículos 1, 3, 7 y 9 en los cuales se establece la creación de organismos o espacios de investigación sobre el crimen y las violencias, que permita crear estrategias de prevención del delito que garanticen la seguridad ciudadana en todas sus aristas.

## **Línea de trabajo**

La línea de trabajo que siguen los tres Observatorios es muy similar, ya que está enfocada en monitorear a través de una batería de indicadores los índices delictivos del territorio, así como la efectividad e impacto de las políticas públicas de prevención del delito en las zonas de alto riesgo. Asimismo, entre sus actividades tienen la creación e impartición de talleres dirigidos a la población vulnerable (mujeres, jóvenes y adultos mayores), así como la creación de campañas de prevención del delito.

Entre otras actividades, los tres Observatorios tienen dentro de su línea de trabajo la realización de encuestas de percepción y victimización con el fin de obtener información relevante de primera mano que enriquezca sus investigaciones y con ello generar mejores propuestas y estrategias para la prevención del delito.

## **Redes de información y colaboración**

Existe una gran diferencia entre los tres Observatorios de Seguridad en cuanto a las redes de información y los acuerdos de colaboración que tienen cada uno, con el gobierno y con otros organismos no gubernamentales; el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco pese a que es de afiliación gubernamental, no tiene convenios de colaboración con las dependencias de gobierno para el intercambio de información, la información que obtienen, es mediante las fuentes abiertas como INEGI y Coneval; tampoco tienen acuerdos de trabajo con el municipio para la evaluación y diseño de políticas públicas ni lazos de colaboración con otras instituciones y Observatorios de Seguridad.

A diferencia del Observatorio Acapulqueño, los Observatorios de Cuernavaca y Panamá si tienen convenios de colaboración con las dependencias de gobierno para el intercambio de información. El Observatorio de Cuernavaca trabaja en conjunto con el Consejo de Seguridad Ciudadana, organismo integrado por policías y militares que colaboran con las instancias gubernamentales para el intercambio de información, misma que comparten con el Observatorio; asimismo

el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social tiene una red de informantes en las colonias, integrado por padres de familia, sacerdotes y maestros de escuela, quienes le otorgan al Observatorio información de primera mano de lo que ocurre en el territorio; Por otro lado colaboran activamente con los Observatorios de Seguridad Ciudadana de Chihuahua y Quintana Roo, así como con la fundación “México vivo”.

En el caso del Observatorio de Seguridad de Panamá, la Cámara de Comercio tiene acuerdos de colaboración con las instancias gubernamentales para el intercambio de información, de igual forma el Observatorio panameño colabora activamente con el Observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Cabe mencionar que hasta el momento ninguno de los tres Observatorios tiene acuerdos de trabajo con el gobierno para la evaluación y diseño de políticas públicas de prevención del delito, actividad que se encuentra en el manual operativo de los tres Observatorios.

### **Capítulo 3. Análisis comparado del funcionamiento de los Observatorios de Seguridad: Acapulco, Cuernavaca y Panamá**

El Objetivo de este capítulo es hacer un análisis comparado del funcionamiento de los tres Observatorios de Seguridad; el análisis se realizó a partir de la ponderación de indicadores de funcionamiento integrados en las cinco dimensiones de estudio: diseño organizacional, recursos financieros, infraestructura, calidad de la información y la interacción política.

La puntuación otorgada a cada indicador se basa en una serie de condiciones o requisitos que el Observatorio debe cumplir para su funcionamiento; la ausencia o presencia de estas condiciones o requisitos, se fundamenta en las entrevistas semi-estructuradas que se realizaron a los integrantes de cada Observatorio, durante las estancias académicas realizadas en Acapulco, Cuernavaca y Panamá.

#### **3.1. Diseño organizacional**

La dimensión diseño organizacional se analizó a través de cinco indicadores de funcionamiento: 1) perfil del personal, 2) integrantes del Observatorio 3) actividades realizadas, 4) participación ciudadana y 5) autonomía.

La puntuación que alcance el diseño organizacional será a través de la sumatoria del puntaje que hayan obtenido cada uno de los indicadores mediante la siguiente fórmula:

$$DO = PP + IO + AR + PC + A$$

Donde:

DO Diseño organizacional  
 PP Perfil de personal  
 IO Integrantes del Observatorio  
 AR Actividades realizadas  
 PC Participación ciudadana  
 A Autonomía

La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

Tabla 6. Dimensión: Diseño organizacional

Observatorio	PP	IO	AR	PC	A	Calificación total
Acapulco	2	1	0	0	0	3
Cuernavaca	2	1	2	1	1	7
Panamá	1	1	2	1	0	5

. Fuente: Elaboración propia

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco obtuvo la puntuación más baja en la dimensión diseño organizacional, debido a que no cubre los requisitos necesarios para su funcionamiento, en tres de los cinco indicadores; seguido del Observatorio panameño, quien tuvo puntajes bajos en casi todos los rubros; el Observatorio de Cuernavaca obtuvo el puntaje más alto en esta dimensión ya que cubre casi todos los requisitos en el diseño organizacional.

En el siguiente apartado, se detalla la situación de los tres Observatorios en cada indicador de funcionamiento integrado en la dimensión diseño organizacional.

### Perfil del personal

Dos requisitos básicos que debe tener el personal que integre el equipo técnico y el equipo multidisciplinario, así como los miembros del Consejo Ciudadano, son una formación universitaria acorde con las necesidades operativas del Observatorio, así como experiencia profesional en el tema de la seguridad.

Los integrantes del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco cubren los dos requisitos; el coordinador es licenciado en derecho y es Secretario Ejecutivo del Consejo Municipal de Seguridad Pública; los miembros del equipo técnico, tienen estudios en informática, estadística y seguridad ciudadana, además de experiencia en el tema de la seguridad, ya que anteriormente trabajaban para el Centro de Atención de Emergencias Urbanas de la Secretaría de Seguridad Pública.

Juan José Ramos miembro del equipo técnico del Observatorio de Acapulco declaró:

“Yo soy ingeniero en sistemas computacionales con especialidad en estadísticas y mi compañera estudia la carrera de seguridad ciudadana, pero tenemos cierta experiencia en el tema de la seguridad ya que en nuestra anterior comisión trabajábamos en el Centro de Atención de Emergencias Urbanas donde monitoreábamos ciertos indicadores en los rubros de homicidios dolosos, robos, asaltos a mano armada, entre otros delitos. También hacíamos mapas y georreferenciábamos los focos rojos de la ciudad” (J. Ramos, comunicación personal, 20 de mayo de 2016).

Por su parte, el Consejo Ciudadano está integrado por profesionistas cuya *expertise* la has enfocado en la seguridad ciudadana. Mario Mendoza representante del sector académico señaló:

“Yo soy abogado de profesión y tengo experiencia en el tema de seguridad ya que además pertenezco al Comité de consulta y participación ciudadana del actual municipio de Acapulco, el cual es el órgano asesor, que en materia de seguridad pública tiene el Ayuntamiento; el maestro Efrén Marmolejo, Consejero Secretario del Observatorio, es especialista en estadísticas y también ha estado involucrado en asuntos relacionados a la seguridad” (M. Mendoza, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, está integrado por personal cuya formación académica y experiencia profesional es acorde a las necesidades operativas del Observatorio. Alfonso Valenzuela coordinador señaló:

“Para trabajar en este Observatorio es importante que tengan cierta experiencia en el tema de la seguridad, además de una formación universitaria; yo soy arquitecto con un doctorado en urbanismo y he enfocado mi expertise en investigaciones relacionadas con la seguridad ciudadana; los integrantes del equipo multidisciplinario y del equipo técnico tienen formación académica y experiencia en el campo de la seguridad; Gerardo y Silvia son licenciados en seguridad ciudadana y trabajaron en el Observatorio de Seguridad Estatal; Luis Alberto es antropólogo social y ha trabajado con policías; Juan Pablo es psicólogo Gestalt con una especialidad en comunicación no violenta; los integrantes del equipo técnico son expertos en estadísticas e informática y también han colaborado con el Consejo de Seguridad Ciudadana del Estado” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 16 de abril de 2016).

En el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá, los integrantes del equipo técnico, así como del Consejo Consultivo solo cumplen con uno de los dos requisitos; es decir, algunos tienen la profesión adecuada pero no la experiencia previa en el tema de la seguridad o bien tienen la experiencia, pero no la profesión adecuada para trabajar en el Observatorio.

Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio de Panamá declaró:

“Yo soy sociólogo con una maestría en sistema ambiental y especialista en políticas públicas; Renán Arjona es economista con una especialidad en estadística, sin embargo solo yo tenía experiencia en temas de seguridad; Renán antes trabajaba en un banco” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 junio, 2016).

Ricardo Mejía miembro del Consejo Consultivo declaró:

“Yo estudie la carrera de biólogo marino, sin embargo desde que empecé a trabajar siempre estuve relacionado con temas que tenían que ver con la seguridad ciudadana y los derechos humanos, por lo que se puede decir que prácticamente no he ejercido mi carrera; recientemente realice una maestría en igualdad de género” (R. Mejía, comunicación personal, 6 julio de 2016).

### **Integrantes del Observatorio**

Dentro de los lineamientos de formación establecidos por ONU-Habitat para la creación de Observatorios, se destaca que estos organismos deben estar constituidos por un equipo multidisciplinario integrado por especialistas en psicología, victimología, criminología, antropología, políticas públicas, urbanismo, economía y sociología; un equipo técnico con profesionistas que estén familiarizados con la informática, la estadística y geografía; un Consejo Ciudadano o Consultivo integrado por varios sectores de la sociedad (Manual para la ampliación de la red de Observatorios que apoyan el programa ciudades más seguras, 2010: 24).

Sin embargo, se pudo constatar durante las estancias y en los argumentos expresados por los miembros de cada Observatorio, que ninguno cumple con tener el trinomio: equipo multidisciplinario, equipo técnico y Consejo Ciudadano; en todos quedó acéfala una de las tres partes. A continuación se detalla el caso de cada uno de los Observatorios.

El Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco tiene un equipo técnico y un Consejo Ciudadano, pero no tienen un equipo multidisciplinario; Juan José Ramos miembro del equipo técnico del Observatorio declaró:

“Por ahora solo estamos Olivia y yo como equipo técnico, pero no hay un equipo multidisciplinario que se dedique a diseñar las encuestas o a la creación de políticas públicas o hacer análisis criminales. Nuestra tarea como equipo técnico es transformar la información de simples estadísticas a

mapas y el análisis descriptivo le correspondería al equipo multidisciplinario, pero como no hay, pues no se realizan todas las actividades” (J. Ramos, comunicación personal, 20 de mayo de 2016).

Efrén Marmolejo miembro del Consejo Ciudadano de Acapulco declaró:

“Actualmente solo hay un equipo técnico conformado por Olivia y Juan, no hay un equipo multidisciplinario y debería haber. Pero básicamente el Observatorio debería de tener además del equipo técnico, un equipo multidisciplinario con conocimientos en política pública, criminología, sociología etc., pero pues no hay financiamiento para contratarlos” (E. Marmolejo, comunicación personal, 9 de abril de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá tiene una situación parecida al Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, ya que aunque ellos si tienen un financiamiento constante, no es suficiente para poder integrar a más personal y crear el equipo multidisciplinario. Al igual que el Consejo Ciudadano de Acapulco el Consejo Consultivo de Panamá trabajan *Ad honorem*<sup>46</sup>. Al respecto Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio panameño declaró:

“Por el momento solo estamos Renán y yo como el equipo técnico, ya que por ahora el financiamiento no da para integrar a más personas que enriquezcan la labor del Observatorio, se tiene pensado que en un futuro no muy lejano integrar a mas personas para que colaboren con nosotros en todas las actividades” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 junio, 2016).

El caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca es diferente al de los Observatorios de Acapulco y Panamá; este Observatorio tiene un equipo técnico y un equipo multidisciplinario de profesionales para la realización de todas las tareas y actividades propias del

---

<sup>46</sup> Que se hace sin retribución alguna. Disponible en << <http://dle.rae.es/?id=0jqHKCV>>>

Observatorio; sin embargo, no tienen un Consejo Ciudadano que les permita integrar a todos los sectores de la población de manera formal. Alfonso Valenzuela, coordinador del Observatorio señaló al respecto:

“Nosotros no tenemos un Consejo Ciudadano y es que este Observatorio a diferencia de otros, primero se formaron el equipo técnico y el equipo multidisciplinario; ahorita estamos tratando de formar el Consejo Ciudadano invitando a personalidades de la sociedad destacadas por su honorabilidad y su grado académico” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 16 de abril de 2016).

Gerardo Ramírez miembro del equipo multidisciplinario declaró:

“Somos cinco profesionistas de diferentes áreas los que integramos el equipo multidisciplinario; nosotros nos encargamos del trabajo de investigación y operación; el equipo técnico se encarga de los aspectos numéricos y las estadísticas; en cuanto a un Consejo Ciudadano pues no tenemos, apenas estamos viendo la manera de invitar a personalidades de la sociedad para formarlo” (G. Ramírez, comunicación telefónica, 19 de abril de 2016).

### **Actividades realizadas**

Dentro de los lineamientos establecidos en el manual operativo de los tres Observatorios de Seguridad se destaca, que los integrantes del equipo técnico y del equipo multidisciplinario deben realizar determinadas tareas y actividades para llevar a cabo los objetivos previamente definidos en el plan de trabajo; las tareas y actividades son: el diseño y aplicación de instrumentos de recolección de información como encuestas, cuestionarios y entrevistas; construir una batería de indicadores a partir de la información recabada de las encuestas y la otorgada por las entidades gubernamentales; realizar cruces de información con el fin de verificar la confiabilidad y veracidad de la información; diseñar e impartir talleres de prevención del delito en escuelas y polígonos de alto riesgo; evaluar e incidir en el diseño de políticas públicas orientadas a prevenir las violencias.

En este rubro, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco obtuvo el puntaje más bajo (0) ya que la única actividad que realiza es actualizar la base de datos del Observatorio a partir de las fuentes abiertas de internet e ilustrarla en mapas de localización. Al respecto el coordinador del Observatorio señaló:

“Los muchachos se dedican en este momento solamente a actualizar la base de datos a partir de fuentes abiertas ya que hasta ahorita no hemos reanudado la relación con las dependencias gubernamentales para que nos otorguen información del delito. En cuanto a encuestas y talleres de prevención, hasta ahorita no hemos hecho por falta de financiamiento, nuestra situación es complicada” (A. Lima, comunicación personal, 15 de abril 2016).

Toda organización necesita de un financiamiento estable para su funcionamiento y el Observatorio de Acapulco, como lo afirma el coordinador, tiene una situación complicada ya que a pesar de ser de afiliación gubernamental y pertenecer a la Secretaria de Seguridad Pública, no tienen el financiamiento que por ley les corresponde para la contratación de personal que realice la otra parte de las actividades, ni para cubrir los gastos de operación generados de la aplicación de encuestas e impartición de talleres. Por otro lado, tampoco tiene convenios con las dependencias de gobierno para el intercambio de información lo que les imposibilita a realizar diagnósticos; así como tampoco hay acuerdos de trabajo con el municipio para la evaluación y diseño de políticas públicas de prevención del delito. Al respecto Mario Mendoza representante del sector académico en el Consejo Ciudadano, señaló:

“El Observatorio está prácticamente sobreviviendo nada mas ya que no está operando como se debe, no realiza encuestas, ni talleres, ni mucho menos investigaciones y tampoco se les ha permitido evaluar ni incidir en el diseño de política pública, para todo lo anterior se necesitan dos cosas,

financiamiento y voluntad política por parte de las autoridades, entonces pues se podría decir que el Observatorio es solo un banco de datos” (M. Mendoza, comunicación personal, 17 de mayo de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca no obtuvo la calificación más alta en este rubro, pese a que realizan casi todas las actividades propias de un Observatorio y comienzan a evaluar algunos programas del Pronared, aún no intervienen en el diseño de políticas públicas de prevención del delito, por lo que no realizan todas las tareas para las cuales fue creado el Observatorio. Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio de Cuernavaca declaró:

“Tenemos un grupo base de siete personas quienes se encargan de hacer las estadísticas, la construcción de indicadores, la geo-referenciación de la información, los talleres y el diseño de las encuestas, y nuestras investigaciones incluso ya han sido publicada en dos libros.<sup>47</sup> En cuanto a incidir en el diseño de política pública, lo que hacemos es proponer alternativas de mejora, no tanto evaluar o incidir en el diseño (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 3 de mayo 2016).

La situación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá es similar al de Cuernavaca; realizan casi todas las actividades establecidas en el manual operativo sin embargo a pesar de ser un organismo reconocido por las autoridades gubernamentales, aun no inciden en el diseño de política pública. Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio declaro:

“Nosotros realizamos encuestas cada seis meses, además de los talleres de prevención del delito que se imparten en la Cámara; entre otras actividades

---

<sup>47</sup>En 2014 se publicó el libro “Ciudades seguras” y en 2016 se publicó “La construcción espacial del miedo” ambos libros son producto de las investigaciones realizadas por el Doctor Alfonso Valenzuela, coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social (A. Valenzuela, comunicación personal, abril 2016).

te tocó junto con nosotros colaborar en la logística de uno de los cuatro desayunos temáticos que organiza el Observatorio; entre otras labores, tenemos la producción de la revista “Convivir” en la que se incluyen temas relacionados a la seguridad; sin embargo no se nos ha invitado a participar en el diseño de las políticas públicas; nosotros como Observatorio cumplimos con presentar nuestras investigaciones e informes estadísticos a los medios de comunicación y de ahí las autoridades deciden lo que se tiene que hacer” (A. Alleyne, comunicación personal, junio 15 de 2016).

Con las anteriores declaraciones se constata, que acceder a la agenda gubernamental ha sido una de las tareas más complicadas para los tres Observatorios de seguridad.

### **Participación ciudadana**

Los Observatorios de Seguridad son estructuras organizacionales que deben de trabajar coordinadamente con aliados clave; es decir, integrar en sus actividades, no solo a expertos en materia de seguridad, sino a otros organismos que al igual que los Observatorios están interesados en colaborar en darle solución al problema de las violencias; esto incluye otros Observatorios de Seguridad, organizaciones no gubernamentales e incluso miembros de la sociedad civil (Manual para la ampliación de la red de Observatorios que apoyan el programa ciudades más seguras, 2010: 28).

En tal sentido el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, alcanzó el puntaje más bajo (0) que corresponde a no tener redes de colaboración y participación ciudadana en sus actividades.

Arturo Lima coordinador del Observatorio declaró:

“Nosotros vamos prácticamente empezando de nuevo, estamos echando andar el Observatorio poco a poco ya que me lo entregaron casi inoperante, incluso los muchachos ya ni estaban aquí, así que por el momento no

tenemos redes de colaboración ni contacto con ningún otro Observatorio ni con organismos de la sociedad civil” (A. Lima, comunicación personal, 14 de abril de 2016).

A diferencia del Observatorio de Acapulco, una de las características más sobresalientes de los Observatorios de Cuernavaca y Panamá, es el hecho de que ambos involucran en sus actividades a otros Observatorios de Seguridad, así como a organizaciones de la sociedad civil. Alfonso Valenzuela Aguilera, coordinador del Observatorio de Cuernavaca declaró:

“Nosotros tenemos vínculos cercanos con la Secretaría de Cultura del Estado, con el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, así como con el Observatorio de Seguridad de Chihuahua y el de Quintana Roo. También colaboramos con la organización “México vivo” en diversos talleres para la juventud (A. Valenzuela, comunicación personal, 3 de noviembre 2016).

Por su parte Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio panameño declaró:

“Desde que inicio el Observatorio hemos hecho alianzas de colaboración con organismos internacionales como la ONU y PNUD, así como con especialistas en materia de seguridad de países como Uruguay, Ecuador y Colombia. También tenemos estrecha comunicación con el Observatorio de Bogotá, que es de donde se tomó el modelo para crear el Observatorio” (A. Alleyne, comunicación personal, 14 de junio de 2016).

## **Autonomía**

La autonomía se refiere al grado de autoridad que tiene el Observatorio para decidir el plan de trabajo, actividades y proyectos a realizar, sin la influencia de agentes externos o de intereses particulares de las instituciones a las cuales están afiliados.

En tal sentido, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco no tiene autonomía para decidir sobre las actividades que se realizan al

interior del Observatorio. Arturo Lima coordinador del Observatorio declaró al respecto:

“Nosotros dependemos directamente de la Secretaria de Seguridad Pública, que es un órgano gubernamental, por lo que para cualquier decisión primero tenemos que consultarlo con ellos, nosotros no nos manejamos solos” (A. Lima, comunicación personal, 17 abril de 2016).

Esta situación se sustenta con lo expresado por Aleida Alarcón ex miembro del equipo multidisciplinario del Observatorio:

“El Observatorio no tiene autonomía para la toma de decisiones, y nada más por la simple razón de estar albergado dentro de las instalaciones del ayuntamiento municipal de Acapulco, es por esto que el Observatorio tiene que pedir permiso para tomar una decisión” (A. Alarcón, comunicación personal, 13 de mayo de 2016).

En cuanto al Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, se constató que tiene un mayor grado de autonomía respecto de los Observatorios de Acapulco y Panamá. Al respecto Alfonso Valenzuela coordinador expresó:

“Nosotros no dependemos de nadie para la toma de decisiones internas en el Observatorio, como el plan de trabajo o las actividades e investigaciones que vamos a realizar, sin embargo, como estamos alojados en las instalaciones de la Universidad, si hay cuestiones que se tienen que discutir con el rector, como la ocupación del espacio o la utilización de computadoras entre otras cosas” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 3 de mayo 2016).

La situación del Observatorio de Seguridad panameño es parecida al del Observatorio de Acapulco, ya que las decisiones internas dependen de la institución a la cual están afiliados, que en este caso es la Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá. Al respecto Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio declaró:

“Nosotros no somos autónomos, para tomar decisiones dependemos directamente de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Cabildeo, que es el departamento del cual se desprende el Observatorio y esta dinámica siempre ha sido así desde que iniciamos con el Observatorio, todas las decisiones siempre son consultadas con esta dirección” (A. Alleyne, comunicación personal, 4 junio de 2016).

Los argumentos expresados constatan que es complicado que un Observatorio de Seguridad sea cien por ciento autónomo, debido a que la toma de decisiones está ligada a las instituciones a la cual pertenecen o bien de la institución de quien reciben financiamiento.

### 3.2. Recursos financieros

Los recursos financieros de cada Observatorio se analizó a través tres indicadores de funcionamiento: 1) fuentes de financiamiento, 2) periodos de financiamiento, y 3) Condiciones de financiamiento. La puntuación que obtenga esta dimensión será a través de la sumatoria del puntaje que hayan obtenido en cada uno de los indicadores mediante la fórmula:

$$RF = FF + PF + CF$$

Donde

RF Recursos financieros  
FF Fuentes de financiamiento  
PF Periodos de financiamiento

La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

Tabla 7. Recursos financieros

Observatorio	FF	PF	CF	Calificación total
Acapulco	0	0	0	0
Cuernavaca	1	1	1	3
Panamá	1	2	1	4

Fuente: Elaboración propia

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco obtuvo la puntuación más baja en la dimensión recursos financieros, debido a que no cubre los requisitos en ningún indicador; seguido del Observatorio de Cuernavaca, quien tuvo puntajes bajos en casi todos los indicadores; el Observatorio de Panamá obtuvo el puntaje más alto ya que cubre casi todos los requisitos para su financiamiento.

En el siguiente apartado, se detalla la situación de los tres Observatorios en cada indicador de funcionamiento integrado en la dimensión recursos financieros.

### Fuentes de financiamiento

El óptimo funcionamiento de los Observatorios de Seguridad, está supeditado en gran medida a las fuentes de financiamiento; ya que de estas depende poder contratar al personal idóneo para la realización de las tareas, cubrir costos de operación, así como tener la infraestructura adecuada para el desempeño del Observatorio.

En tal sentido el Observatorio de Acapulco tiene una situación complicada; siendo un organismo de afiliación gubernamental y de estar reconocido ante cabildo, tiene suspendido el financiamiento. Arturo Lima coordinador del Observatorio declaró al respecto:

“Al inicio de la creación del Observatorio, recibíamos el financiamiento que por ley le corresponde a través del Fortasec, antes Subsemun; con el apoyo económico que nos otorgaron se compraron las maquinas, las licencias del Arcgis y del Ssps. Fue así como empezó a operar el Observatorio en sus inicios, pero actualmente no tenemos financiamiento, los muchachos que

trabajan aquí, de por si son empleados de la nómina base del Ayuntamiento, así que por ese lado los sueldos del equipo técnico están cubiertos, pero financiamiento para realizar encuestas, talleres y otras actividades no tenemos, como te decía me entregaron el Observatorio prácticamente inoperante y esto es porque al cambio de gobierno ya no le dieron la importancia que se le dio al inicio”

(A. Lima, comunicación personal, 13 de abril de 2016).

Mario Mendoza representante del sector académico ante el Consejo Ciudadano señaló:

“Mira presupuesto para operar el Observatorio, si hay, claro que lo hay, pero ese recurso se lo entregan al gobierno del Estado y ellos utilizan ese presupuesto en proyectos propios y no le dan nada al Observatorio” (M. Mendoza, comunicación personal, 17 de mayo de 2016).

Al respecto de las fuentes que financian el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, Alfonso Valenzuela Aguilera coordinador declaró:

“El Observatorio es financiado por CONACYT bajo un programa llamado proyectos de desarrollo urgente, los cuales están destinados a resolver problemas nacionales como el de la seguridad ciudadana; también recibimos apoyo por parte de la Universidad ya que nos brindan un espacio para trabajar, así como el equipo tecnológico para nuestras actividades; además hemos realizado proyectos de investigación que han sido pagados por el gobierno. Sin embargo, vamos a enviar solicitudes a fundaciones que otorgan recursos, ya que queremos hacer un A.C. con distintos frentes de apoyo, porque si es complicado la cuestión del financiamiento fijo y al mismo tiempo ser independientes, también queremos aplicar a fondos internacionales” (A. Valenzuela, comunicación personal, 16 de abril de 2016).

En el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá las fuentes de financiamiento desde sus inicios fueron la Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá así como PNUD. Al respecto Ricardo Mejía miembro del Consejo Asesor declaró:

“Mira desde sus inicios el financiamiento del Observatorio siempre ha sido estable. Los primeros tres años fue financiado por PNUD y por la Cámara de Comercio. Actualmente la Cámara ha asumido el financiamiento total del Observatorio junto con otros benefactores, entre ellos los dueños de algunos medios de comunicación” (R. Mejía, comunicación personal 17 julio de 2016).

### **Periodos de financiamiento**

Siempre que se planea un proyecto, es importante prever la subsistencia del mismo; es decir, se debe diseñar un presupuesto que integre los gastos de operación, infraestructura, recursos humanos entre otros; asimismo se deben de establecer los periodos de financiamiento que serán otorgados al proyecto (mensual, semestral o anual). Debido a lo anterior la periodicidad de los recursos financieros, es un factor importante para preservar la permanencia y continuidad operativa de los Observatorios. De acuerdo a los lineamientos asignados en los estatutos de formación para los Observatorios, se establece que:

“Los recursos económicos para los Observatorios provendrán de programas federales, estatales y/o municipales, dependiendo del ámbito geográfico del Organismo. En el caso de los recursos dispuestos por la federación, éstos provendrán anualmente de los Subsidios para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) del Ramo 33, y de fondos sectorial que las dependencias acuerden con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Para el caso de los Observatorios alojados en recintos universitarios se buscará, mediante la intervención de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que tales Observatorios formen parte de un programa universitario, que disponga de recursos regulares y multianuales” (Manual para la ampliación de la red de Observatorios que apoyan el programa ciudades más seguras, 2010, p. 30).

En el caso del Observatorio de Seguridad de Acapulco, como se había explicado en el indicador anterior, tienen suspendido el financiamiento. Aleida Alarcón ex miembro del equipo multidisciplinario del Observatorio de Acapulco declaró al respecto:

“El último recurso económico que se tenía para la proyección de las actividades y los trabajos de investigación llegó hasta el 2014, de dos años para acá el Observatorio está subsistiendo como puede ya que no tienen financiamiento, y esto es porque al cambio de administración ya no se le dio la importancia. Sin embargo el Observatorio está reconocido ante cabildo entonces no se debería estar renegociando su financiamiento, ya que por ley debería de otorgársele lo que anualmente le corresponde para su operación” (A.Alarcón, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

En este sentido el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca recibe un financiamiento por proyectos por parte de Conacyt; cabe mencionar que, aunque no es un Observatorio de afiliación gubernamental podrían recibir apoyo económico del gobierno, sin embargo, no han querido para no sacrificar su autonomía. Al respecto Alfonso Valenzuela Aguilera coordinador del Observatorio declaró:

“Conacyt nos financia por proyectos que pueden durar hasta ocho meses, nosotros diseñamos el presupuesto que necesitamos y Conacyt nos otorga el apoyo para la operación del Observatorio así como becas para los integrantes del equipo técnico y del equipo multidisciplinario, sin embargo si hay que estar conscientes que una estructura de este tipo requiere un financiamiento constante que asegure los sueldos del personal y los gastos de operación no para un año u ocho meses o lo que dure un proyecto sino que sea un financiamiento para cinco o siete años como el Observatorio de Chihuahua que es financiado por los empresarios y el financiamiento se renueva cada cinco años, esto te permite trabajar. Por otro lado, hemos evitado vincularnos en ese sentido ya de manera formal con el gobierno porque no queremos estar subordinados a las órdenes de ellos” (A. Valenzuela, comunicación personal, 17 de abril de 2016).

En cuanto al Observatorio panameño, desde que comenzó a operar no ha dejado de recibir anualmente su financiamiento, lo que le ha permitido continuar funcionando desde 2008 hasta la fecha. Alexander Alleyne coordinador del Observatorio panameño declaró:

“Desde que comenzamos a operar el Observatorio, no ha habido un año que dejemos de recibir financiamiento, nosotros recibimos un aproximado de cien mil dólares anuales un poco más o un poco menos dependiendo de los proyectos e investigaciones que se determinen en el plan de trabajo anual” (A. Alleyne, comunicación personal, 7 de junio de 2016).

### **Condiciones de financiamiento**

El indicador condiciones de financiamiento pretende determinar si el Observatorio realmente está recibiendo el financiamiento establecido en los estatutos de su formación.

Como se ha podido constatar en los anteriores rubros el Observatorio Acapulqueño se encuentra en una situación crítica ya que no tiene financiamiento, por lo que en este rubro alcanzó el puntaje más bajo (0) que corresponde a no recibir el financiamiento establecido en los estatutos de su formación, esta puntuación es obvia debido a que en los anteriores rubros había obtenido también el puntaje más bajo (0).

A este respecto los Observatorios de Cuernavaca y Panamá obtuvieron la mayor puntuación (1) ya que ambos reciben el financiamiento establecido en los estatutos de su formación. Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio de Cuernavaca declaró:

“Hasta ahorita si hemos recibido el financiamiento establecido en los estatutos de formación del Observatorio, porque nosotros diseñamos el presupuesto para cada proyecto. Actualmente como te comentaba estamos viendo la posibilidad de conseguir financiamiento estable con otras organizaciones además del Conacyt y para eso junto con Gerardo estamos terminando de diseñar el manual operativo del Observatorio y ahí se

especificará el monto anual que necesitamos para trabajar” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 6 de abril de 2016).

Por su parte Alexander Alleyne coordinador del Observatorio de Panamá declaró que desde que se instauró el Observatorio se creó el manual de operaciones y ahí se especificó el monto que se necesitaría para operar, y hasta el momento la Cámara no ha dejado de darles el apoyo (A. Alleyne, comunicación personal, 12 de junio de 2016).

### 3.3. Infraestructura

La infraestructura de cada uno de los Observatorios de Seguridad se analizó a partir de dos indicadores de funcionamiento: 1) espacio físico y 2) equipamiento tecnológico. La puntuación que obtenga cada Observatorio en la dimensión infraestructura será a través de la sumatoria del puntaje que hayan obtenido cada uno de los indicadores mediante la fórmula:

$$I = EF + ET$$

Donde

I      Infraestructura  
EF     Espacio físico  
ET     Equipo tecnológico

La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

Tabla 8. Dimensión: Infraestructura

Observatorio	EF	ET	Calificación total
Acapulco	1	2	3
Cuernavaca	2	2	4
Panamá	2	1	3

Fuente: Elaboración propia

El cuadro muestra que el Observatorio que alcanzó el mayor puntaje (4) fue el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, debido a que es el único de los tres que tiene un espacio físico propio, así como los softwares adecuados para llevar a cabo sus actividades; los Observatorios de Seguridad de Acapulco y Panamá obtuvieron el mismo puntaje (3), ya que el primero cuenta con todos los *softwares* adecuados para llevar a cabo las actividades, pero no tiene un espacio propio, lo comparte con otros departamentos; en el caso del Observatorio de Panamá tiene un espacio propio pero no tiene todos los softwares que se necesitan para la realización de las tareas. A continuación se detalla la situación de cada Observatorio en este rubro.

### **Espacio físico**

Un elemento fundamental para el rendimiento, desarrollo y productividad de los integrantes del Observatorio es el espacio físico; este lugar es donde trabajan, diseñan los proyectos de investigación y se llevan a cabo todas las actividades propias del organismo; debido a lo anterior, el espacio de trabajo que ocupen los miembros del Observatorio debe ser preferentemente no compartido, y tener las dimensiones adecuadas para poder albergar a todos los integrantes de manera confortable.

El espacio ocupado por el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, se encuentra dentro de las oficinas del Ayuntamiento municipal; ellos comparten oficina y equipo tecnológico (impresora, plotter, teléfono, fax, internet) con miembros del Consejo de Seguridad Pública; es decir el Observatorio no tiene espacio propio.

Por su parte, los integrantes del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, hasta hace poco no tenía un espacio propio y trabajaban en la oficina del coordinador; desde el mes de octubre de 2016 la UAEM les otorgó un espacio exclusivo para las operaciones del Observatorio. Al respecto Alfonso Valenzuela, coordinador del Observatorio señaló:

“Actualmente la Universidad nos ha otorgado finalmente un espacio para trabajar que solo es para el Observatorio, lo cual ha facilitado nuestras tareas y la interacción de todos los miembros ya que ahora podemos reunirnos en un solo lugar y con horarios establecidos de trabajo, no como antes que lo hacíamos de manera aislada y a distintas horas; esto ha permitido que todos sepamos que está haciendo cada miembro del equipo y esto enriquece los conocimientos de los integrantes, cosa que antes era imposible” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 16 de abril de 2016).

El Observatorio de Panamá tiene un espacio propio, sin embargo, es muy reducido, lo que impide la integración de más personal. Al respecto Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio declaró:

“Desde el inicio de la creación del Observatorio, la Cámara de Comercio nos otorgó un espacio propio para realizar nuestras actividades, es un espacio pequeño como podrás ver, pero no lo compartimos con nadie más; y bueno de momento esto es una limitante para poder integrar a más colaboradores, esperamos que en un futuro se nos pueda brindar un espacio mayor” (A. Alleyne, comunicación personal, 4 junio de 2016).

### **Equipamiento tecnológico**

Este indicador pretende determinar, si los Observatorios tienen el equipo adecuado para realizar sus actividades; es decir los *hardware* y *softwares*<sup>48</sup> necesarios para el análisis, georreferenciación de la información estadística así como el cruce de variables.

En tal sentido, se comprobó durante la estancia realizada en el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, que tienen el equipo de cómputo adecuado y los *softwares* necesarios para la realización de sus tareas. Olivia García miembro del equipo técnico declaró:

---

<sup>48</sup> Computadoras, Sps, Compstat, Arcgis, Atlas ti, entre otros *softwares* para la georreferenciación, mapeo y cruce de información.

“Nosotros desde que llegamos aquí, se nos dieron las computadoras y las licencias de los *softwares* para trabajar; el Arcgis 10 es un *software* que nos permite ilustrar en mapas de localización la información estadística del delito; también tenemos la licencia del Sps para hacer cruces de variables y poder correlacionar las causas que generan el delito, sin embargo no lo usamos por el momento, ya que no tenemos suficiente información, nosotros como te había comentado mi compañero, solo bajamos información de las fuentes abiertas de internet, ni hacemos encuestas ni tenemos convenios con las dependencias para que nos pasen información”(O. García, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

Por su parte Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, declaró:

“Cuando iniciamos con el Observatorio, cada integrante trabajaba en laptops traídas de sus casas, las licencias de los *softwares* eran pagadas por la Universidad; actualmente la UAEM nos ha otorgado no solo un espacio propio sino también maquinas con los *softwares* adecuados para realizar nuestras actividades; para la parte del mapeo estadístico utilizamos Arcgis, para cruzar variables y correlacionar las causas que generan la violencia, utilizamos Sps” (A. Valenzuela, comunicación personal, 3 de noviembre de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá tiene computadoras, impresora y teléfono propio, mismos que fueron financiados por PNUD, sin embargo no tienen un *software* especializado para geo-referenciar la información, ni para hacer cruces de variables; ellos utilizan Excel para todas sus actividades. Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio de Panamá declaró al respecto:

“Nosotros tenemos como puedes ver, computadoras, una impresora, un scanner pero no tenemos un *software* especializado para geo-referenciar ni para hacer cruces de variables, usamos Excel con macros, formas ya preestablecidas y con eso hacemos mapas de calor. Antes teníamos la

licencia del Spsps pero por ahora esta vencida” (A. Alleyne, comunicación personal, 4 junio de 2016).

### 3.4. Calidad de la información

La Calidad de la información se analizó a través de dos indicadores de funcionamiento: 1) Las fuentes de información, y 3) Métodos de verificación de la información. La puntuación que obtenga en esta dimensión será a través de la sumatoria del puntaje que hayan obtenido cada uno de los indicadores mediante la fórmula:

$$CI = FI + MVF$$

Donde:

CI    Calidad de la información  
 FI    Fuentes de información  
 MVF  Métodos de verificación de la información

La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

Tabla 9. Dimensión: Calidad de la información

Observatorio	FI	MVF	Calificación total
Acapulco	1	0	1
Cuernavaca	3	1	4
Panamá	3	1	4

Fuente: Elaboración propia

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, obtuvo el puntaje más bajo (1) ya que obtienen la información de una sola fuente, situación que no les permite cotejar, comparar ni verificar con otra fuente la veracidad de la información; los Observatorios de Cuernavaca y Panamá obtuvieron el puntaje más alto (4), debido a que tienen varias fuentes de información, lo que les permite hacer cruces para comparar la información de las distintas fuentes. A continuación se detalla la situación de cada Observatorio en este rubro.

## **Fuentes de información**

La materia prima con la que trabajan los Observatorios de Seguridad es la información; es a través de las distintas fuentes informativas que el Observatorio puede tener un amplio panorama de lo que sucede en el territorio en materia de seguridad y prevención del delito. El Observatorio de Acapulco tiene una situación muy particular, a pesar de ser un Observatorio de afiliación gubernamental y de depender de la Secretaría de Seguridad Pública, las instituciones gubernamentales no les brindan información sobre los índices de criminalidad, argumentando que son datos confidenciales. Por otro lado tampoco tienen financiamiento para realizar sus propias encuestas. Arturo Lima coordinador del Observatorio declaró:

“Por el momento los muchachos obtienen la información de las fuentes abiertas de internet como INEGI, Coneval, así como de periódicos o de lo que sale en medios de comunicación, ya que no tenemos convenios de colaboración con las dependencias de gobierno para que nos apoyen con información, de hecho estamos en vías de hacerlo, por otro lado como ya te había comentado, nos suspendieron el financiamiento y pues tampoco tenemos dinero para hacer encuestas” (A. Lima, comunicación personal, 12 abril de 2016).

Por su parte Mario Castañeda representante del sector académico en el Consejo Ciudadano afirmó:

“La falta de financiamiento nos ha limitado mucho a la hora de hacer nuestras propias encuestas y las fuentes de información de la cual se nutre la batería de indicadores del Observatorio son insuficientes, ya que basada en estadísticas que hizo el INEGI hace cinco o diez años, entonces pues no es información actual, por otro lado la poca o nula colaboración que se tiene de las instancias gubernamentales no permite que tengamos información oportuna, fidedigna y confiable (M. Mendoza, comunicación personal, 11 de mayo de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, trabaja con varias fuentes de información. Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio declaró:

“Nuestras fuentes de información son las encuestas que realizamos sobre la percepción y victimización del delito, esta información la comparamos y cotejamos con lo que sale en los medios de comunicación locales y con lo que nos proporciona el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública<sup>49</sup>, este órgano nos pasan la información sobre todo tipo de delitos” (A. Valenzuela, comunicación personal, 1 de mayo de 2016).

Por su parte Dante Chávez García miembro del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Morelos declaró que están empezando a desarrollar algunos trabajos en conjunto con el Observatorio:

“A nosotros como Consejo Ciudadano de Seguridad Pública nos brindan información la Fiscalía General, la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y nosotros a su vez, les proporcionamos al Observatorio la información que nos soliciten, pero que ellos directamente obtengan información de las entidades que te mencioné, es un poco difícil, incluso a veces a nosotros hay información que no nos brindan” (D. Chávez, comunicación telefónica, 7 de mayo de 2016).

En el caso del Observatorios de Seguridad de Panamá, la Cámara de Comercio se ha encargado de hacer convenios de colaboración con las instancias gubernamentales para el intercambio de información, Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio de Panamá declaró al respecto:

“Nuestras fuentes de información son nuestras encuestas y los registros administrativos continuos de policías, de Ministerio Público y de la Procuraduría General. Asimismo, tomamos información del Ministerio de Seguridad y del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal (SIEC),

---

<sup>49</sup> El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, es un órgano de tipo gubernamental, integrado por policías y militares y colabora con todas las instancias de gobierno.

ellos hacen publicaciones anuales de delitos por provincias. Como te había comentado la Cámara tiene acuerdos con todas las instancias gubernamentales para que nos den información sin embargo a veces eso no sucede a pesar de los acuerdos, y esto es por mera burocracia” (A. Alleyne, comunicación personal, julio 11 de 2016).

### **Métodos de verificación de la información**

Una de las actividades prioritarias que deben realizar los Observatorios de Seguridad, es corroborar la autenticidad, confiabilidad y veracidad de la información, ya que, a partir de la misma, se monitorea el avance o retroceso de los indicadores de violencia con los que se generan diagnósticos sobre la situación que se vive en el territorio y se fundamenta el diseño de programas y estrategias de prevención del delito. Debido a lo anterior, los Observatorios deben tener la atención de revisar y corroborar la confiabilidad y veracidad de la información que obtienen de todas sus fuentes.

Como se mencionó en el indicador “fuentes de información”, el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco, obtiene información solo de las fuentes abiertas por lo que no tiene manera de cotejar, comparar ni verificar la información con la de otras fuentes. Olivia García miembro del equipo técnico del Observatorio declaró:

“No hacemos cruce de información con otras instituciones porque como te digo aún no hay convenios con las entidades gubernamentales para lo de la información, tampoco tenemos dinero para las encuestas que sería una fuente con la que pudiéramos comparar y cotejar lo que bajamos de internet, así que lo que hacemos es bajar información de fuentes oficiales georreferenciarla en los mapas y ya” (O. García, comunicación personal, 5 de abril de 2016).

En cuanto al Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, Alfonso Valenzuela, coordinador del Observatorio de Cuernavaca señaló al respecto:

“Nosotros hacemos un cruce de información y comparamos las cifras que salen en los diarios, lo que nosotros recabamos de nuestros estudios y lo que publican las autoridades y tienen que coincidir estas cifras” (A. Valenzuela, comunicación personal, 16 de abril de 2016).

En este sentido Gerardo Ramírez miembro del equipo multidisciplinario del Observatorio de Cuernavaca declaró:

“Nosotros tenemos una metodología para establecer los parámetros y determinar si la información es buena o mala estadísticamente, y esto es haciendo un cruce de información de los datos duros que nos brinda el Consejo de Seguridad, con los recogidos en las encuestas y con lo que publican los medios” (G. Ramírez, comunicación personal, 20 de abril de 2016).

Por su parte, Alexander Alleyne coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá, comentó que ellos hacen un cruce de información para verificar la veracidad entre lo que recaban de sus encuestas y lo que el Ministerio de Seguridad y las demás instancias les proporcionan:

“Ahora bien saber si las cifras que nos presentan el Ministerio de Seguridad y las otras instancias de gobierno, son reales o no pues siempre va haber suspicacia, ya que no todo lo que sucede se reporta ni se registra, entonces la aspiración de saber todo, nunca es real, sin embargo si hacemos un cotejo y comparamos la información de nuestras encuestas, lo que nos brinda las dependencias de gobierno y lo que sale en los medios” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 junio, 2016).

Renán Arjona integrante del equipo técnico del Observatorio de Seguridad de Panamá declaró:

“Nosotros para cotejar la información hacemos un cruce con medios de comunicación, con lo que nos ofrecen las instancias institucionales y de lo que recogemos con nuestras encuestas y cuando esto no concuerda

pedimos una explicación a la instancia de gobierno correspondiente hasta que se aclaré el error” (R. Arjona, comunicación personal, 10 de julio de 2016).

### 3.5. Interacción política

La interacción política de cada uno de los Observatorios se analizó a través de dos indicadores de funcionamiento: 1) Cooperación bidireccional entre el Observatorio y el gobierno y 2) Continuidad institucional. La puntuación que obtenga esta dimensión será a través de la sumatoria del puntaje que hayan obtenido cada uno de los indicadores mediante la fórmula siguiente:

$$IP = CB + CI$$

Donde

IP Interacción política  
 CB Cooperación bidireccional  
 CI Continuidad institucional

La siguiente tabla muestra los resultados obtenidos:

Tabla 10. Dimensión: Interacción política

Observatorio	CB	CI	Calificación total
Acapulco	0	0	0
Cuernavaca	1	1	2
Panamá	0	1	1

Fuente: Elaboración propia

### Cooperación bidireccional

Los acuerdos de colaboración entre el Observatorio y el Municipio, así como con las dependencias de gobierno enfocadas a la seguridad, son fundamentales para el desarrollo de sus actividades; sin la cooperación de las instancias gubernamentales los Observatorios no tienen la información necesaria para generar diagnósticos; así mismo de nada sirve la información que generen si no

hay acuerdos de colaboración con el gobierno para el diseño y evaluación de política pública. el indicador cooperación bidireccional pretende determinar si existe una relación de colaboración entre el Observatorio y el Municipio, así como con las dependencias gubernamentales.

Como ya se había mencionado en los anteriores indicadores, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco a pesar de ser gubernamental, no tiene vínculos de trabajo y cooperación con el Municipio. Arturo Lima coordinador del Observatorio de Acapulco declaró:

“El Observatorio tenía ya dos años prácticamente sin actividad y sin financiamiento, estaban las maquinas el espacio, pero no había ya nadie; tenemos desde noviembre de 2015 que se volvió a abrir y estamos en proceso de hacer convenios de colaboración con el nuevo gobierno para que nos den financiamiento y nos permitan incidir y evaluar la política pública, pero la verdad aún no tenemos respuesta, así trabajamos como vamos pudiendo” (A. Lima, comunicación personal, 15 de abril 2016).

Al respecto Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca declaró:

“Ahorita empezamos a influir más que antes y consolidando la participación del Observatorio pero todavía no tenemos esa fuerza para ser un punto de referencia en el gobierno para que nos llamen a diseñar y evaluar las políticas públicas, pero estamos en proceso de hacerlo, hemos tenido intervenciones de varios tipos pero vamos poco a poco; uno de nuestros recientes logros es que vamos a comenzar a evaluar el impacto que han tenido los proyectos e inversiones que realiza el Pronapred, esto es muy interesante ya que podemos hacer las recomendaciones necesarias para que el siguiente año se invierta mejor el dinero con base a los resultados” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 3 de mayo 2016).

El Observatorio de Seguridad Panameño tiene acuerdos de cooperación con las dependencias de gobierno para el intercambio de información, sin embargo no

tiene acuerdos de trabajo con el gobierno para la evaluación y diseño de las políticas públicas. A este respecto Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio panameño declaró:

“Este es el nudo más crítico de todo lo que se hace en sociedad civil, incidir y colaborar en la política, lo que pasa es que son espacios blindados, uno puede generar información para la toma de decisiones y al final la decisión se fundamenta en otra cosa que no tiene que ver con los objetivos. Nos hemos sentado con el Ministro de Seguridad todo el tiempo pero de ahí que se haga algo, pues no directamente y por otro lado tampoco nos ha llamado el Alcalde o el Presidente para colaborar en el diseño y evaluación de las políticas (A. Alleyne, comunicación personal, julio 11 de 2016).

### **Continuidad Institucional**

Los acuerdos de trabajo entre los Observatorios de Seguridad y el Municipio, así como con las dependencias de gobierno, son fundamentales para el logro de los objetivos, de estos organismos enfocados a analizar el delito; por lo tanto, si al cambio de administración gubernamental se suspenden los acuerdos de cooperación previamente establecidos entre el Observatorio y la anterior administración, este hecho puede incidir no solamente en la calidad de los diagnósticos entregados por el Observatorio sino en la permanencia del mismo. Como se ha podido constatar, en los anteriores indicadores el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, dejó prácticamente de funcionar debido a la falta de continuidad institucional. Arturo Lima, coordinador del Observatorio de Acapulco declaró al respecto:

“Al principio, se tenían acuerdos con las dependencias de gobierno para el intercambio de información y había acuerdos de trabajo con el entonces presidente Luis Walton Aburto, sin embargo, en 2014 se suspendió la cooperación con el Observatorio, así como el financiamiento que se recibía anualmente” (A. Lima, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

Al respecto Efrén Marmolejo, secretario del Consejo Ciudadano de Acapulco declaró:

“Cada que hay cambio de gobierno se trastoca todo. Un ejemplo de esto es que se supone que la Secretaría de Seguridad Pública, la Fiscalía General y la Procuraduría deberían brindarnos información pero no nos la dan, y pues no podemos hacer nada, por otro lado hicimos cosas interesantes al inicio del gobierno de Luis Walton, pero ya después no se le dio importancia al Observatorio, hasta que dejó de operar” (E. Marmolejo, comunicación personal, 11 de mayo de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, al ser un organismo prácticamente nuevo, no han tenido cambios de gobierno y por lo tanto los acuerdos de trabajo y cooperación continúan con el actual gobierno. Al respecto Alfonso Valenzuela, coordinador del Observatorio señaló:

“A nosotros todavía no nos toca un cambio de gobierno ya que tenemos funcionando apenas casi los dos años, somos un Observatorio prácticamente nuevo; y bueno hasta ahorita tenemos muy buena relación con el gobierno así como con los integrantes del Consejo Ciudadano de Seguridad y ellos nos brindan amablemente mucha información que obviamente procede de las dependencias gubernamentales, digamos que ellos son el enlace; por otro lado como te comentaba ya comenzamos a hacer cosas con el actual gobierno, entonces pues en realidad no sabemos aún como nos podría impactar el cambio de administración pública, por lo que para nosotros cuando eso suceda será una experiencia nueva” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 16 de abril de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá es el que más tiempo tiene operando ya que se inauguró en 2008, por lo que ha experimentado dos cambios de administración; debido a lo anterior, este Observatorio ha podido experimentar la forma en que estos cambios de gobierno han entorpecido en cierto modo, la continuidad institucional de los acuerdos que previamente se habían establecido con anteriores administraciones.

Al respecto Alexander Alleyne, coordinador del Observatorio panameño declaró:

“Si hemos tenido cambio de gobierno y pues siempre encuentras resistencias y problemáticas, eso no solo en Panamá, sino en todos lados y bueno al cambio de gobierno tiene uno que volver a sentarse con las instancias gubernamentales de seguridad para hacer acuerdos y que nos pasen información. Todos los gobernantes sea en una u otra administración se comportan con la misma tónica, poca apertura, resistencia pero lo importante es la permanencia en el tiempo y que se siga indagando en materia de seguridad ciudadana” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 junio, 2016).

## **Capítulo 4. Análisis FODA Observatorios de Seguridad: Acapulco, Cuernavaca y Panamá**

En el capítulo anterior, se realizó el análisis descriptivo y comparativo del funcionamiento de los tres Observatorios de Seguridad, partiendo de la ausencia o presencia de los indicadores integrados en las cinco dimensiones que constituyen la hipótesis; a partir del análisis anterior, en el presente capítulo se hace un diagnóstico de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en cada Observatorio; al final se propone un plan mejoras que permita optimizar el funcionamiento de cada uno de los tres Observatorios.

### **4.1. Análisis FODA: caso Acapulco**

#### **Fortalezas**

Como se pudo constatar en el análisis anterior, el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco, tiene muchas deficiencias en su funcionamiento; sin embargo, sus fortalezas más importantes se encuentran en el perfil del personal que integra el equipo técnico y el Consejo Ciudadano, ya que tienen la formación académica y experiencia necesaria para trabajar en un Observatorio de Seguridad. Olivia García integrante del equipo técnico declaró al respecto:

“Yo estoy por terminar la licenciatura en seguridad ciudadana y mi compañero es ingeniero en informática especializado en estadísticas; y en nuestra anterior comisión trabajábamos en la Secretaría de Seguridad pública en donde manejábamos también indicadores de violencia urbana y la geo-referenciábamos en mapas; en cuanto a nuestro coordinador pues él es

estadista de profesión y su experiencia siempre la ha enfocado en el tema de la seguridad” (O. García, comunicación personal, 12 abril de 2016).

Otra fortaleza es que cuenta con el equipo tecnológico adecuado para realizar sus actividades, como computadoras, internet, softwares para geo-referenciar y hacer cruces de variables, fax, impresora, scanner, además de tener un plotter para imprimir los mapas de localización. Al respecto Arturo Lima coordinador del Observatorio Señaló:

“Tenemos muchas limitantes económicas, pero pues ahí están los muchachos con la preparación académica en informática y seguridad ciudadana y ambos con experiencia previa en el ramo de la seguridad. Tenemos los *softwares* el Arcgis, el Sps para geo-referenciar la información y para hacer el cruce de variables respectivamente, tenemos la intención de trabajar, disposición y nos estamos moviendo con los académicos para que el Observatorio no decaiga” (A. Lima, comunicación personal, 17 de abril 2016).

## **Oportunidades**

Una factor que podría resultar positivo para el funcionamiento del Observatorio, es que los integrantes del Consejo Ciudadano son representantes de varios sectores de la sociedad; el sector empresarial podría gestionar la obtención de un financiamiento alternativo para el Observatorio; el sector académico aportar metodologías para el análisis delictual; el sector medios de comunicación podría apoyar socializando las actividades del Observatorio en periódicos, televisión, radio y revistas y el coordinador quien a su vez es el representante del sector gubernamental podría facilitar mediante acuerdos de trabajo y colaboración el acceso a la información y la intervención del Observatorio en el diseño y evaluación de políticas públicas de prevención del delito.

Mario Castañeda representante del sector académico declaró:

“El Consejo Ciudadano está integrado por representantes de varios sectores; yo y el maestro Efrén Marmolejo, rector de la Universidad Americana y director de la escuela de matemáticas respectivamente representamos al sector académico; Karla Garibo Muñuzuri representa a los medios de

comunicación, Arturo Lima coordinador del Observatorio es el enlace gubernamental, entonces tenemos un muy buen equipo para operar el Observatorio, lo que falta es que nos den financiamiento para todas las actividades”(M. Castañeda, comunicación personal, 13 de mayo de 2016).

### **Debilidades**

A pesar de tener un equipo técnico y Consejo Ciudadano reúne las características necesarias para realizar una parte de las tareas; el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco no tiene un equipo multidisciplinario, el cual es necesario para completar la otra parte de actividades que debe realizar el Observatorio. Efrén Marmolejo Consejero Secretario del Observatorio afirmó:

“Es necesario integrar un equipo multidisciplinario, con sociólogos, criminólogos, expertos en economía, en políticas públicas, sin embargo, sin financiamiento no podemos contratarlos. Los muchachos del equipo técnico de por si son empleados de la nómina base del Ayuntamiento y por ese lado no tenemos problema y los miembros del Consejo Ciudadano trabajamos Ad honorem” (E. Marmolejo, comunicación personal, 4 mayo de 2016).

Otra debilidad es que el Observatorio no colabora con ningún organismo de la sociedad civil ni con otros Observatorios de Seguridad, ya que desde sus inicios no se dieron a la tarea de buscar y crear esas alianzas. Asimismo es considerada una debilidad que el Observatorio no tiene un espacio propio sino compartido y que está albergado dentro de las oficinas del Ayuntamiento, lo que también le resta autonomía, para tomar decisiones propias, sin la influencia de intereses ajenos a los intereses del Observatorio. Aleida Alarcón ex miembro del equipo multidisciplinario del Observatorio señaló:

“El último recurso que llegó por parte del Subsemun fue en el 2014, después de ahí, ya no hubo dinero para contratar a un equipo multidisciplinario para la otra parte de las tareas. Los chicos del equipo técnico de por si los paga el Ayuntamiento. Con respecto a crear alianzas de colaboración y participación

con otros Observatorios y ONG's esa parte se quedó acéfala porque jamás se hizo" (A. Alarcón, comunicación personal, 15 de abril 2016).

## **Amenazas**

De acuerdo a los hallazgos encontrados, se pudo constatar que las dos principales amenazas para el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, son el financiamiento y la interacción política, ya que estas dos dimensiones impactan de manera contundente a las demás. Arturo Lima coordinador del Observatorio declaró:

"El financiamiento, es la principal limitante, ya que no tenemos financiamiento para hacer cosas como encuestas y talleres, pero hay equipo, hay personal, hay intención, están los softwares, y con eso nos estamos moviendo, hay disposición y mucha intención de hacer las cosas. El segundo factor pues es la parte política, ya que no hay cooperación para tener alianzas de trabajo e incidir y evaluar las políticas públicas. Otro factor importante es que las instancias de gobierno no nos brindan la información estadística, y lo que se baja de internet no es suficiente ni tampoco confiable entonces no tenemos calidad de la información, para hacer un correcto diagnóstico de la situación" (A. Lima, comunicación personal, 9 de abril de 2016).

Juan José Ramos integrante del equipo técnico declaró:

"Una limitante es que las dependencias de gobierno no nos pasan información y pues nosotros trabajamos con lo que sacamos de internet y eso merma la calidad de la misma, por otro lado no tenemos dinero para hacer otras actividades que hacen los Observatorios como las encuestas y talleres, ni para contratar a personal que haga la otra parte del trabajo que corresponde" (J. Ramos, comunicación personal, 12 de abril de 2016).

Mario Mendoza representante del sector académico en el Consejo Ciudadano declaró:

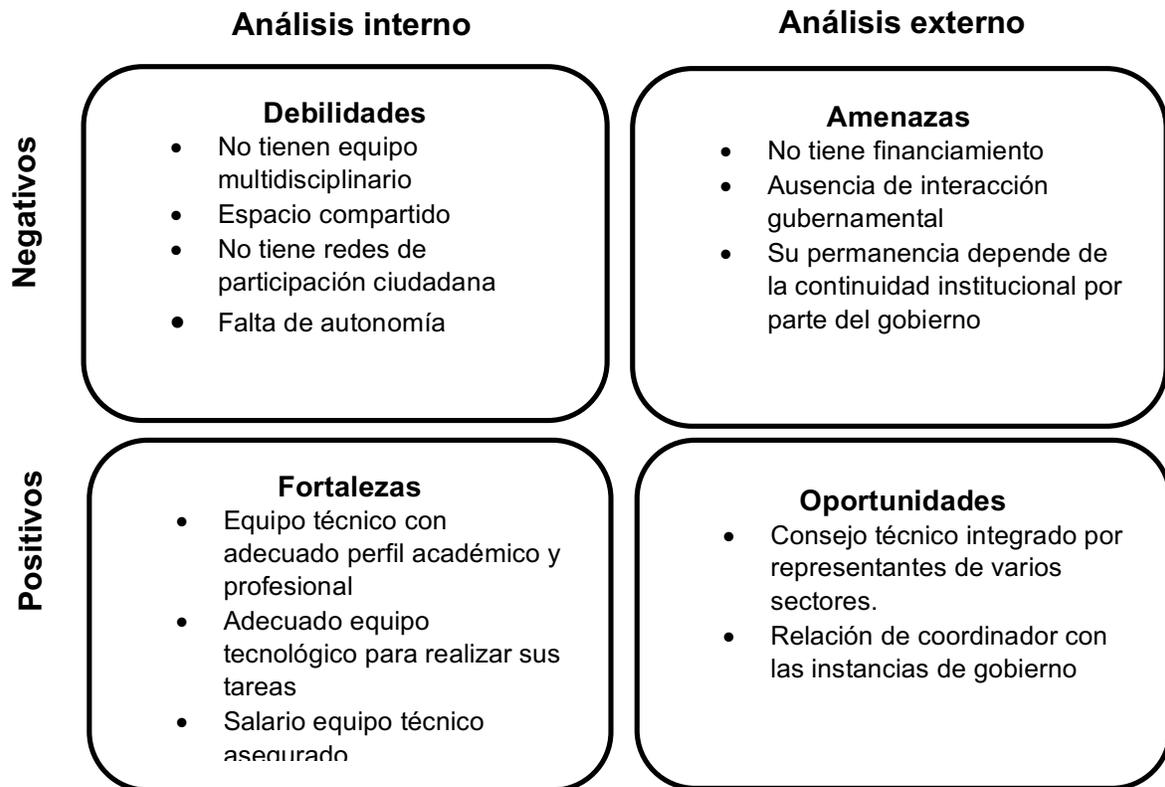
“Para empezar no hay todas las fuentes de información necesarias que servirían para retroalimentar el Observatorio ya que las dependencias de gobierno no nos dan información, luego el financiamiento que va de la mano con .tener una interacción política, ya que habiendo esa interacción es que nos van a brindar los recursos para tener una oficina, contratar un equipo multidisciplinario entre otras cosas, pero además también esta misma relación nos permitiría incidir en la política pública y desgraciadamente esta relación ya no existe” (M. Mendoza, comunicación personal, 15 de abril de 2016).

Efrén Marmolejo Vega Secretario del Consejo Ciudadano declaró:

“La principal limitante es que las dependencias de gobierno no nos dan información y por otro lado tampoco nos permiten incidir en la política pública, entonces la interacción con el gobierno es una limitante muy fuerte. Por otro lado el financiamiento que por ley debiera haber, no nos lo dan y esto es porque no nos dan el reconocimiento gubernamental para poder financiarnos los proyectos (E. Marmolejo, comunicación personal, 11 de mayo de 2016).

En el caso particular de este Observatorio que es de afiliación gubernamental, el cambio de gobierno ha representado una seria amenaza para su permanencia ya que de un gobierno a otro la continuidad institucional por parte de las dependencias gubernamentales para el intercambio de información así como para el otorgamiento de financiamiento ha sido una de las principales causas por las cuales el Observatorio no opera o funciona como debería actualmente.

Tabla 11: Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco.



Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.1. Estrategias para corregir debilidades y amenazas

Los argumentos expresados por los integrantes del Observatorio, constatan que la falta de financiamiento es una amenaza que impacta de manera determinante varios aspectos del funcionamiento, ya que crea debilidades estructurales y operativas muy importantes para el logro de los objetivos.

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco, siendo de afiliación gubernamental, es primordial que vuelva a institucionalizarse ante cabildo mediante una nueva minuta, con el objetivo de poder exigir al Fortasec, el financiamiento anual que por ley le corresponde; asimismo se sugiere que los miembros del Observatorio busquen fuentes de financiamiento alternas

con Conacyt, empresas, organismos internacionales como el PNUD con el objetivo de crear una estructura de financiamiento sólida que pueda sostener la operación del Observatorio.

Es importante que estos acuerdos de financiamiento, tengan una duración de por lo menos cinco años con el compromiso del Observatorio entregar anualmente investigaciones y proyectos, con el fin de que al cabo de ese tiempo, se vuelva a renovar el contrato de colaboración financiera, como es el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Chihuahua.

Por otro lado se propone que el Observatorio se apoye en algún instituto educativo, para obtener apoyo en especie; es decir para otorgamientos de espacios de trabajo y de equipo tecnológico como *softwares*, *hardwares* entre otros aparatos necesarios para realizar sus actividades.

Solucionando la amenaza de la falta de financiamiento se solucionan debilidades internas como: la contratación de personal que integre el equipo multidisciplinario, tener un espacio propio para sus actividades, la compra de *softwares* más sofisticados para el análisis y cruce de información y los gastos operativos de encuestas y talleres.

Otra de las Amenazas importantes para el funcionamiento de los Observatorios es la ausencia de interacción política; en esta tónica, es importante que los organismos y empresas comprometidas con el financiamiento del Observatorio, entren en contacto con las instancias gubernamentales para crear acuerdos de colaboración y trabajo, entre el Observatorio, el Municipio y las dependencias de gobierno; la interacción política es importante para el funcionamiento de los Observatorios, ya que a través del análisis de la información que les brindan las dependencias de gobierno, se generan diagnósticos sobre la situación del territorio y con los cuales, idealmente se deben crear en conjunto (Observatorio y gobierno) políticas públicas de prevención del delito, que verdaderamente coadyuven a mejorar la situación de inseguridad y a su vez sea un soporte para el éxito de su gestión gubernamental.

Lo anterior es porque si los gobiernos comienzan a percibir al Observatorio, como un aparato de apoyo para su carrera e imagen pública<sup>50</sup>, posiblemente se pueda crear un compromiso solido de trabajo y financiamiento que asegure la continuidad institucional y por ende la permanencia del Observatorio.

Una debilidad importante encontrada en el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco es la falta de redes de colaboración y participación ciudadana con otros Observatorios y organismos no gubernamentales enfocados a dar solución a la problemática de la violencia; para solucionar esta debilidad se sugiere que el coordinador del Observatorio se ponga en contacto con la Red Nacional de Observatorios Urbanos para comenzar a crear alianzas con Observatorios nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias exitosas en materia de prevención del delito y para el funcionamiento de los mismos.

Otra debilidad encontrada fue la falta de autonomía; sin embargo, esta cuestión es algo que no puede solucionarse al cien por ciento, ya que se descubrió que la autonomía de los tres Observatorios está íntimamente relacionada con las instituciones a las que pertenecen y les otorgan algún tipo de financiamiento sea económico o en especie.

Para solucionar en cierto grado la falta autonomía, se sugiere que dentro de los convenios de financiamiento con las instituciones participantes, se establezcan por escrito políticas en donde se otorgue a los miembros del Observatorio ciertas libertades de actuación para las actividades internas y externas que se realicen; asimismo es importante establecer por escrito que no se permitirán imposiciones de ninguna de las instituciones involucradas en el financiamiento, que vayan en contra de los intereses para los cuales fue creado el Observatorio.

---

<sup>50</sup> En el hecho de que el Observatorio les brinde un norte a través de la información y se logre durante la gestión en turno solucionar por lo menos algunos de los problemas que están generando la violencia.

## 4.2. Análisis FODA: caso Cuernavaca

### Fortalezas

Una de las fortalezas que se encontraron en el funcionamiento del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Cuernavaca, es que, a diferencia de los otros dos Observatorios, tienen un equipo técnico y un equipo multidisciplinario; además los integrantes de ambos equipos, tienen el perfil profesional adecuado para realizar todas las actividades, ya que sus profesiones van acordes con las necesidades del Observatorio y tienen experiencia previa en temas de seguridad ciudadana.

Gerardo Ramírez Guzmán integrante del equipo multidisciplinario comentó al respecto:

“Mira todos los integrantes del equipo técnico y del equipo multidisciplinario tenemos carreras acordes a lo que necesita el Observatorio y además experiencia en el sector seguridad, eso contó muchísimo a la hora de contratarnos. Lo que buscaba el doctor Valenzuela era que los integrantes tuvieran la preparación académica y la experiencia profesional para lograr redes y vínculos entre la sociedad, el sector privado y la administración pública para hacer investigaciones sobre el delito, pero también para el diseño de políticas públicas. Mira por ejemplo el coordinador es arquitecto y su profesión la ha encaminado a proponer el diseño de espacios más seguros, Silvia y yo somos licenciados en seguridad ciudadana y fuimos parte del anterior Observatorio de Seguridad que tenía el estado de Morelos; también fui comisionado para la seguridad, la prevención del delito y la delincuencia de los universitarios, aquí en la UAEM y me tocaba hacer mesas de diálogos y representar a los estudiantes en la federación y ver la problemática de los estudiantes en sedes foráneas; Luis Alberto es antropólogo social tiene experiencia en el manejo de encuestas y es nuestro enlace con el Mando Único; Juan Pablo que es psicólogo Gestalt y es experto en talleres de comunicación “no violenta”; nuestro equipo técnico se compone de un experto en estadística y un licenciado en informática que

además es experto en la construcción de indicadores y georreferenciación” (G. Ramírez, comunicación personal, noviembre 4 de 2016).

Otra de las fortalezas encontradas en el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social es que a diferencia de los casos de Acapulco y Panamá, este Observatorio tiene un grado mayor de autonomía. Al respecto Alfonso Valenzuela coordinador comentó:

“Mira las decisiones internas sobre las actividades e investigaciones que se van a realizar, así como los talleres que se van a impartir dependen solo del Observatorio; afortunadamente el rector nos ha dado libertad de operar, sin embargo, hay algunas condiciones que, si tienen que ser consultadas con él, como por ejemplo el uso de computadoras o si vamos a ocupar algún espacio para impartir los talleres” (A. Valenzuela, comunicación personal 6 de abril de 2016).

### **Oportunidades**

Una de las oportunidades que tiene el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, son los recientes acuerdos de colaboración con el gobierno, para evaluar el impacto que tienen los proyectos del Pronaped en materia de prevención del delito en los polígonos de alto riesgo; asimismo, la estrecha colaboración del Observatorio con el Consejo de Seguridad Ciudadana, organismo de orden gubernamental, para el intercambio de información sobre los índices delictivos, es considerada una oportunidad; Por otro lado es considerada una oportunidad importante, las redes de colaboración y cooperación que tienen con otros Observatorios de Seguridad y con organismos de la sociedad civil. Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio señaló al respecto:

“Este Observatorio ha creado redes de colaboración con los Observatorios de Seguridad Ciudadana de Chihuahua y Quintana Roo, así como con otros Observatorios internacionales con los que ha intercambiado exitosas experiencias en materia de seguridad y también en materia de lograr mejoras en el funcionamiento de los Observatorios. Asimismo el trabajo en equipo

que realizamos con organismos de la Sociedad Civil como “Viva México” para la realización de talleres de prevención del delito en jóvenes y la vinculación con la Secretaría de Cultura del Estado y con el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos nos ha permitido intervenir en el tema de la violencia todos tomados de la mano” (A. Valenzuela, comunicación personal, 6 de abril de 2016).

## **Debilidades**

Una de las debilidades importantes que tiene el Observatorio de Cuernavaca es que no tienen un Consejo Ciudadano que les permita tener representantes de los diferentes sectores de la sociedad que coadyuven al enriquecimiento académico y social del Observatorio.

Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio señaló al respecto:

“Nosotros no tenemos un Consejo Ciudadano, ya que a diferencia de otros Observatorios primero se formó el equipo multidisciplinario y el equipo técnico dejándose al último la formación del Consejo Ciudadano. Ahorita estamos en vías de formarlo invitando a personalidades destacadas de la sociedad por su honorabilidad y grado académico, por lo que ahorita algunas tareas que deberían hacer los miembros del Consejo las realizo yo como por ejemplo hacer enlaces con el gobierno, buscar el financiamiento entre otras cosas” (A. Valenzuela, comunicación personal, 5 de noviembre de 2016).

## **Amenazas**

Al igual que para el Observatorio Acapulqueño, el financiamiento y la interacción política son las dos principales amenazas que limitan su funcionamiento, ya que sin un financiamiento estable, se corre el riesgo de que el Observatorio deje de operar; por otro lado a pesar de que el Observatorio es reconocido por el Municipio, aun necesitan del Consejo Ciudadano de Seguridad como enlace para recibir información, además de que aún no se les ha permitido incidir en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Alfonso Valenzuela coordinador del Observatorio declaró:

“De entrada infiltrarse en la estructura gubernamental es algo complicado, por lo que los cambios de gobierno si nos afectan porque dependemos de la interacción política para poder opinar y sugerir en las cuestiones de seguridad, sin embargo, todavía no nos toman verdaderamente en cuenta aún no tenemos esa fuerza, y bueno pues siempre esa interacción con el gobierno será tensa ya que a los políticos no les gusta que se les critique. Otra limitante es el hecho de que las dependencias gubernamentales a veces no nos pasan fácilmente la información, si no fuera por la amabilidad de los miembros del Consejo de Seguridad la verdad no tendríamos información importante para nuestros diagnósticos. En cuanto a lo económico considero que es una de las limitantes más fuertes ya que eso nos imposibilita a tener personal fijo adscrito con sueldo o salario. Nos apoyamos con becas otorgadas por el Conacyt pero una estructura de este tipo si requiere un financiamiento constante que asegure los sueldos del personal no para un año, sino que sea un financiamiento para 5 o 7 años como el Observatorio de Chihuahua que es un Observatorio financiado por los empresarios y en donde el financiamiento se renueva cada 5 años y eso te permite poder trabajar, sin un financiamiento estable se corre el riesgo de que el Observatorio desaparezca” (A. Valenzuela, comunicación telefónica, 9 de abril de 2016).

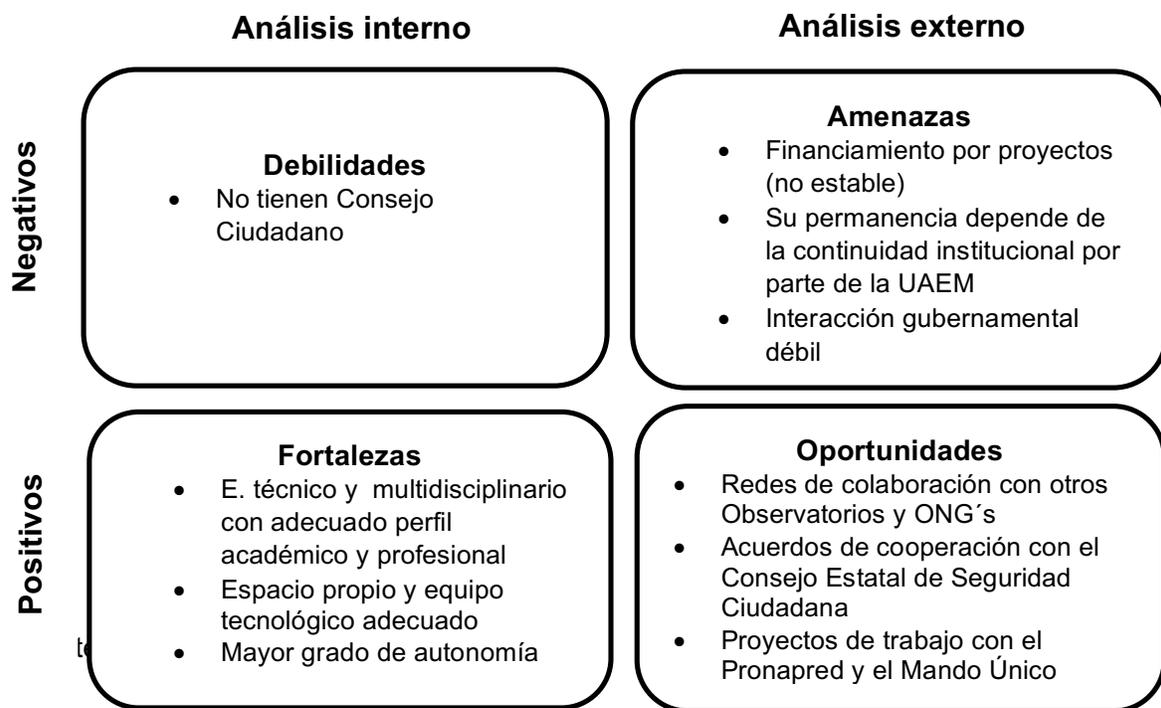
Al respecto Gerardo Ramírez miembro del equipo multidisciplinario del Observatorio expresó:

“Una limitante es que las dependencias de gobierno no nos pasen la información real y nos la maquillen entonces pues eso merma los diagnósticos que podamos hacer. En el aspecto financiero, aunque hasta ahorita hemos estado financiados por CONACYT, considero que el financiamiento es una limitante fuerte, ya que nos impide tener más equipo de personas e incluso profundizar más en nuestras investigaciones” (G. Ramírez, comunicación telefónica 15 de abril de 2016).

Luis Uribe miembro del equipo técnico del Observatorio declaró:

“La principal limitante es la coordinación con las instituciones para el flujo de información y la interacción política para poder trabajar en la evaluación de los programas. También aunque a nosotros nos ha becado Conacyt, el financiamiento es una gran limitante puesto que una organización de este tipo necesita tener un flujo constante económico para todas las actividades que se requieren” (L. Uribe, comunicación telefónica, 19 de abril de 2016).

Tabla 12. Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social



Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.1. Estrategias para corregir debilidades y amenazas

Aunque el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión social trabaja desde sus inicios con el apoyo financiero de Conacyt y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, al igual que para el Observatorio de Acapulco, el financiamiento es un factor que impacta no solo en sus actividades, sino que incluso podría influir en su desaparición.

Para solucionar este problema se sugiere seguir el modelo de financiamiento de los Observatorios de Chihuahua y Panamá, quienes han creado acuerdos de financiamiento con empresarios y con organismos internacionales como PNUD; para lograrlo es necesario explicar a los representantes de las empresas involucradas en el financiamiento, la forma en que la inseguridad y la violencia urbana, impacta el comercio y por ende la economía de un país o una región. Para tal efecto se sugiere solicitar el apoyo de organismos internacionales involucrados en el tema como es el caso de PNUD tal y como lo hicieron los Observatorios de Panamá y Bogotá, quienes gracias a los representantes de este organismo pudieron convencer a las Cámaras de Comercio de ambos países para colaborar en el financiamiento de los Observatorios.

Por otro lado, es importante que el Observatorio constituya un Consejo Ciudadano integrando a representantes de los diferentes sectores de la sociedad, principalmente contar con un representante del sector gobierno con el fin de lograr acuerdos de colaboración con las dependencias de gobierno para el intercambio de información y acuerdos de participación con el Municipio para el diseño y evaluación de la política pública.

### **4.3. Análisis FODA: caso Panamá**

#### **Fortalezas**

Una de las fortalezas que se encontraron en el funcionamiento de este Observatorio, es que tienen un financiamiento estable por parte de diversas empresas que integran la Cámara de Comercio de Panamá, lo que les permite realizar casi todas las actividades propias de un Observatorio, como desayunos temáticos, talleres, encuestas y la producción trimestral de una revista enfocada en temas de seguridad llamada “Convivir”. Asimismo, otra de sus fortalezas es que el Observatorio tiene una oficina propia que no es compartida. Alexander Alleyne coordinador del Observatorio de Panamá declaró al respecto:

“Desde que se inauguró el Observatorio no hemos dejado de recibir financiamiento por parte de la Cámara de Comercio y en los primeros tres años también de PNUD eso nos ha permitido seguir trabajando hasta ahorita, además de que desde el principio se nos otorgó un espacio, pequeño, pero pues es solo del Observatorio” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 de junio de 2016).

## Oportunidades

Una de las oportunidades encontradas en el funcionamiento de este Observatorio ha sido la colaboración económica que ha tenido de organismos internacionales como PNUD y su estrecha relación para el intercambio de experiencias y metodologías con el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá; asimismo otra de sus oportunidades han sido las redes de colaboración que tiene con distintos medios de comunicación (prensa, radio y televisión) lo que ha permitido posicionar al Observatorio y hacerlo visible ante las instancias gubernamentales. Alexander Alleyne coordinador del Observatorio declaró al respecto:

“Con el apoyo del proyecto de “ventana de paz”<sup>51</sup> que es parte de los programas que PNUD ha realizado para la prevención del delito, se capacitó aproximadamente a 30 periodistas en materia de seguridad pública a través de un diplomado con duración de seis meses. Este grupo de periodistas han contribuido al desarrollo del Observatorio y siguen de manera periódica todas nuestras actividades y las socializan en los distintos medios, esto nos ha dado presencia pública y reconocimiento de nuestra labor ante el presidente de la Panamá y el Alcalde de la ciudad” (A. Alleyne, comunicación personal, 10 de junio de 2016).

Otra oportunidad encontrada en el funcionamiento de este Observatorio son los acuerdos de colaboración que la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, tiene con las entidades gubernamentales de seguridad, para el

---

<sup>51</sup> Proyecto del cual se desprende la idea de la creación del Observatorio de Seguridad panameño.

intercambio de información delictiva; mismos que se renuevan al cambio de administración gubernamental.

### **Debilidades**

La falta de autonomía es una debilidad importante en el funcionamiento del Observatorio, ya que los integrantes no tienen voz ni voto para decidir, todas las decisiones y actividades del Observatorio dependen del director de la Cámara de Comercio y del Departamento de Asuntos Jurídicos y Cabildeo, dirección de la cual se desprende el Observatorio. Asimismo, se constató en la estancia académica realizada en el Observatorio, que no tienen los *softwares* necesarios para el análisis y geo-referenciación de la información, ya que utilizan para trabajar solamente Excel; anteriormente utilizaban el Ssps para el cruce de variables e indicadores, pero actualmente tienen la licencia vencida.

Otra debilidad encontrada en el funcionamiento del Observatorio, es la dimensión del espacio donde trabajan ya que es muy reducido y no permite albergar a más de tres elementos; esta situación aunado a la ausencia de un equipo multidisciplinario que trabaje de la mano con el equipo técnico, es considerado una debilidad ya que limita en cierta forma algunas actividades del Observatorio. Juan Carlos Reynardus, Director de Asuntos Jurídicos de la Cámara señaló al respecto:

“El espacio del Observatorio es muy pequeño como puedes ver solo caben tres personas, sin embargo, queremos que ese espacio crezca, así como el número de personas que laboren en él, queremos meterle más financiamiento en un futuro para que pues esto suceda, pero de momento o por el momento pues se está trabajando de esta manera solo con Renán y Alexander y bueno ahora con Milagros que esta temporalmente haciendo las practicas” (J. Reynardus, comunicación personal, 20 de junio de 2016).

Una debilidad importante es que dentro de su Consejo Consultivo no tienen ninguno que pueda ser el enlace con el gobierno para la creación de acuerdos de trabajo en el diseño y evaluación de las políticas públicas

## **Amenazas**

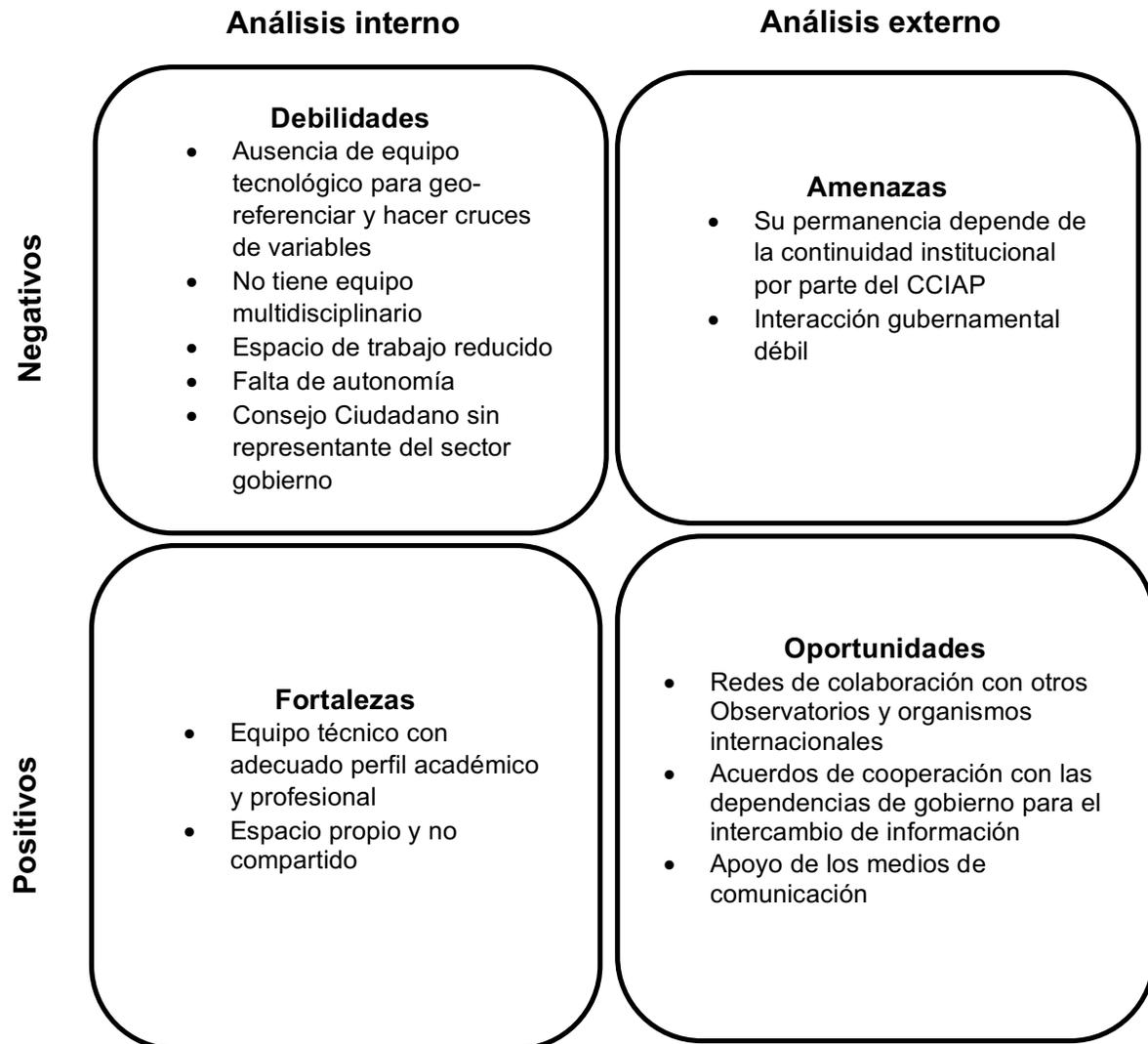
Una amenaza para la permanencia y operación del Observatorio de Panamá una podría ser la continuidad institucional pero no del gobierno, sino de la institución a la cual pertenece, es decir la Cámara de Comercio de Panamá; si los miembros de esta institución deciden ya no dar financiamiento al Observatorio, este automáticamente desaparece. En este caso particular la continuidad institucional va de la mano con el financiamiento; de lo que se desprende la conclusión de que al suspenderse el financiamiento el Observatorio deja de operar.

Por otro lado, la continuidad institucional desde el punto de vista político representa una amenaza, ya que si al cambio de administración pública, las instancias gubernamentales se niegan a cumplir con los compromisos colaboración previamente establecidos para el intercambio de información, el Observatorio se quedaría sin materia prima para trabajar o bien con información incompleta, ya que solo tendría la información de sus encuestas.

Asimismo, se considera una amenaza para su óptimo funcionamiento la ausencia de interacción gubernamental para la evaluación y diseño de políticas públicas en materia de prevención del delito. Alexander Alleyne coordinador señaló:

“Nos hemos sentado con el Ministro de Seguridad todo el tiempo pero de ahí que se haga algo, mira se difunden los estudios con el fin de que la sociedad civil se apropie de ellos y participe, es decir para que los mismos ciudadanos sean portavoces. Ahora pues con respecto a incidir en el diseño de políticas públicas pues no directamente ya que esta interacción siempre ha sido limitada por ser el nudo más crítico de todo lo que hace en la sociedad civil, pero a partir de nuestros estudios y con la ayuda de medios si se ha incidido, aunque sea de manera indirecta” (A. Alleyne, comunicación personal, 8 de junio de 2016).

Tabla 13. Matriz FODA Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá



Fuente: Elaboración propia

#### 4.3.1. Estrategias para corregir debilidades y amenazas

Aunque el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá es el único que tiene un financiamiento anual estable, este no es suficiente para contratar un equipo multidisciplinario, ni para comprar los *softwares* adecuados para sus actividades; debido a lo anterior, al igual que en el caso de los otros dos Observatorios, el financiamiento es una amenaza que impacta de manera decisiva el funcionamiento del Observatorio generando las debilidades antes mencionadas,

por lo que se sugiere realice nuevos acuerdos de colaboración económica con PNUD, con otros organismos internacionales como el BID, para lograr fuentes de financiamiento alterno al de la Cámara de Comercio.

Por otro lado, la amenaza de la poca interacción política con el Municipio para incidir en el diseño y evaluación de políticas públicas de prevención del delito, podría solucionarse esta cuestión, integrando dentro de su Consejo Ciudadano un miembro que represente al sector gobierno, con el fin de crear lazos sólidos de colaboración con el mandatario en turno.

En cuanto a la continuidad institucional, está ya no representa un problema para la permanencia del Observatorio, ya que los miembros de la Cámara de Comercio, se han concientizado de la manera en que el comercio y la economía son trastocados por el delito, por lo que actualmente, el Observatorio de Seguridad es parte de la cultura organizacional de la Cámara de Comercio

#### 4.4. Análisis general

El análisis del funcionamiento de los Observatorios de Seguridad: Acapulco, Cuernavaca y Panamá, permite confirmar la hipótesis inicial de este trabajo; para los tres Observatorios de Seguridad, las principales limitantes para su funcionamiento fueron el financiamiento y la interacción política, ya que estas dos variables o dimensiones impactan a todas las demás; de acuerdo a lo anterior se pueden enunciar las dos siguientes afirmaciones básicas:

1. El funcionamiento integral de los Observatorios está supeditado al financiamiento que recibe; si el Observatorio no es financiado periódicamente, no puede contratar al personal adecuado, tener el equipo tecnológico necesario para el análisis de la información, ni realizar otras actividades como talleres y encuestas; de hecho, la continuidad y permanencia del Observatorio depende en gran medida de los recursos financieros, ya que sin un financiamiento periódico el Observatorio puede desaparecer.
2. Los Observatorios de Seguridad fueron creados para ser un enlace entre la ciudadanía y el gobierno; Lo anterior es porque el fin último del Observatorio es evaluar y diseñar las políticas públicas de prevención del delito a través del análisis de la información colectada de sus encuestas y de las fuentes institucionales de gobierno; por lo tanto la interacción política entre el Observatorio de Seguridad y el Municipio, es fundamental para el logro de los objetivos para los cuales fueron creados.

A continuación se detalla la manera en que el financiamiento y la interacción política impactan de manera general las otras tres dimensiones de análisis.

Los Observatorios de Seguridad, deben estar integrados por tres grupos principales: un equipo técnico y un equipo multidisciplinario, ambos integrados por distintos profesionales cuya *expertise* coadyuve al logro de los objetivos y metas para los cuales se creó el Observatorio; un Consejo Ciudadano integrado por representantes de los distintos sectores de la sociedad; en este sentido se

encontró que, en los tres casos, tienen acéfala la integración de uno de estos tres grupos.

Acapulco y Panamá tienen equipo técnico y Consejo Ciudadano el cual trabaja *ad honorem*,<sup>52</sup> sin embargo no tienen un equipo multidisciplinario por falta de financiamiento; en el caso del Observatorio de Seguridad acapulqueño, esta situación ha propiciado que se queden sin cumplir algunas tareas establecidas dentro de sus estatutos de formación ; y en el caso panameño aunque cumplen con casi todas las actividades, han reconocido que les hace falta personal que los apoye en algunas actividades, como el análisis del delito desde una perspectiva criminológica, este tipo de análisis queda sin cumplirse.

Renán Arjona miembro del equipo técnico del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá expresó:

“Nosotros dos hacemos todo el trabajo, sin embargo, es necesario un equipo multidisciplinario que nos apoye por ejemplo con análisis criminológicos, cosa que no hacemos, o bien cuando hay eventos como los desayunos temáticos nos apoye otra persona en la coordinación de los mismos, ya que las tareas se nos cargan a veces y así es muy pesado trabajar” (R. Arjona, comunicación personal, 5 de junio de 2016).

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, tiene un equipo técnico y multidisciplinario para la realización de sus tareas; sin embargo, el financiamiento también implica una amenaza para su funcionamiento, ya que el apoyo económico que recibe por parte del Conacyt es por proyectos; esta situación propicia que al término de cada investigación haya periodos cortos de inoperación y por tanto fluctúen algunos miembros del equipo técnico y multidisciplinario.

En palabras Alfonso Valenzuela Coordinador del Observatorio:

“El no tener un financiamiento estable hace difícil la tarea de tener un equipo de trabajo de base, adscrito al Observatorio; entonces al término de cada proyecto a veces se pierden muy buenos elementos, y es entendible, los muchachos necesitan trabajar y ganar dinero, pero si es necesario un

---

<sup>52</sup> Que se hace sin retribución alguna. Disponible en<< <http://dle.rae.es/?id=0jqHKCV>>>

financiamiento estable para el óptimo funcionamiento del Observatorio” (A. Valenzuela, comunicación personal, 1 de noviembre 2016).

Por lo tanto, el hecho de que por falta de financiamiento no pueda contratarse personal que integre al equipo multidisciplinario o impida tener personal de base adscrito al Observatorio, comprueba que la variable “recursos financieros” influye en el indicador “integrantes del Observatorio” y a su vez en el indicador “actividades realizadas” ya que al no tener un equipo multidisciplinario, ni financiamiento que costee la operación de talleres y encuestas se quedan sin cumplir algunas tareas necesarias para el funcionamiento del Observatorio.

Otro indicador en el cual intervienen los recursos financieros es la autonomía, es decir la facultad para tomar decisiones propias, sin la influencia de intereses ajenos a los intereses del Observatorio.

En cada una de las unidades de análisis, se constató que la autonomía está supeditada a la institución a la cual está afiliada o bien aquella institución que les brinda un financiamiento sea la institución de carácter gubernamental, universitario o empresarial; Es importante señalar que el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, es el que mayor grado de autonomía tiene, sin embargo al estar albergado en las instalaciones de la UAEM, si hay cuestiones que deben ser consultadas a la máxima autoridad de la Institución, que en este caso es el rector, como por ejemplo la utilización de espacios para sus talleres y anteriormente la utilización de equipo tecnológico para trabajar. Tanto el indicador integrante del Observatorio, como actividades realizadas y autonomía pertenecen a la dimensión diseño organizacional.

La dimensión infraestructura está influenciada también por la dimensión recursos financieros, ya que contar con un espacio propio y con equipo tecnológico necesario para la realización de sus tareas, depende completamente de tener un financiamiento estable.

En el caso del Observatorio de Acapulco, la falta de recursos financieros por parte del gobierno no les ha permitido moverse a un espacio propio, razón por la cual han tenido que compartir la oficina con otras dependencias ajenas al mismo, sin

embargo en cuanto a equipo tecnológico, este Observatorio tiene los programas y computadoras necesarias para realizar sus tareas, esto es porque en la reciente re-apertura del Observatorio, el coordinador consiguió que el Ayuntamiento les otorgara un recurso para el pago de las licencias del Arcgis y del Sps; por su parte al Observatorio de Seguridad de Cuernavaca, la falta de financiamiento constante no le permitía tener un espacio propio; además de que utilizaban el equipo tecnológico de la Universidad el cual estaba sujeto a disposición; actualmente la UAEM les otorgó un espacio propio así como computadoras y el pago de las licencias de los *softwares* para trabajar.

En el caso de Panamá, a pesar de ser el único de los tres Observatorios que tiene un financiamiento constante, los recursos financieros otorgados no han sido suficientes, ya que no les ha permitido tener los *softwares* especializados para geo-referenciar la información ni para el cruce de datos, ellos utilizan solamente Excel para sus actividades, y la licencia que tenían del Sps la tienen vencida; en cuanto al espacio de trabajo que ocupa el Observatorio, es muy reducido y no le permite albergar al personal necesario para todas las funciones. De esta manera se comprueba que la dimensión recursos financieros interviene de manera decisiva en la dimensión infraestructura.

Una de las actividades más difíciles para los tres Observatorios de Seguridad ha sido poder integrar sus actividades a la agenda política, es decir, tener una adecuada interacción de trabajo y cooperación con la administración pública en turno; en los tres casos no existen acuerdos de trabajo para la evaluación y diseño de política pública, aun cuando el Observatorio de Acapulco es de afiliación gubernamental, y los Observatorios de Panamá y Cuernavaca ya son reconocidos por las instancias gubernamentales; incluso el Observatorio de Cuernavaca recientemente ha establecido acuerdos con el Municipio para evaluar los proyectos del Pronapred, sin embargo esta reciente interacción con el gobierno no ha sido lo suficientemente fuerte, para lograr acuerdos de colaboración para el diseño y evaluación de la política pública. De esta forma se comprueba que la dimensión “interacción política” influye en el indicador “actividades realizadas” de la dimensión “diseño organizacional”.

Al analizar los factores que intervienen en la permanencia a largo plazo del Observatorio, es importante mencionar que al inicio de este estudio, se planteó que el indicador “continuidad institucional” se analizaría desde una perspectiva solamente gubernamental, razón por la cual se integró en la dimensión “interacción política;” sin embargo, a lo largo de la investigación se encontró que la “continuidad institucional” no solamente tiene relación con la parte gubernamental, sino también está relacionado con los recursos financieros que le brinde al Observatorio para su operación, la institución a la cual este afiliado, sea gobierno, universidad o una empresa.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se concluye que la “continuidad institucional” analizada a partir del financiamiento que le brinde la institución a la cual pertenezca el Observatorio, interviene de manera decisiva en su permanencia a largo plazo. A continuación se detalla cada caso.

El Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco al ser de afiliación gubernamental, los cambios de administración pública, influyen en su permanencia a largo plazo, ya que si los jefes de gobierno de la nueva administración deciden cerrar el Observatorio, este automáticamente desaparece;<sup>53</sup> los Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá y Cuernavaca tiene una situación parecida al de Acapulco; ya que al cambio de administración<sup>54</sup> de la Cámara de Comercio, los nuevos integrantes de la mesa directiva, deciden no seguir financiando la operación del Observatorio, este organismo deja de funcionar. Lo mismo sucede con el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, ya que, al cambio de rector, si el nuevo decano decide no seguir prestando el espacio y el equipo tecnológico al Observatorio, probablemente no desaparecería, pero si dejaría de operar temporalmente en lo que consiguen financiamiento que les permita tener un espacio y el equipo tecnológico para poder trabajar. Lo anterior es porque el financiamiento de Conacyt es solo para los salarios del equipo multidisciplinario y

---

<sup>53</sup> Esta situación sucedió con el desaparecido Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Huixquilucan.

<sup>54</sup> La mesa directiva, así como el director general de la Cámara de Comercio e Industrias y Agricultura de Panamá cambia cada tres años.

el equipo técnico, así como para financiar algunas actividades como las encuestas y talleres, sin embargo, no es suficiente como para rentar un espacio propio con el equipamiento adecuado para su operación.

Ahora bien, analizando la continuidad institucional desde la perspectiva gubernamental, esta se refiere a los acuerdos de cooperación con las dependencias de gobierno para el intercambio de información y los acuerdos de colaboración con el Ayuntamiento para la evaluación y diseño de la política pública y la manera en que los cambios de administración pública influyen en la continuidad de estos acuerdos.

En algunos casos como el de Acapulco, no han logrado aún re-establecer los acuerdos de cooperación y colaboración con las instancias de gobierno y con el Ayuntamiento, lo que ha impactado de manera determinante el funcionamiento del Observatorio.

“Desde noviembre estamos tratando de llegar algún acuerdo con las instancias de gobierno para que nos puedan brindar la información y así poder volver a trabajar, así mismo queremos volver a crear lazos de cooperación con el Municipio para incidir en la política pública, pero pues aún no hay respuesta, eso también nos detiene para trabajar” (A. Lima, comunicación personal, 9 de abril 2016)

En el caso del Observatorio de Panamá, los cambios de gobierno implican un volver a comenzar desde cero. Alexander Alleyne coordinador del Observatorio declaró:

“Cada nuevo gobierno se presenta con la misma tónica, poca apertura, poca confianza y bueno a nosotros nos toca volvernos a sentar explicarles de que se trata el Observatorio y la manera en que nosotros podemos ayudarles a tener un norte de lo que sucede en la ciudad, todo esto es para que los integrantes de la nueva administración accedan a brindarnos información que es con lo que trabajamos” (A. Alleyne, comunicación personal, 3 de junio).

En ese sentido el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social no han tenido un cambio de gobierno lo que implica que para ellos sería una experiencia nueva.

De esta manera la dimensión “interacción política” influye a través del indicador “continuidad institucional” en la variable “calidad de la información”, ya que si al cambio de administración los nuevos funcionarios encargados de la seguridad pública, deciden suspender o negar la información estadística sobre el delito a los Observatorios, este hecho puede modificar sustancialmente el análisis y el diagnóstico realizado por los Observatorios.

En este análisis también se encontraron fortalezas y oportunidades en el funcionamiento de los Observatorios. Una de las fortalezas encontradas, es el hecho de que los integrantes del equipo técnico, el multidisciplinario y el Consejo Ciudadano, sin importar el binomio que integre a cada Observatorio, tienen no solo la experiencia en materia de seguridad, sino las profesiones adecuadas para llevar a cabo el logro de los objetivos.

Asimismo las relaciones de trabajo y colaboración de los Observatorios de Cuernavaca y Panamá con los Observatorios de Chihuahua, Playa del Carmen y el Observatorio de Bogotá respectivamente, han sido fundamentales para el intercambio de experiencias exitosas en materia de prevención del delito y la manera en que deben operar los Observatorios.

#### **4.5. Plan de mejoras para el funcionamiento de los Observatorios**

A partir de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas encontradas en el funcionamiento de los tres Observatorios de Seguridad, se propone el siguiente plan de mejoras, para cada una de las cinco dimensiones de análisis.

##### **Diseño Organizacional**

El diseño organizacional es fundamental para el logro de los objetivos y metas de los Observatorios; ya que dentro del mismo se plantean los diferentes perfiles profesionales necesarios para la realización de las tareas y actividades que se

pretenden llevar a cabo; asimismo se establecen los grados jerárquicos y el nivel de autonomía; es decir a quien reporta el Observatorio y su capacidad de tomar decisiones sin la influencia de agentes externos.

### **a) Perfil del personal**

El personal del Observatorio de Seguridad debe estar integrado por expertos en distintas áreas de estudio (ciencia política, comunicación, economía, criminología, sociología, estadísticas, geografía entre otras profesiones); asimismo debe mostrar una trayectoria profesional (comprobable) enfocada a los temas de prevención del delito y seguridad ciudadana.

### **b) Integrantes del Observatorio**

El Observatorio de Seguridad deberá estar integrado por tres grupos principales de trabajo: un equipo técnico que realice la construcción de indicadores, la georreferenciación de la información y los estudios estadísticos; un equipo multidisciplinario que transforme los estudios estadísticos en análisis y diagnósticos descriptivos, que diseñe los instrumentos de recolección de la información, los talleres de prevención del delito y el diseño de políticas públicas; un Consejo Ciudadano integrado por los distintos sectores de la población: gobierno, iglesias, academia, medios de comunicación; los miembros del Consejo Ciudadano deberán trabajar *ad honorem*,<sup>55</sup> el representante empresarial tendrá la función de crear vínculos con empresas e instituciones para solicitar un financiamiento alterno; el representante académico, apoyar con metodologías de investigación; el representante de medios, socializar las actividades del Observatorio en los distintos medios de comunicación; el representante de iglesias o del jefe de colonia, crear en conjunto con otros ciudadanos una red de informantes de lo que sucede en el territorio; el representante gubernamental tendrá la función de crear los vínculos necesarios entre el Observatorio y las

---

<sup>55</sup> *Ad honorem* es una locución latina que se usa para caracterizar cualquier actividad que se lleva a cabo sin percibir ninguna retribución económica. Literalmente, significa 'por la honra, el prestigio o la satisfacción personal que la tarea brinda'. Recuperado de <<<http://dle.rae.es/?id=0jqHKCV>>>

dependencias de gobierno para el intercambio de información, así como de establecer alianzas de trabajo con el Municipio para la evaluación y diseño de políticas públicas de prevención del delito.

### **c) Actividades realizadas**

Las actividades realizadas tanto por el equipo técnico como por el equipo multidisciplinario deberán ser las siguientes:

- Construcción y monitoreo de indicadores de generación, manifestación y atención
- Geo-referenciación de los focos rojos del territorio
- Diseño y aplicación de instrumentos de recolección de información (encuestas, cuestionarios, entrevistas a profundidad)
- Cruces de indicadores para correlacionar las causas de la violencia, así como utilizar métodos de verificación de la información.
- Realizar talleres, desayunos y foros temáticos enfocados a la prevención del delito
- Evaluación y diseño de políticas públicas basadas en la información recolectada
- Actualización de la página de internet
- Reuniones mensuales del Observatorio con el Consejo Ciudadano para la revisión y seguimiento de actividades.
- Reuniones semestrales del Observatorio con el Consejo Ciudadano y el jefe de gobierno.
- Socializar las investigaciones y actividades del Observatorio ante los distintos medios de comunicación.

#### **d) Participación ciudadana**

El Observatorio deberá tener redes y alianzas de colaboración con otros Observatorios de Seguridad y organismos no gubernamentales de orden nacional e internacional; lo anterior es porque la colaboración de asociaciones interesadas en el tema de seguridad, así como el intercambio de experiencias exitosas en cuanto al adecuado funcionamiento de los Observatorios y en materia de prevención del delito, enriquecen la labor y el logro de los objetivos; para lograr estas alianzas, se sugiere que el coordinador del Observatorio se contacte con la Red Nacional de Observatorios Urbanos, quienes a su vez servirán de enlace con otros organismos y Observatorios de orden internacional.

#### **e) Autonomía**

Un factor importante dentro del diseño organizacional es la autonomía, es decir, la facultad para tomar decisiones propias, sin la influencia de intereses ajenos; cabe aclarar que la falta de autonomía no puede solucionarse al cien por ciento, ya que se comprobó que está íntimamente relacionada con las instituciones a las cuales está afiliado el Observatorio y a quien les otorgue financiamiento.

Para solucionar en cierto grado el tema de la falta de autonomía, se sugiere que dentro de los convenios de financiamiento con las distintas instituciones y el gobierno se establezcan por escrito, políticas en donde se otorgue a los miembros del Observatorio ciertas libertades de actuación para las actividades que se realicen; asimismo es importante acordar desde un principio con todas las instituciones involucradas en el financiamiento que se permitirán sugerencias pero no imposiciones que vayan en contra de los intereses para los cuales fue creado el Observatorio.

Lo anterior es con el fin de que no se desdibuje el propósito para el cual fue creado el Observatorio y se pierdan de vista los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, al intervenir intereses distintos para los cuales fue creado el Observatorio.

## **Recursos financieros**

Los recursos financieros son parte fundamental para el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad, ya que sin apoyo financiero, no es posible contratar al personal adecuado, tener la infraestructura necesaria para trabajar o costear los gastos de operación; debido a lo anterior, es necesario que en los estatutos de formación de los Observatorios sin importar la afiliación, se establezca de manera formal, la manera en que será sostenido económicamente y las instituciones involucradas.

A este respecto es trascendental que las instituciones, empresas y organismos involucrados en el financiamiento comprendan que el cumplimiento de los objetivos y metas del Observatorio serán de beneficio para ellos y para la sociedad en general; lo anterior crea un vínculo de compromiso entre las instituciones implicadas en el financiamiento y el Observatorio.

### **a) Fuentes de financiamiento**

“De acuerdo a lo establecido en ONU-Habitat para la creación de Observatorios de Seguridad, los recursos financieros provendrán de programas federales, estatales y municipales, según sea el ámbito geográfico de estudio que tenga el Observatorio; en el caso de los recursos dispuestos por la federación, éstos provendrán del Fortasec antes Subsemun y de fondos sectorial que las dependencias acuerden con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Para el caso de los Observatorios alojados en recintos universitarios se buscará, mediante la intervención de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies), que tales Observatorios formen parte de un programa universitario, que disponga de recursos regulares y multianuales” (Manual para la ampliación de la red de Observatorios que apoyan el programa ciudades más seguras, 2010, p. 30).

Lo anterior expone que los Observatorios sean de cualquier afiliación pueden solicitar el apoyo gubernamental que por ley les corresponde a los organismos enfocados al estudio de la prevención del delito, por lo que se sugiere que el

Observatorio sea financiado por varias fuentes, garantizando de esta manera su permanencia.

Dentro de esta propuesta se plantea que el Observatorio sea financiado de dos maneras: monetariamente y en especie involucrando a varias instituciones; mediante la creación de vínculos y lazos con alguna Universidad para que le sea proporcionado al Observatorio un espacio propio y equipo tecnológico para la realización de sus tareas, como es el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión social; por otro lado se propone crear convenios de financiamiento con cámaras de empresarios, medios de comunicación, Conacyt, organismos internacionales como PNUD; además de solicitar el financiamiento que por ley le corresponde al Fortasec para asegurar el salario de los integrantes así como para costear los gastos de operación y actividades como talleres de prevención, desayunos temáticos, la creación de alguna revista entre otros; cabe aclarar que para solicitar apoyo financiero del Fortasec, es necesario que el Observatorio sin importar su tipo de afiliación, quede formalmente institucionalizado ante cabildo.

#### **b) Periodos de financiamiento**

Se propone que el periodo de financiamiento sea anual, siendo el Observatorio quien diseñe el presupuesto de acuerdo a las actividades e investigaciones que se realicen por año. Un buen ejemplo de esto es el Observatorio de Chihuahua quien tiene convenios y contratos con las empresas en donde se garantiza un financiamiento anual por un periodo de 5 años a renovar cada que se terminé ese periodo.

#### **Infraestructura**

Toda empresa u organización necesita de una infraestructura adecuada para poder realizar sus tareas y actividades, ya que de ella depende, el desarrollo y productividad de la misma; una infraestructura ineficiente, constituye un obstáculo para el logro de los objetivos de toda empresa u organización.

**a) Espacio físico**

El Observatorio debe de tener un espacio propio con las dimensiones adecuadas para albergar a todos sus integrantes, de manera que el lugar reúna las cualidades necesarias para que los miembros interactúen y realicen su trabajo de manera confortable; asimismo deberá estar fuera de las oficinas del Ayuntamiento, pudiendo albergarse en un Instituto o Universidad o en cualquier otro espacio que pertenezca a la sociedad civil.

**b) Equipo tecnológico**

Para la adecuada realización de sus tareas, el Observatorio debe de contar con el equipo tecnológico suficiente y adecuado, como computadoras para cada uno de los miembros, licencias para la utilización de *softwares* como el Arcgis, Ssps, Atlas ti, Compstat, que permitan geo-referenciar, analizar y hacer cruces de la información obtenido; entre otras cosas debe tener internet con la velocidad de conexión adecuada, teléfono propio, fax, plotter para la impresión de mapas, scanner, un cañón para proyectar las presentaciones de sus investigaciones y para la impartición de talleres.

**Calidad de la información**

La materia prima con la cual trabajan los Observatorios de seguridad, es la información, es por esto que la calidad de la información sobre los índices delictivos debe de ser confiable, fidedigna y oportuna; ya que, a partir de esta, se generan diagnósticos para el diseño y desarrollo de políticas públicas de prevención; sin la información adecuada, el diagnóstico realizado por el Observatorio puede ser desacertado.

### **a) Fuentes de información**

Dentro de esta propuesta de mejoras, se plantea que los miembros del Observatorio se apoyen tanto de los integrantes del Consejo Ciudadano, como de las instituciones que los financian para crear acuerdos y convenios de colaboración con las instituciones gubernamentales de Seguridad para el flujo de información. Una buena práctica en este sentido es el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá, ya la Cámara de Comercio tiene convenios de colaboración con las distintas instancias y a cada cambio de administración pública, se vuelven a crear estos vínculos y acuerdos para impedir que se pierda la continuidad institucional en este aspecto.

### **b) Métodos de verificación de la información**

Por otro lado el Observatorio debe de hacer cruces de información con las diferentes fuentes con el fin de comparar: los resultados arrojados por sus encuestas, lo que se publica en medios de comunicación y la información que las instituciones gubernamentales les brindan; en este sentido se propone que el Observatorio se apoye en el sector académico para el uso de metodologías adecuadas para esta actividad.

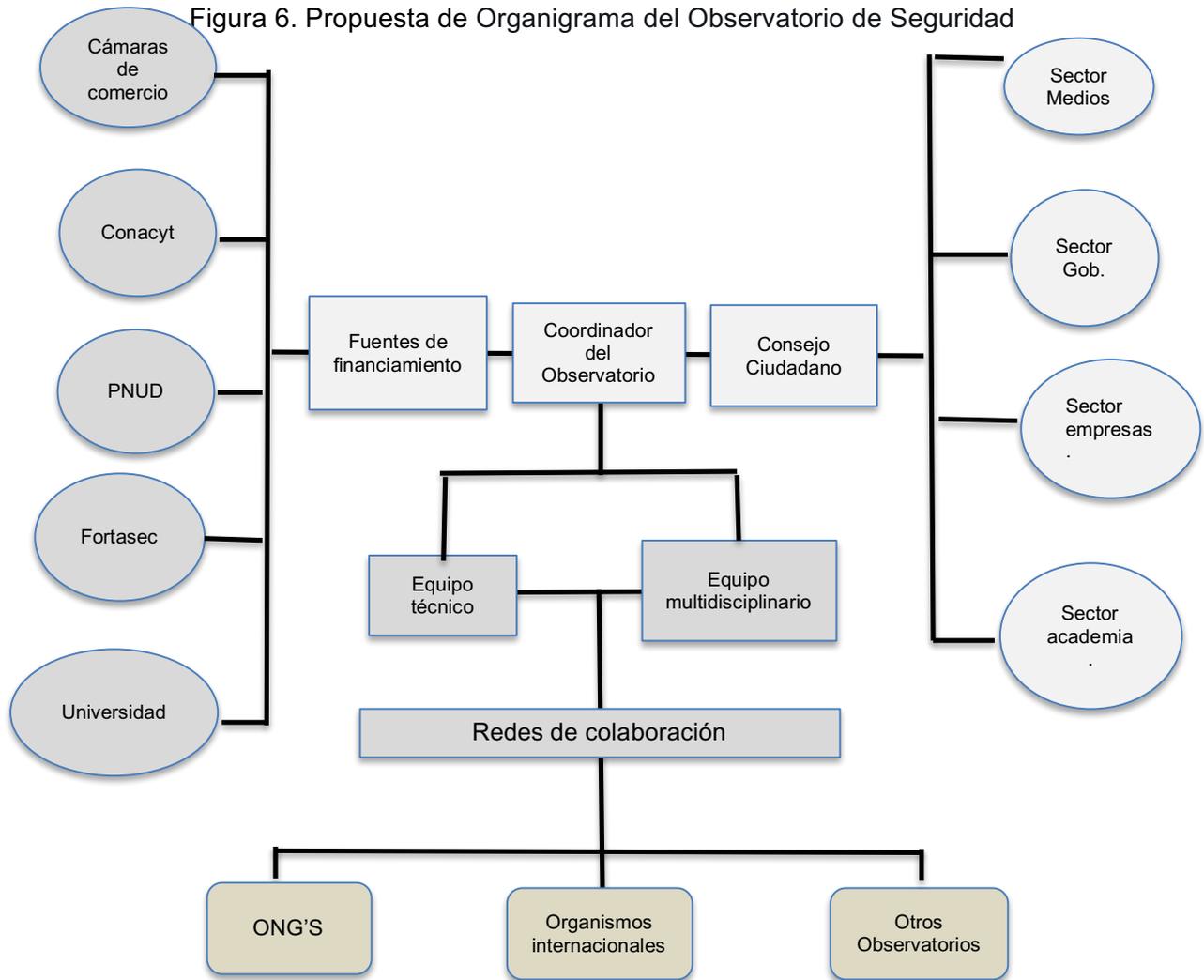
### **Interacción política**

Lograr una verdadera interacción con el gobierno, ha sido una de las tareas más difíciles a las que se han tenido que enfrentar los Observatorios; penetrar en el ámbito político e incidir en la agenda gubernamental hasta el momento ha sido casi imposible para los tres objetos de estudio. Si bien el Observatorio panameño ha logrado incidir de manera indirecta en la política pública de seguridad y el de Cuernavaca comienza a crear algunos vínculos con el gobierno aún no han logrado adentrarse verdaderamente en la esfera política.

Por lo tanto es necesario que Consejo Ciudadano junto con los demás integrantes del Observatorio y los organismos internacionales que intervienen en el

financiamiento, expliquen a las entidades gubernamentales, el propósito del Observatorio, con el fin de que sea visto como un ente de señalamiento o acusatorio sino como una herramienta constructiva de consulta para mejorar su gestión; de ahí radica la importancia de tener un Consejo Ciudadano, para garantizar los lazos de colaboración entre las entidades gubernamentales y el Observatorio, y que estos acuerdos de colaboración no se pierdan al cambio de administración pública; es decir que no se pierda la continuidad institucional.

Figura 6. Propuesta de Organigrama del Observatorio de Seguridad



## **Comentarios finales**

La violencia urbana en América Latina es un problema que no se ha logrado erradicar de manera definitiva. La aparición de los Observatorios de Seguridad como instrumentos que permitan, mediante el análisis de datos, construir o diseñar alternativas y soluciones al problema de la inseguridad, aún se encuentran en vías de desarrollo, ya que a pesar de que estos Observatorios constituyen una fórmula que permite asociar a los gobiernos con la ciudadanía, aún existen brechas que impiden que se dé la cooperación entre ambos actores. Lo anterior constituye una de las principales limitantes para lograr los objetivos para los cuales fueron creados estos organismos de participación social.

Debido a lo anterior el objetivo de este estudio fue identificar los factores que intervienen en el funcionamiento de los Observatorios de Seguridad; en un primer momento se especuló que existían cinco dimensiones que afectaban de manera contundente el funcionamiento de los Observatorios; estas dimensiones eran el diseño organizacional, el financiamiento, la infraestructura, la calidad de la información y la interacción política; las tres primeras dimensiones, atienden a la dinámica interna de los Observatorios; las dos últimas a la relación de cooperación e interacción que el Observatorio tiene con el gobierno y las instancias gubernamentales enfocadas a la seguridad.

A manera de resumen final se concluye que el financiamiento y la interacción política son las dos dimensiones que impactan de manera contundente el funcionamiento de los tres Observatorios de Seguridad. Se llegó a esta conclusión debido a que se encontró que las dimensiones financiamiento e interacción política trastocan los indicadores integrados en las otras tres dimensiones de análisis (diseño organizacional, infraestructura y calidad de la información).

Lo anterior es porque sin financiamiento no se puede contratar al personal adecuado para laborar en el Observatorio, tampoco pueden costearse encuestas, talleres, investigaciones, entre otras actividades necesarias para el funcionamiento del Observatorio; también se comprobó la forma en que la autonomía y la capacidad de accionar de sus integrantes está supeditada a la institución que

financia al Observatorio; el fenómeno anterior se pudo comprobar en los tres casos de estudio en mayor o menor medida, sin importar si el Observatorio de Seguridad era de afiliación gubernamental, empresarial o de tipo académico. De igual forma se comprobó que los recursos financieros intervienen en la dimensión “infraestructura,” ya que, del financiamiento, depende que el Observatorio tenga un espacio adecuado y propio, así como el equipo tecnológico necesario para poder trabajar.

En cuanto a la “interacción política,” esta dimensión interviene en el indicador “actividades realizadas” que pertenece a la dimensión “diseño organizacional”; lo anterior es porque los Observatorios de Seguridad, fueron creados para generar diagnósticos a partir de la información que obtienen de las dependencias de gobierno y sus encuestas, sobre la situación que se vive en el territorio; estos diagnósticos deben servir de fundamento para intervenir en el diseño y evaluación de las políticas públicas de prevención del delito; sin embargo se pudo constatar que ninguno de los tres Observatorios, incluso ni siquiera el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Gobernanza Urbana de Acapulco siendo de afiliación gubernamental, tienen acuerdos de trabajo e interacción política para incidir en la evaluación y diseño de las políticas, por lo que esta actividad queda sin cumplirse;

Por lo tanto, si no existe una cooperación bidireccional entre el Observatorio y el Municipio, con el objetivo de transformar los diagnósticos en soluciones, (políticas públicas de prevención del delito) que generen un cambio en el status quos del territorio, de nada sirve que realice las demás actividades (encuestas, investigaciones, talleres, entre otros) y por otro lado no se estaría completando el ciclo de tareas para las cuales fue creado el Observatorio.

Asimismo la dimensión “interacción política” interviene en la dimensión “calidad de la información” ya que si las instancias o dependencias de gobierno no cooperan con el Observatorio para el intercambio de información dejan al Observatorio prácticamente sin materia prima para trabajar; en el caso del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco, a pesar de ser de tipo gubernamental es el que menor interacción política tiene, a diferencia de Panamá

y Cuernavaca quienes han logrado tener ciertos acuerdos de cooperación con las instancias de gobierno para intercambiar información y hacer sus diagnósticos e investigaciones.

Otro de los hallazgos encontrados en el presente estudio, fue que en una primera instancia se pensó que el indicador “continuidad institucional,” estaba solamente implicado en la cuestión gubernamental, razón por la cual se colocó dentro de la dimensión “interacción política;” sin embargo se descubrió que este indicador estaba relacionado no solo con la manera en que los cambios de administración pública afectan los acuerdos de colaboración entre el Observatorio y las dependencias de gobierno, sino también está relacionado con la dimensión “recursos financieros,” ya que la permanencia o subsistencia de los Observatorios, depende de la continuidad institucional por parte de la institución a la cual este afiliado para otorgarle financiamiento.

Aclarado el punto anterior, se concluyó lo siguiente:

Desde la perspectiva política los cambios de gobierno si interrumpen “la continuidad institucional” afectando los acuerdos previamente establecidos entre los Observatorios y la administración anterior para el intercambio de información; esta situación se constató en los tres casos de estudio, ya que los tres Observatorios coincidieron incluso el de Cuernavaca que no ha tenido un cambio de gobierno, por ser el de más reciente instauración, que infiltrarse en el ámbito político es una difícil tarea y que cada cambio de gobierno implica un volver empezar con los integrantes de la nueva administración, para volver a establecer acuerdos de cooperación.

Ahora bien, desde el punto de vista de la permanencia del Observatorio y la institución a la cual se encuentre afiliada, se analizó cada uno de los casos:

Los cambios de administración gubernamental afectan la permanencia del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco ya que al ser de afiliación gubernamental, si las nuevas autoridades de gobierno deciden que el Observatorio desaparezca este automáticamente deja de operar; en el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social de Cuernavaca, si al

cambio de rector, el nuevo decano decidiera no prestar el espacio y el equipo tecnológico al Observatorio sucedería lo mismo; en el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá la situación sería similar a los otros dos Observatorios, en caso de que al cambio de mesa directiva en la Cámara de Comercio, se tomara la decisión de no seguir financiando el Observatorio.

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando es evidente que los Observatorios de Seguridad son un ejemplo paradigmático de lo que se pone en juego en este espacio de análisis donde confluyen diferentes perspectivas ciudadanas, institucionales y gubernamentales en el diagnóstico de problemas públicos; es decir la relación entre los objetivos del Observatorio, la mezcla perfecta de actores clave y el tipo de resultados producidos (Natal y Díaz, 2014)

Lo anterior implica la necesidad urgente de crear canales de comunicación y cooperación entre los Observatorios de Seguridad, los organismos internacionales y principalmente con los gobiernos; esto con el fin de un mejor funcionamiento de los Observatorios y por ende el diseño de política pública basado en diagnósticos reales que verdaderamente generen un cambio en el entorno social y mejores resultados en materia de seguridad.

## Referencias bibliográficas

Alda, Erik. Beliz, Gustavo (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la inseguridad ciudadana*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Alleyne, Alexander. (2010). *Histórico de la Seguridad Ciudadana en Panamá*. Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. [diapositivas de Power Point]. Disponible en: <http://documents.mx/documents/historico-de-la-seguridad-ciudadana.html> [julio 8 de 2016]

Arellano, Efrén. (2007). *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*. México, DF. Mc editores.

Braga, A. (2008). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Monsey, NY. Criminal Justice Press.

Braga, A., Papachristos, V., & Hureau, M. (2014). "The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis". *Justice Quarterly*. Vol.31., núm.4, Pp. 633-663.

Brantingham, L., & Brantingham, J. (1984). *Patterns in crime*. New York: Macmillan.

Cáceres, Susana. (2014). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América*. Chile, Dm Impresos.

Candia, Cristian (2001) "Seguridad Ciudadana y Estado policiaco", *Revista de la Universidad Bolivariana.*, vol. 1, núm. 2, pp. 140-152.

Carrión, Fernando. (2003). *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*. Entre el crimen y el castigo. Caracas, Venezuela, editorial Nueva sociedad.

- Carrión, Fernando. Pontón, J., y Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, Ecuador, Flacso.
- Carrión, Fernando. Dammert Manuel. (compiladores) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito, Ecuador, Flacso.
- Carrión, Fernando. Espín J. (compiladores) (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Municipio Metropolitano de Quito, Ecuador, Flacso.
- Chainey, S., & Ratcliffe, J. (2005). *G.I.S and crime mapping*. England. John Wiley & Sons Ltd.
- Clarke, V. (2008). *Situational crime prevention*. Environmental criminology and crime analysis (2<sup>nd</sup> ed). Guilderland, N.Y. Harrow and Heston.
- Clarke, V. (1997). *Situational crime prevention: Successful case studies* (2<sup>nd</sup> ed). Guilderland, N.Y. Harrow and Heston.
- Cohen, E., & Felson, M. (1979). "Social change and crime rate trends: A routine activity approach" *American Sociological Review*. Vol. 44., August 1979. Pp 588-608.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*. Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf> [julio de 2016]
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. (s.f.) *La prevención de la violencia en las escuelas*. [documento PDF]. México, DF. Disponible en [http://saludxmi.cnpss.gob.mx/inpsiquiatria/portal/saludxmi/biblioteca/sinviolencia/modulo\\_3/PREVENCIÓN\\_Violencia\\_Escolar.PDF](http://saludxmi.cnpss.gob.mx/inpsiquiatria/portal/saludxmi/biblioteca/sinviolencia/modulo_3/PREVENCIÓN_Violencia_Escolar.PDF) [ noviembre de 2015]

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 21. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México, D.F: junio de 1999

Concha, A. Guerrero, R. (1999). "Vigilancia epidemiológica para la prevención y control de la violencia en las ciudades" [documento PDF], en Revista *Scielo*. pp.322-331. Disponible en <http://www.scielo.org/pdf/rpsp/v5n4-5/v5n4tm3.pdf> [mayo de 2016]

Cornish, B., & Clarke, V. (1986). *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*. New York, Springer-Verlag.

Dammert, Lucía. Gutiérrez María Isabel. Gerard, Martin. Paternain, Rafael. Peña Norma. (2013) *Que observan los que observan el delito: Pasado Presente y futuro de los Observatorios del crimen y violencia en América Latina y el Caribe*. Colombia BID.

Delgado, Víctor (1998). "Comentarios sobre seguridad ciudadana", *Revista de estudios sociales.*, núm. 2, diciembre 1998., pp. 33-40.

Diaz, Oniel. Natal, Alejandro. (2014). *Observatorios ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad*. México, Gernika.

Espinosa, Rafael. Gutiérrez, Maria Isabel. (2008). *Guía Metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Colombia, Instituto Cisalva, Universidad del Valle.

Espinosa, Rafael. Gutiérrez, Maria Isabel. (2008). *Sistematización de experiencias sobre sistemas de vigilancia e información en violencia en América Latina: Observatorios de violencia mejores prácticas, 2008*. Cali Colombia, Instituto Cisalva, Universidad del Valle.

- Fernández, Jesús. (1993) *Seguridad Ciudadana: Materias de reflexión crítica ley Corcuera*. España, Editorial Trotta.
- Frühling, Hugo., & Sandoval, L., (1997). "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago" *Revista Estudios Públicos*, núm 68., marzo-mayo 1997. Pp. 253-304.
- Frühling, Hugo et al. (2009). *Análisis de experiencias mundiales de evaluación de programas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia*. Washington D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling, Hugo et al. (2010). *Qué funciona y que no funciona en materia de actuación policial. Un análisis de evidencia empírica comparada*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fruhling, Hugo. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y mejorarla*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Franco, María. Scartascini, Carlos. (2014). La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y la capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. *Banco Interamericano de Desarrollo* pp. 1-52.
- Garzón, Juan Carlos. Gómez, Hernando. Moncada, Eduardo. Santamaría, Gema. Tickner, Arlene. (2014). *Informe Regional Urbano: Seguridad Ciudadana con rostro humano, Diagnostico y propuestas para América Latina*. México, Editorial PNUD.
- Guerrero, A. (2015). "Investigación social para mejorar la seguridad pública" México, D.F. Agencia informativa CONACYT. Disponible en <http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/humanidades/3044-investigacion-para-mejorar-la-seguridad-publica-entrevista-directa> [8 de agosto de 2015]

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados (2013). “Guía sobre el Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco” (2013).

Disponible

en:<http://observatoriociudadanoacapulco.org/documentos/programas/observatorio-de-seguridad/1-guia-observatorio.pdf> [7 de noviembre de 2015].

Guilarte, Herma. (2013). *Cuadernos de Educación y Desarrollo: Sistematización de Resultados*. Cuba, Universidad de Ciencias Pedagógicas Frank País García.

H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez. (2015-2018). “Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco”. Disponible en <http://observatoriociudadanoacapulco.org/sitio/index.html> [10 de agosto de 2015]

Krauskopf, Dina. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Organización Panamericana de la Salud. [documento PDF] Washington, DC. Disponible en <http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/arte.violencia.escolares.pdf?ua=1> [7 de junio de 2016].

Landman, Todd. (2011). *Política comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid, España. Editorial Alianza.

Larios, José; Robalino, Juan (2014). “Medición de la calidad de vida en la ciudad de Guatemala y su importancia en el diseño de una política pública municipal” *Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-25

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 30. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México, D.F, junio de 1999

Manual para la ampliación de la red de Observatorios que apoyan el programa ciudades más seguras. (2010) Disponible en

[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79597/Observatorios.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79597/Observatorios.pdf) [ 10 de agosto de 2016]

Méndez, Benjamín. (2002). *Seguridad pública y percepción ciudadana*. Ecuador, Ediciones Flacso.

Mockus, Antanas. Murraín, Henry. Villa, María. (2012). *Antípodas de la violencia. Ciudades latinoamericanas descubriendo la corresponsabilidad*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Montenegro, Santiago. (2005). "Convivencia y seguridad ciudadana: La construcción de una política pública." *Banco Interamericano de Desarrollo*, pp. 1-32.

Moro, Javier. (2006). *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las políticas juveniles*. Guatemala. Magna Terra Editores.

Muñoz, Édgar. Rodríguez, María. (2004). *Creencias actitudes y prácticas sobre violencia en Bogotá, Cali y Medellín*. Santiago de Cali, Colombia. Universidad del Valle- Instituto Cisalva.

Observatorio del delito organizado en Venezuela. (2015). Visibilizando lo que hay detrás de la criminalidad. [documento PDF]. Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/VenezuelaCrimeReport.pdf>

Observatorio de Seguridad Ciudadana (2010). Histórico de la Seguridad Ciudadana en Panamá. [diapositivas en Power Point] Disponible en <http://documents.mx/documents/historico-de-la-seguridad-ciudadana.html> [9 de julio de 2016]

Observatorio de Seguridad Ciudadana, CCIAP. (s.f.). Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. <http://www.seguridadcciap.com/wordpress/> [6 de noviembre 2016]

Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá (2015). *Manual de proceso y guía de funcionamiento del observatorio de seguridad ciudadana*. Panamá. Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social. (2015). *Manual de procedimientos*. Cuernavaca, Morelos. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Guía de introducción a la prevención de la reincidencia y la reintegración social de delincuentes*. [documento PDF] Viena, Austria. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC\\_SocialReintegration\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf) [junio de 2015]

Onu-Habitat. (2005). Un-Hábitat por ciudades más seguras 1996-2007. [documento PDF] Nairobi, Kenia. Recuperado de <https://www.mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2452&alt=1>

Ojeda, Victoria. (2014). "América Latina sufre más del 30% de los homicidios mundiales", Grupo del Banco Mundial, 2014. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/02/11/en-america-latina-sufre-mas-del-30-de-los-homicidios-mundiales> [23 de julio de 2015]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Seguridadciudadanaesp.pdf> [9 de junio de 2015]

Prince, Joanie. Ferland, Stephanie. Bruneau, Serges. (2009). *Observatorios de la delincuencia: Repertorio de experiencias internacionales*. Montreal, Canadá. Centro Internacional por la prevención de la Criminalidad.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). .Cuaderno de Desarrollo Humano: La Seguridad Ciudadana una Tarea Compartida. Panamá. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> [5 de agosto de 2015]

Raudenbush, Stephen. Sampson, Robert. (1999). "Ecometrics: toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighbourhoods". *Sociological Methods and Research*, Vol.29, núm.1, pp. 1-41.

Rubio, Mauricio. (1997). *Criminalidad Urbana en Colombia*. Colombia. Universidad de los Andes.

Sampson, R.J. & Groves, W. B. (1989). "*Community structure and crime: testing social disorganization theory*". *American Journal of Sociology*. Vol 94., Pp 774-802.

Sampson, R. & Raudenbush, W., (1997). "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy". *Science*. Vol. 277., Agosto 15 1997. Pp. 918-924.

Sampson, R., (2003). "The Neighborhood Context of Well-Being. *Perspectives in Biology and Medicine*. Vol.46, núm.3., Supplement, junio-agosto 2003. pp. 553-564.

Sampson, R., Morenoff, J., & Gannon-Rowley, T., (2002). "Assesing neighborhood effects: social processes and next directions in research" *Annual Review of Sociology*. N° 28. pp. 443-478.

Scartascini, Carlos. Spiller, Pablo. Stein, Ernesto. Tommasi, Mariano. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

Scartascini, Carlos; Tommasi, Mariano (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

Serie de Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde). (2011). *Seminario internacional de Observatorios Ciudadanos*. Núm. 37. [documento PDF]. México, DF. Disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-37.pdf> [5 de agosto de 2015]

Shaw, Margaret. Travers, Kathryn. (2007) *Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo*. Montreal, Canadá. Centro Internacional para la prevención de la Criminalidad.

Sherman, Lawrence. et al. (2003). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Informe para el Congreso de los Estados Unidos*. Washington, D.C, Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Sherman, Lawrence. (2012). *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*. Inglaterra, BID.

Soto, Carles. (2015) "La medición criminológica de la prevención: la experiencia del Observatorio de la delincuencia de la policía local de Castelldefels" en Guajardo, Carlos. *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Santiago, Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 23-41

Srur, José. (2014) ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los Observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Tudela, Patricio. (2015). "Análisis criminal: factores críticos para una mayor eficacia en la prevención y persecución penal" en Guajardo, Carlos. *Buenas*

*prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Santiago, Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.

Valenzuela, Alfonso, (2015). "Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social", en Guajardo, Carlos. *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Santiago, Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Pp. 11-23

Ziccardi, Alicia. (2007). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. México, Editorial Porrúa.

### **Entrevistas**

Entrevista con Arturo Lima, coordinador del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco. Abril de 2016.

Entrevista a integrantes del equipo técnico del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco. Abril de 2016.

Entrevistas a integrantes del Consejo Ciudadano del Observatorio de Seguridad y Gobernanza Urbana de Acapulco. Mayo de 2016.

Entrevista con Alfonso Valenzuela Aguilera, coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social. Mayo de 2016.

Entrevista a integrantes del equipo multidisciplinario del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social. Mayo 2016.

Entrevista a integrantes del Consejo de Seguridad Ciudadana de la ciudad de Cuernavaca Morelos. Mayo 2016.

Entrevista con Alexander Alleyne Botacio, coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Junio de 2016.

Entrevista a integrantes del equipo técnico del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Junio de 2016.

Entrevista a Juan Carlos Reynardus, director de Asuntos Jurídicos y Cabildeo de la Cámara de Comercio de Panamá. Julio de 2016.

Entrevista a Aida Selles, integrante del Consejo Consultivo del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Julio de 2016.

Entrevista a Ricardo Mejía, representante de PNUD en Panamá. Julio de 2016.

Entrevista a Urania Vázquez Guillot, coordinadora del Observatorio Urbano Local de la zona Metropolitana de Xalapa. Noviembre 2015.

Comunicación telefónica con Rut Bill, coordinadora, Desenvolupament Organitzatiu i Règim Interior Ajuntament de Castelldefels. Noviembre 2015.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Entrevista semi-estructurada aplicada a los miembros de los Observatorios de Seguridad de Acapulco, Cuernavaca y Panamá**

Nombre del Observatorio:

Tipo de afiliación:

Contacto:

Posición dentro de la organización:

#### **Módulo 1. Diseño organizacional**

- 1.-Conformación del Observatorio
- 2.-Criterios de selección de personal
- 3.-Funciones y tareas realizadas por los miembros del Observatorio
- 4.-Alianzas de trabajo y colaboración con otros Observatorios y ONG´s
- 5.-Grado de autonomía para la toma de decisiones

#### **Módulo 2. Recursos financieros**

- 1.-Fuentes de financiamiento
- 2.-Tipos de financiamiento
- 3.-Periodicidad y condiciones de financiamiento

#### **Módulo 3. Infraestructura**

- 1.-Ubicación del Observatorio
- 2.-Condiciones del espacio físico
- 3.-Softwares y hardwares utilizados en sus actividades

#### **Módulo 4. Calidad de la información**

- 1.-Fuentes de información
- 2.-Instrumentos de recolección de la información utilizados
- 3.-Metodos de verificación de la información

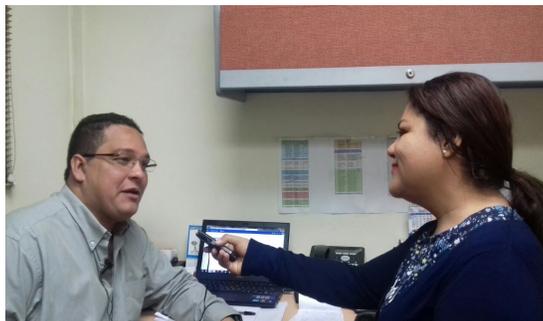
## **Módulo 5. Interacción gubernamental**

- 1.-Convenios y acuerdos de trabajo con el Municipio
- 2.-Dependencias de gobierno que colaboran con el Observatorio
- 3.-Continuidad Institucional al cambio de gobierno

## Anexo2. Memoria fotográfica de estancia académica en el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá



Llegada a la Cámara de Comercio, industrias y Agricultura de Panamá



Entrevista a los miembros del Observatorio