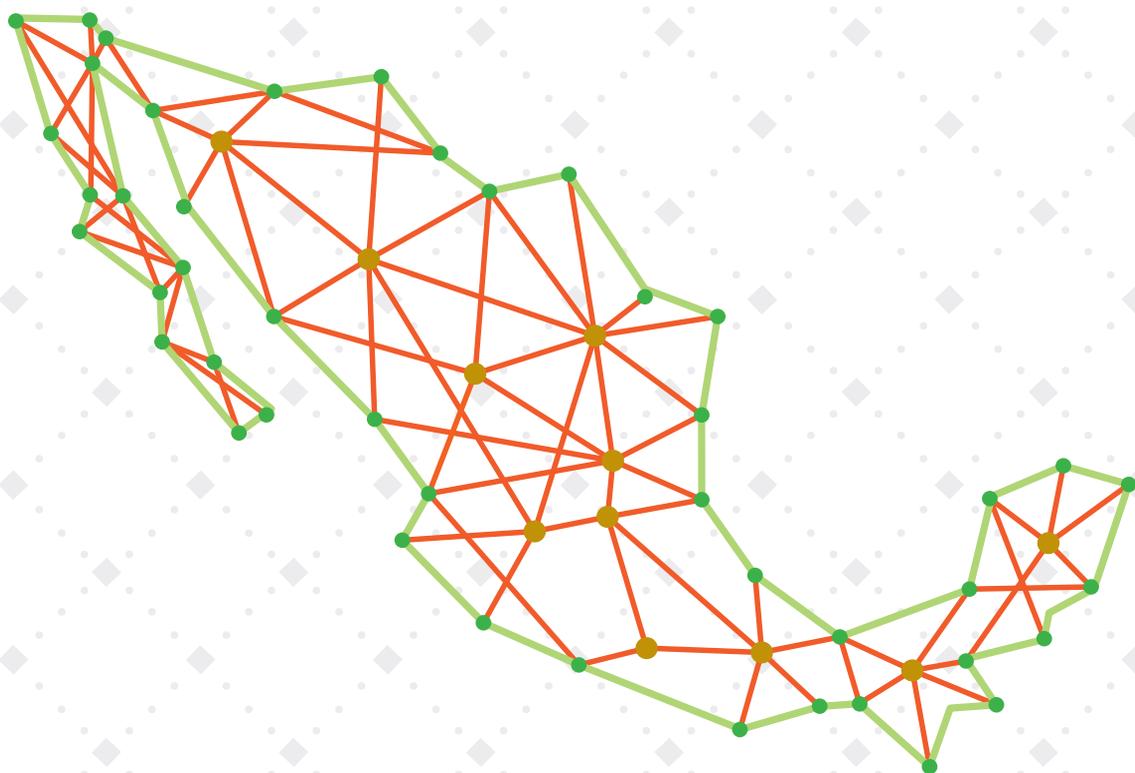


# La observación ciudadana en seguridad

EL CASO DE LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS



RED NACIONAL  
DE OBSERVATORIOS  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD



OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

## LA OBSERVACIÓN CIUDADANA EN SEGURIDAD. EL CASO DE LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS

### DIRECTOR DE OBRA

Francisco Javier Rivas Rodríguez

### COORDINADORA EDITORIAL

Miroslava Ortiz Flores

### AUTORES

Álvaro Vizcaíno Zamora  
Ana Lorena Delgadillo Pérez  
Carlos Danel Cendoya  
Carlos Zamarripa Aguirre  
Claudia Alejandra Verduzco Moreno  
Doria del Mar Vélez Salas  
Edna Camelia Jaime Treviño  
Esperanza Martell Izquierdo  
Francisco Javier Rivas Rodríguez  
Frédéric Le Pollozec  
Gerardo Márquez Guevara  
Héctor Jaime Larios Y Santillán  
Jaime García de la Rosa  
Javier Alejandro Corzo Téllez  
Jesús Elier Flores Salas  
José Manuel López García  
Juan Antonio Centeno Quevedo  
Juan Francisco Torres Landa Ruffo  
Krimilda Bernal Hoyos

Leonardo Guillermo González Tafolla  
Leonel Fernández Novelo  
Manuel Alejandro Vélez Salas  
Marco Antonio Zamarripa González  
María del Carmen Flores Acevedo  
María del Rosario Novoa Peniche  
María del Rosario Viguera Pliego  
María Elena Morera Mitre  
Maricarmen López Peña  
Martha Ivonne Alvidrez Méndez  
Mayra Georgina Legaspi Tristán  
Miroslava Ortiz Flores  
Ricardo Márquez Blas  
Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
Roberto Andrés Ochoa Romero  
Santiago Nieto Castillo  
Siegfried Herzog  
Vania Pérez Morales  
Vicente Hernández Elías

### DISEÑO EDITORIAL

Citlaly Andrade Paredes

### PORTADA

Josúe López Espiritu

### COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN

Esperanza Martell Izquierdo

Primera edición, septiembre 2023

ISBN: 978-607-8938-05-6

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD  
Kepler No. 128-B2, Col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11590, Ciudad de México, México.  
[www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

# La observación ciudadana en seguridad

---

EL CASO DE LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS



# Índice

**07 ACRÓNIMOS**

**08 MENSAJE INICIAL**

*Carlos Danel Cendoya*

**09 PRESENTACIÓN**

*Francisco Rivas*

**15 PRÓLOGO**

*Edna Jaime Treviño*

**18 AGRADECIMIENTOS**

**19 INTRODUCCIÓN**

**21 SECCIÓN 1. SOBRE EL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO**

**¿Qué deben ser los observatorios ciudadanos?  
Una reflexión desde su posicionalidad y pluralidad**  
*Doria Vélez Salas 22*

**La fundación del Observatorio Nacional Ciudadano**  
*Ricardo J. Sepúlveda I. 26*

**Construcción de ciudadanía de alta intensidad**  
*Héctor Larios Santillán 30*

**Reflexiones sobre el origen y destino del ONC**  
*Juan Francisco Torres Landa R. 33*

**37 SECCIÓN 2. LOS PILARES DEL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO**

**Los desafíos de dirigir una organización de la sociedad civil**  
*Francisco Rivas 38*

**La investigación: el pilar del quehacer del ONC**  
*Manuel Alejandro Vélez Salas 49*

**Incidir para mejorar la seguridad de todos**

*Leonel Fernández Novelo 55*

**Nuestro compromiso con la sociedad civil**

*Miroslava Ortiz Flores 60*

**Las víctimas primero** *María del Rosario Viguera Pliego 65*

**La relevancia de la comunicación para las OSC**

*Vicente Hernández Elías 71*

**Desarrollo institucional y observatorios ciudadanos**

*Javier Alejandro Corzo Téllez 75*

**Consideraciones para crear una OSC**

*E. Martell Izquierdo 79*

**84 SECCIÓN 3. LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS.  
EXPERIENCIAS DESDE LO LOCAL**

**Una década de la Red Nacional de Observatorios**

*Miroslava Ortiz Flores y Leonel Fernández Novelo 86*

**Observatorio de la Laguna. El primer observatorio  
ciudadano certificado** *Marco Antonio Zamarripa González 99*

**Cuatro años impulsando la seguridad humana en  
Apatzingán** *Leonardo Guillermo González Tafolla 104*

**Medir para evaluar y proponer, la labor del Observatorio  
Ciudadano de Ciudad Juárez** *Jaime García de la Rosa 109*

**FICOSEC, promotor de la observancia del delito en  
Chihuahua** *Martha Ivonne Alvídrez Méndez 113*

**Observatorios ciudadanos como constructores de paz**

*Jesús Elier Flores Salas 117*

**Observatorios ciudadanos, sumando esfuerzos para la  
seguridad de nuestros entornos**

*Mayra Georgina Legaspi Tristán 121*

**El compromiso social del Observatorio Ciudadano de  
Nuevo Casas Grandes** *Maricarmen López Peña 125*

**ICSUS Seguridad: una labor de incidencia ciudadana en  
Oaxaca** *José Manuel López García 128*

**Incidir desde la carne asada** *Krimilda Bernal Hoyos 131*

**El inicio de un camino en búsqueda de la seguridad**

*Juan Antonio Centeno Quevedo 134*

**La participación ciudadana en Michoacán**

*Claudia Alejandra Verduzco Moreno 138*

### 142 SECCIÓN 4. ALIADOS ESTRATÉGICOS DE LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS

**La colaboración entre el ONC y la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad** *Siegfried Herzog* 143

**La seguridad como causa en común**  
*María Elena Morera Mitre* 147

**Observatorios locales: un modelo exitoso de participación ciudadana** *Vania Pérez Morales* 150

**Una colaboración internacional para fortalecer el Estado de Derecho** *Frédéric Le Pollozec* 153

**Colaboración por la justicia** *Ana Lorena Delgadillo* 155

### 159 SECCIÓN 5. COLABORACIONES DE OBSERVATORIOS CIUDADANOS CON AUTORIDADES Y ESPECIALISTAS

**El Observatorio Nacional Ciudadano colaborador y promotor de la transparencia y rendición de cuentas en la Fiscalía General del Estado de Coahuila**  
*Gerardo Márquez Guevara* 161

**Observación y visión ciudadana en la procuración de justicia** *Carlos Zamarripa Aguirre* 165

**La ciudadanización de los procedimientos de la Procuraduría de Baja California Sur**  
*María del Carmen Flores Acevedo* 170

**Un aliado permanente** *Santiago Nieto Castillo* 173

**Colaboración entre la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y los Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad** *María del Rosario Novoa Peniche* 177

**El modelo de registro de incidencia delictiva en México**  
*Álvaro Vizcaíno Zamora* 184

**Las contribuciones del Observatorio Nacional Ciudadano**  
*Ricardo Márquez Blas* 192

**La colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Observatorio Nacional Ciudadano** *Roberto A. Ochoa Romero* 195

### 198 REFLEXIONES FINALES

# Acrónimos

<b>AC</b>	Asociación Civil
<b>ANSJL</b>	Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad
<b>CIESIP</b>	Comité Interinstitucional de Estadística e Informática sobre Seguridad Pública
<b>CNI</b>	Centro Nacional de Información del SESNSP
<b>CNSP</b>	Consejo Nacional de Seguridad Pública
<b>FJEDD</b>	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
<b>FNF</b>	Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>ONC</b>	Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad
<b>OSC</b>	Organización de la Sociedad Civil
<b>PUMS</b>	Por un México seguro
<b>RNO</b>	Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad
<b>SESNSP</b>	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
<b>SISDEL</b>	Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva
<b>UCP</b>	Unidades Criminalísticas de Proximidad

# Mensaje inicial

El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) y la Red Nacional de Observatorios (RNO) que coordina, desempeñan un papel fundamental para nuestro México. Son ciudadanos que de forma independiente y apartidista promueven la transparencia, la seguridad y el Estado de Derecho en el país.

Su compromiso es ejemplo de cómo el futuro de México está en nuestras manos, en manos de todos los ciudadanos, todas las instituciones, todas las empresas. Es a través de la información, el diálogo constructivo y la rendición de cuentas, que podemos forjar un futuro mejor.

Felicidades al ONC por sus primeros 10 años de historia al frente de la RNO. Que sean muchos más de trabajo a favor de construir un mejor país.

**CARLOS DANIEL CENDOYA**

*Presidente del Observatorio Nacional Ciudadano*

# Presentación

En los primeros meses de 2023 se han registrado diariamente: 80 víctimas de homicidio doloso, 40 personas desaparecidas, 2 feminicidios, 411 lesiones dolosas, 1 secuestro, 26 extorsiones, 542 robos con violencia, 407 robos de vehículo, 160 robos a casa habitación, 214 robos a negocio, 275 robos a transeúnte, 44 robos en el transporte público, 690 hechos de violencia familiar, 58 violaciones, 2 casos de trata de persona, 260 casos de narcomenudeo en nuestro país.

Todo ello se refiere a cifras oficiales que apenas corresponden —en promedio—, al 7% del total de delitos que día a día sufren las personas en México. Ante esta situación que nos ha aquejado por casi dos décadas, ¿los mexicanos debemos resignarnos a esta incidencia delictiva y a estos múltiples ejercicios de violencia? ¿Qué podemos hacer quienes vivimos y transitamos en este país? ¿Hasta dónde nos toca como sociedad actuar y cuál es la responsabilidad exclusiva de nuestras autoridades?

Quienes integramos el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) creemos firmemente que los ciudadanos debemos cuestionar las decisiones y acciones de la autoridad frente a los delitos, exigir, proponer, apoyar y cuando es justo, reconocer los buenos resultados obtenidos. Con ese espíritu, en el 2010 se fundó el ONC como respuesta al deterioro sistemático de las condiciones de seguridad. Una organización civil apartidista, objetiva, independiente, autónoma, crítica y valiente.

Somos una organización que garantiza su apego a la verdad gracias a nuestro trabajo riguroso, y a que nunca hemos recibido un solo peso de recursos públicos, dádivas o “favores especiales”. Hemos optado por fundear nuestra actividad con recursos propios, donaciones de particulares no involucrados en la política, y principalmente, mediante fondos internacionales dirigidos a

## PRESENTACIÓN

atender problemas de poblaciones específicas, los cuales son auditados periódicamente.

Desde entonces, en el ONC hemos descrito de manera clara los desaciertos de las autoridades de los tres niveles y órdenes de gobierno involucradas en la respuesta institucional necesaria para garantizar la protección de los derechos individuales y colectivos; de prevenir la comisión de delitos; de permitir el acceso a la justicia; de asegurar la no repetición de estas conductas lesivas; y, la reparación del daño a las víctimas.

También hemos capacitado a servidores públicos; evaluado la ejecución y el impacto de políticas públicas; coadyuvado en la elaboración de reformas normativas; impulsado reestructuraciones institucionales; donado tecnología; hemos sido un vínculo entre autoridades y sociedad; atendido psicológica y legalmente a las víctimas del delito; y, fortalecido las capacidades de la ciudadanía a través de la creación de observatorios locales.

El primer bosquejo de la organización que podría ser el ONC se realizó en 2008 en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), cuando los poderes y órdenes de gobierno, las instituciones académicas, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil establecieron compromisos puntuales. Se acordaron programas y mecanismos de cooperación para que cada una de las partes desarrollase, en su propio ámbito, acciones que lograsen disminuir los delitos, fortalecer las instituciones, brindar justicia y atención a las víctimas, así como hacer frente a las causas que mantienen viva dicha crisis.

Uno de los acuerdos, el número 26, preveía la creación de un Observatorio Ciudadano “que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos”. Específicamente, la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal sería responsable de “promover la creación de un Observatorio Ciudadano plural, representativo de los distintos sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social” en un tiempo máximo de 3 meses.

## PRESENTACIÓN

Como la mayor parte de los compromisos asumidos en el ANS JL, la creación del Observatorio Ciudadano, contemplado como un ejercicio de colaboración entre autoridades y ciudadanos, no se cumplió.

Es por ello que las organizaciones civiles México Evalúa, México Unido Contra la Delincuencia, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Transparencia Mexicana, México SOS y agrupaciones empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), fundaron en 2010 el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) con el objetivo de:

1. Analizar sistemáticamente la incidencia nacional y estatal de los delitos.
2. Publicar dicha información para que pudiese ser accesible para toda la sociedad.
3. Enfatizar los avances y retrocesos en materia de seguridad.
4. Brindar recomendaciones al conjunto de autoridades para ser más efectiva.
5. Supervisar el cumplimiento de acciones dirigidas a reducir la violencia.
6. Apoyar a las autoridades con los medios disponibles de las organizaciones civiles.
7. Construir redes ciudadanas especializadas en seguridad.
8. Atender a las víctimas del delito.

Edna Jaime y el equipo de México Evalúa —a quien a título personal y como organización siempre agradeceré el gesto—, fueron los responsables de diseñar el modelo de organización y la metodología para crear capacidades en la sociedad civil para que fuera posible la existencia de observatorios locales.

## PRESENTACIÓN

Hacia el final de la administración del presidente Calderón, el gobierno federal destinó importantes recursos para que las autoridades estatales y municipales estableciesen su propio observatorio. Dicho proyecto terminó por fracasar: en un par de años se pusieron en marcha más de un centenar de observatorios que dependían de los recursos públicos, que carecían de objetividad e independencia —dado que quien aprobaba la narrativa era el propio gobernador o alcalde— y que nunca fueron autosustentables.

Con el inicio de la administración del presidente Peña, dichos fondos desaparecieron y casi la totalidad de los observatorios no pudieron transitar hacia un modelo de independencia económica.

Con esa experiencia y ante la complejidad que representa tanto comprender cómo atender las características propias de los diversos fenómenos delictivos presentes en cada uno de los rincones del país, el ONC y México Evalúa pusimos en marcha el proyecto de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). Esta debía componerse de organizaciones locales representativas, con recursos independientes y que siguiesen los principios del propio ONC.

Esta no fue una tarea sencilla durante los primeros años de trabajo del Observatorio, no solo por el contexto de violencia del país y el miedo derivado del mismo, sino porque la participación ciudadana en estos temas en el ámbito local era incipiente. En otras palabras, aún no nos encontrábamos preparados para toda la vorágine de ejercicios de violencia para denunciar que cotidianamente aumentaba la incidencia de diversos delitos y de violaciones a derechos humanos, a la par de exigir una respuesta por parte de las autoridades.

Ello fue evidente en el marco de la creación de la Agenda Común Ciudadana que encabezó el ONC para definir conjuntamente las diversas prioridades que debían comenzar a atenderse desde la sociedad civil en 2011. De hecho a partir de esta se determinaron los delitos de alto impacto a los cuales les daría seguimiento el ONC y la RNO.

En el primer cuatrimestre de 2013, el ONC y México Evalúa capacitamos al entonces recién creado Consejo Cívico de las

## PRESENTACIÓN

Instituciones, A.C. (CCIAC), con sede en la zona metropolitana de La Laguna —que incluye los municipios de Torreón y Matamoros en Coahuila, y de Gómez Palacio y Lerdo en Durango—, con la metodología que México Evalúa había desarrollado. El 1 de abril de ese mismo año, el CCIAC se convirtió en el primer observatorio local certificado de seguridad, justicia y legalidad, y con ello nació la RNO.

Diez años después, el ONC ha certificado a 34 organizaciones como observatorios ciudadanos locales y, con ello, ha conformado una red que es referente en la materia y que funge como contrapeso ante la autoridad. Existen ejemplos puntuales sobre la labor realizada desde esta red ciudadana y objetiva, por ejemplo, la RNO ha identificado inconsistencias y falsedades publicadas por las autoridades sobre incidencia delictiva; ha capacitado a integrantes de las instituciones policiales, de las procuradurías y fiscalías; ha denunciado actos de corrupción de funcionarios; ha expuesto el uso indebido de recursos; ha apoyado a víctimas; ha impulsado reformas normativas; ha generado estudios relevantes de seguridad y justicia; entre otros.

El trabajo de la RNO ha sido invaluable y sin ella es muy probable que las condiciones de seguridad de México serían radicalmente diferentes. Debido a ello, a través de este libro queremos reconocer el trabajo de todos aquellos que han trabajado para que esto sea posible, queremos contar historias de éxito de la RNO, queremos explicar cómo se puede conformar un observatorio y enfatizar los retos y dificultades que enfrentarán.

Estamos convencidos de que el modelo ONC-RNO puede ser replicado tanto en otros sectores como en otros países, pues es un ejemplo de lo que se puede construir desde la sociedad civil en contextos caracterizados por ejercicios cotidianos de violencia, corrupción, impunidad y/o destrucción institucional.

Por la importancia que ha tenido este ejercicio ciudadano derivado de una indudable labor colaborativa, quiero agradecer a quienes han integrado y han sido aliados tanto del ONC como de la RNO desde su creación. Si bien hoy más que nunca es necesaria nuestra labor, mi deseo es que lleguemos a ser obsoletos e innecesarios porque en nuestro país se protege a la población,

## PRESENTACIÓN

se tiene acceso a la justicia, se respetan los derechos humanos, se tienen mecanismos eficientes de transparencia y rendición de cuentas.

Hasta que ese día no llegue, tanto el ONC como la RNO y nuestros aliados seguiremos trabajando para tener paz y el sólido Estado de Derecho que tanto nos merecemos en México.

**FRANCISCO RIVAS**

*Director General del Observatorio Nacional Ciudadano*

# Prólogo

Durante muchos años, hablar de vigilancia y control ciudadano sobre las decisiones de los gobiernos en México era una quimera, un buen deseo, un objetivo noble que difícilmente se podía materializar.

Sin embargo, la grave crisis de inseguridad que vive nuestro país desde hace tres décadas comenzó a lastimar a la sociedad y a trastocar su convivencia de una manera tan directa y profunda, que la propia ciudadanía empezó a exigir a sus autoridades resultados como no lo había hecho con ningún otro tema de política pública.

Esa exigencia, al principio, era difusa y generalista. Se pedía “seguridad”, pero no se tenía una idea clara de qué era lo que ello significaba, más allá del regreso a un añorado estado de cosas previo en el que “estas cosas no sucedían”.

Los empresarios y comerciantes afectados en sus operaciones por el crimen aprovecharon la experiencia y peso de sus organizaciones y cámaras para hacer oír su voz ante las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Se sumaron pronto a esa exigencia padres de familia, iglesias, organizaciones vecinales, colectivos de derechos humanos y muchos otros grupos de nuestra sociedad, animados por el deseo de vivir en paz y justicia.

Esas fueron las semillas de lo que después se transformaría en las organizaciones ciudadanas de seguridad, justicia y legalidad que conforman la Red Nacional de Observatorios, que celebra en 2023 diez años de compromiso y esfuerzo.

Esa transformación no ha sido fácil. Ha exigido un trabajo constante y discreto de construcción de confianza, de establecimiento de canales de diálogo y de levantamiento de puentes de

entendimiento entre la sociedad y las autoridades. Ha demandado, también, la organización de ciudadanos de todas las clases sociales, ocupaciones y posturas políticas. Ha requerido además, un factor clave e inédito en nuestro país: la profesionalización de la sociedad civil en tareas de vigilancia y acompañamiento en materia de seguridad.

En México Evalúa nos ha llenado de orgullo ser parte de este proceso de construcción de instituciones ciudadanas. Acompañamos la formación de observatorios ciudadanos de seguridad y justicia en sus inicios. Recorrimos las principales ciudades del país en todos los estados, dialogado con empresarios, sumado a organizaciones civiles locales y tendido lazos de colaboración respetuosa y transparente con las autoridades de municipios, estados y federación con un solo fin: lograr el nacimiento de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad que hoy celebra una década de vida.

La tarea no ha sido sencilla, pues observar y acompañar la política pública contra la delincuencia no es algo que pueda dejarse a la improvisación. Se requiere una metodología clara para que todos los observatorios, sin importar el estado o la ciudad donde estén operando, lo hagan con parámetros claros de evaluación e incidencia. Ello exige, primero, datos confiables, piezas de información verificada y ordenada que permitan medir el fenómeno correspondiente en cada ciudad, en cada entidad federativa y, desde luego, a escala nacional.

Se dice fácil, pero esos datos hasta hace pocos años, estaban completamente fuera de la lista de prioridades del Estado mexicano. Fue en parte gracias al empuje que hizo la sociedad civil que las autoridades de todos los órdenes de gobierno y de los tres poderes comenzaron a sistematizar, ordenar y producir esa información. México Evalúa se enorgullece en haber puesto las semillas que el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha hecho crecer de manera prodigiosa. Ha sido un enorme gusto haber trabajado hombro con hombro con nuestros queridos colegas, poniendo los cimientos metodológicos de lo que es ahora un sólido edificio.

## PRÓLOGO

La Red Nacional de Observatorios hoy monitorea, analiza y ayuda a comprender la dinámica de la delincuencia. También genera propuestas viables y bien pensadas de política pública para mejorar la seguridad y la justicia, a través del fortalecimiento de las instituciones. El esfuerzo constante y paciente de cientos de mujeres y hombres de toda nuestra república ha logrado que esta red sea una brújula confiable que nos ayuda a mantener el rumbo correcto en nuestro largo viaje hacia un país en paz.

Sirva este libro para documentar de manera objetiva y fidedigna los avances, que son muchos y muy importantes, de esta titánica tarea colectiva, así como los desafíos, siempre numerosos y apremiantes, que todavía tenemos por delante en materia de seguridad. Sirva también como un testimonio de cómo la ciudadanía, unida y coordinada, al trabajar con método y sistema, puede ayudar a fortalecer las instituciones públicas para ponerlas al servicio de la seguridad, lo que al final del día ayuda a que tengamos una democracia más funcional y efectiva.

Confío en que usted, amable lector, al recorrer estas páginas terminará con más esperanza en el futuro, tras conocer el esfuerzo de tantos ciudadanos de bien para construir un país en el que todas y todos podamos vivir libres y seguros.

**EDNA JAIME TREVIÑO**

*Exdirectora y fundadora de México Evalúa*

# Agradecimientos

El Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) agradece a todas las personas que han contribuido a la creación y fortalecimiento de la Red Nacional de Observatorios (RNO). A nuestras y nuestros fundadores, donantes, equipo del ONC y observatorios locales, aliados y medios de comunicación.

Asimismo, agradecemos a todas las personas que participaron en la redacción de este libro. Su voz es fundamental para dar cuenta de la labor, logros, retos y aprendizajes de los observatorios ciudadanos de la red. Su compromiso con las causas sociales es invaluable.

Finalmente, hacemos una mención especial a los observatorios ciudadanos de Durango y de La Laguna, cuyo donativo nos permitió imprimir este libro que documenta una década de experiencia de la red. Gracias por su generosidad y compromiso.

# Introducción

Los observatorios ciudadanos son mecanismos independientes de control social que monitorean temas de interés para la población, y analizan, evalúan y generan propuestas puntuales de política pública dirigidas a mejorar nuestra realidad. Por tal motivo, su profesionalización y rigurosidad son fundamentales para el logro de sus objetivos. En México, en el 2013, en un contexto de altos niveles de criminalidad, violencia e impunidad, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) y México Evalúa emprendieron la construcción de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), con capacidades técnicas y de incidencia en el ámbito local.

La RNO es una comunidad de organizaciones de la sociedad civil, que mediante una metodología estandarizada de análisis estadístico monitorea, analiza y comprende el comportamiento de delitos de gran impacto para la sociedad. Además, a partir de sus estudios y proyectos, los observatorios generan propuestas fundamentadas que promueven la rendición de cuentas y la mejora continua de la respuesta institucional. No obstante, el camino no ha sido lineal, las organizaciones han enfrentado retos y adquirido aprendizajes que pueden ser de utilidad para quienes decidan emprender un observatorio ciudadano a partir de un modelo profesional.

Es así que este libro tiene como objetivo documentar los diez años de trayectoria de la RNO; el modelo de certificación de observatorios que impulsa; así como los logros, retos y aspiraciones de las organizaciones que la integran. Para ello, se recopilaron textos cortos que comparten las experiencias y proyectos del ONC, los observatorios locales y personas aliadas, cuya labor ha sido fundamental para impulsar iniciativas ciudadanas que aporten a transformar las condiciones de seguridad y justicia en nuestro país.

## INTRODUCCIÓN

Esta obra consta de 37 textos organizados en 5 secciones. En la primera sección se comparten las bases conceptuales de los observatorios ciudadanos, así como el contexto y proceso de creación del ONC a través de la pluma de algunos de sus fundadores. En la segunda sección se documenta el trabajo de las direcciones que integran el ONC, sus proyectos, logros y su articulación con la RNO, puesto que existe un compromiso institucional de contribuir a fortalecer a la sociedad civil.

En la tercera sección se documenta el proceso de creación, crecimiento y consolidación de la RNO; además de las experiencias de algunos de los observatorios integrantes de la RNO, con énfasis en sus logros, retos y prospectiva. En la cuarta sección se presentan las experiencias de aliados estratégicos de la sociedad civil y organismos internacionales que han impulsado la incidencia de los observatorios ciudadanos a través de la articulación, apoyo y acciones conjuntas.

En la quinta sección se reúnen testimonios de autoridades, ex autoridades e integrantes de la academia, con quienes los observatorios ciudadanos han colaborado para la implementación de distintos proyectos de seguridad y justicia, de gran relevancia local y nacional. Finalmente, el libro cierra con algunas reflexiones sobre la labor de la RNO y de cada uno de sus miembros, las áreas de oportunidad y siguientes pasos.

Se espera que esta obra sea un documento de consulta para las personas que desean conocer cómo construir y fortalecer un observatorio ciudadano. El modelo de certificación de observatorios, las experiencias, alianzas y conocimientos adquiridos que aquí se documentan, representan un punto de partida para emprender un activismo ciudadano profesional e independiente que aspira a vivir en un país en paz y con justicia para todas y todos.

# Sobre el Observatorio Nacional Ciudadano

---

- 22** ¿Qué deben ser los observatorios ciudadanos? Una reflexión desde su posicionalidad y pluralidad
- 26** La fundación del Observatorio Nacional Ciudadano
- 30** Construcción de ciudadanía de alta intensidad
- 33** Reflexiones sobre el origen y destino del ONC

### ¿QUÉ DEBEN SER LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS? UNA REFLEXIÓN DESDE SU POSICIONALIDAD Y PLURALIDAD

**DORIA VÉLEZ SALAS**

*Directora de Investigación del Observatorio Nacional Ciudadano*

Desde la década de los noventa se han creado diversos observatorios en materia de seguridad en América Latina y el Caribe. Su surgimiento y las características adquiridas con el paso del tiempo no han sido homogéneas, pues han respondido paulatinamente a las necesidades del contexto. En reconocimiento de este fenómeno social, algunos académicos como Srur (2014) han identificado dos grandes olas en cuanto a su evolución, la primera de ellas que se dio principalmente en Colombia y tuvo como rasgo primordial el surgimiento y desarrollo de dos enfoques conceptuales: el epidemiológico y el de cultura ciudadana. Mientras que la segunda gran ola tuvo como particularidad la expansión de los observatorios en la región especialmente entre 2011 y 2013.

La tendencia que destacan es que la mayoría de los observatorios creados hasta ese momento eran principalmente gubernamentales y de nivel sub-nacional. Ello no representa una cuestión de menor importancia sino al contrario revela que la creación de dichas instituciones era considerada como parte de las políticas públicas implementadas en la materia. Esto les otorga un cariz totalmente distinto a los observatorios, puesto que los respalda cierto consenso político a la par que les faculta de mecanismos para acceder a información específica en torno al fenómeno delincencial.

Si bien este rasgo de los observatorios creados puede revelar las necesidades de legitimación de algunos actores políticos; también muestra las reticencias, obstáculos y/o dificultades para la participación ciudadana activa, crítica y eficaz en estas materias. Al respecto, los académicos en cuestión documentaron que “muchas

## SECCIÓN 1

de estas instituciones carecen de la infraestructura, los recursos humanos y económicos, así como el apoyo político sostenido” (Srur, 2014).

Ante este panorama, es importante destacar que no basta la intención de actores sociales ajenos a la esfera gubernamental y política de crear este tipo de organizaciones que pueden observar y analizar las problemáticas; sistematizar y generar información; apoyar la toma de decisiones; evaluar y monitorear las políticas públicas; difundir datos estratégicos; entre otros. No basta con conseguir los recursos necesarios para que este opere. No basta con crear la infraestructura y armar planes de trabajo con sus respectivas metas. Entonces, ¿qué se requiere para ser un observatorio ciudadano que funcione objetivamente y abone a la solución de la situación, en este caso, de seguridad y justicia?

En primera instancia, quien o quienes encabecen la creación y consolidación de un observatorio ciudadano deben ser conscientes de que este deberá ser una institución que brindará una perspectiva única: la visión de quien vive día a día los problemas, la visión de quien es afectado tanto por la acción como la inacción de las autoridades correspondientes. Ello implica ser consciente de que el interés último de las acciones que realice este organismo no versa en torno a un grupo o actor político.

Tener presente este rasgo como esencia del observatorio no es sencillo pues siempre existe la posibilidad de sucumbir a privilegiar a una institución gubernamental solo por el hecho de implementar algún proyecto conjunto o por tener acceso a ciertos recursos económicos etiquetados. En el fondo esto conlleva una acción riesgosa que puede poner en entredicho a la organización: darle más peso a la postura política que a los resultados de un análisis riguroso y objetivo.

Respecto a esta diatriba quizás haya quien justifique dicha concesión bajo el argumento de un mayor beneficio para la población, dado que facilitaría llevar a cabo proyectos para alcanzar los fines perseguidos por el observatorio. No obstante, esta ponderación sería un tanto equívoca dado que se optaría por ignorar que, de este modo, la organización estaría legitimando políticamente a determinada institución o gobierno. Un observatorio ciudadano

## SECCIÓN 1

debe ser visto no como un enemigo sino como un aliado que hace visible lo que está realmente sucediendo a las autoridades.

Ante este tipo de colaboraciones estratégicas que puede tener un observatorio ciudadano para incidir en la toma de decisiones de política pública, este nunca debe hacer caso omiso de sus observaciones o de los resultados de sus análisis solo por el hecho de poder colaborar. Si realiza esa omisión o sacrificio estaría faltando a su esencia que lo define: la visión ciudadana, es decir, la visión de quien es afectado cotidianamente por los problemas, por la acción o inacción de las autoridades correspondientes.

Es fundamental destacar que la visión que aporta un observatorio ciudadano en torno a problemas públicos no debe basarse en opiniones subjetivas sin fundamento, al contrario, afín a su naturaleza debe generar evidencia que respalde sus denuncias y exigencias a los actores políticos. Esta característica de los observatorios ciudadanos es la que permite diferenciarlos de cualquier otra organización o movimiento social. Por esta razón, independientemente de los recursos con los que cuente un observatorio ciudadano, este debe abocarse a contar con la estructura necesaria que le permita generar evidencia, ya sea de tipo cuantitativo, cualitativo, geoespacial, entre otros.

Debe requerir mucha riqueza emprender y andar por el camino de un observatorio ciudadano, no solo de recursos económicos sino de enfoques. Ello se debe a que al adquirir el adjetivo de ciudadano como esencia debe representar no solo la visión de un grupo específico de actores sociales, sino que debe ser capaz de representar y ponerse en los zapatos de cada una de las personas que padecen las problemáticas en torno a las cuales está dedicando su quehacer. En otras palabras, un observatorio ciudadano debe colocarse siempre lentes multifocales que le permitan observar, documentar, analizar y comunicar con objetividad.

La pluralidad de un observatorio ciudadano debe ser en dos vías: la interna y externa. Por un lado, debe tener la capacidad de observar, documentar y analizar con los lentes de cada uno de los integrantes de la organización pues ello permite generar evidencia más rica sobre los problemas de seguridad; a la par que genera dicha visión pensando en la afectación que tiene

## SECCIÓN 1

determinada situación en todos los actores y sectores sociales. Por ende, un observatorio ciudadano no debe olvidar que su función social debe volcarse al entendimiento y a la solución de asuntos públicos.

Si un observatorio ciudadano se extravía en cuanto a su posicionalidad y pluralidad no solo pierde su esencia, sino que se vuelve copartícipe de lo que está aquejando a la sociedad.

### Referencias

Srur, J. (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. Documento para discusión #IDB-DP-364. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/%C2%BFQu%C3%A9-observan-los-que-observan-el-delito-Pasado-presente-y-futuro-de-los-observatorios-del-crimen-y-la-violencia-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

## SECCIÓN 1

### LA FUNDACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO

#### **RICARDO J. SEPÚLVEDA I.**

*Ex-director y fundador del Observatorio Nacional Ciudadano*

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC), con este nombre se acordó el nacimiento de una de las organizaciones sociales de mayor incidencia en la etapa reciente de México. El ONC surgió en momentos de gran incertidumbre y de intensa necesidad de participación de la sociedad civil. De manera imprevisible y abrupta habíamos perdido el contexto de relativa seguridad (y estabilidad en consecuencia) que había caracterizado a la nación mexicana en las etapas llamadas de transición democrática. Este reto tomó por sorpresa a las autoridades y a la sociedad e implicó una intensa labor de reorganización para crear las herramientas que permitieran atender una problemática de alcance nacional. El acelerado crecimiento de los índices de inseguridad generó un clima de violencia social hasta ese momento desconocido.

Tuve el privilegio de participar en el proceso de creación del ONC como su director fundador, y ahora recibo la invitación —que por supuesto agradezco— de poner en unas breves líneas un resumen de aquel contexto y del ánimo con el que se trabajó en este importante proyecto de promoción de derechos de las personas, como son la seguridad y la justicia.

Quizá, antes de resumir lo que fueron los ánimos y las convicciones que privaron en esos momentos, puedo referir algunos aspectos de mi motivación personal al aceptar la invitación que recibí de participar en aquel proceso.

Por un lado, siempre he estado comprometido con la defensa y promoción de derechos humanos, y tengo la convicción de que hacerlo a nivel de una política de Estado, es el camino para conducir —o reconducir— a cualquier sociedad llevándola a mirar

## SECCIÓN 1

a sus propósitos esenciales y a avanzar por el camino justo. No hay Estado que se justifique —ni organización social— si no se salvaguarda el ejercicio, de manera ordinaria, de los derechos humanos de sus integrantes.

El ONC era, y es, una iniciativa de defensa y promoción de derechos humanos, que, si bien tiene una especialización en el tema de seguridad, su ámbito de acción se enmarca finalmente en el amplio campo de la defensa y promoción de los derechos humanos.

La otra gran motivación era la de colaborar en fomentar la participación social. En el binomio sociedad-Estado, que define a las organizaciones políticas, siempre he pensado que la parte más importante la desempeña la sociedad. En ese momento se abría una coyuntura para la participación social, de manera coordinada, en uno de los sectores con mayores problemáticas, como era el de la inseguridad pública.

La combinación derechos humanos-participación social, me pareció que no daban opción a declinar la invitación. Agradecí mucho la deferencia y el reto, que además tenía el incentivo de poder interactuar con personas de gran legitimidad como lo son quienes en ese momento tomaron la batuta de dirigir los movimientos sociales para combatir la creciente ola de delincuencia.

Es así como arrancamos, con oficinas prestadas y con la alta encomienda de llevar a cabo una especie de coordinación o de ser la voz que conjuntara el trabajo que realizaban distintas organizaciones sociales. La estrategia resultaba clara y adecuada: sumar esfuerzos para aumentar la incidencia. Evito mencionar nombres y organizaciones para no omitir alguna y faltar a la justicia, pero debo de reconocer que desde distintas especialidades y palestras se conjuntó un movimiento social, auténtico, fuerte y legítimo.

Las dificultades, más allá del reto mismo de combatir la delincuencia, sobre lo que mencionaré más adelante, surgieron como sucede siempre que se trabaja desde la sociedad civil: resistencia de las autoridades, falta de diálogo, descalificaciones, entre otros. Sin embargo, desde mi experiencia en esos momentos iniciales del ONC, debo reconocer que pudimos mantener una interlocución constante y seria con las autoridades, las cuales también se

## SECCIÓN 1

encontraban en un momento de reorganización. En ese momento surgieron el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Plataforma México y la reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal.

Otro aspecto que debo de reconocer, lo digo con plena conciencia, fue la actitud de colaboración y apertura que siempre privó en el ánimo de las organizaciones sociales, por encima de agendas, intereses o egos. Para muestra, cito la iniciativa de la Cumbre Ciudadana, que se organizó en 2012, para construir una agenda ciudadana en el contexto de las elecciones federales de ese año. En la Cumbre participaron el ONC y un gran número de organizaciones de la sociedad civil, con lo cual lograron impactar de manera directa y efectiva en la definición de la agenda de los candidatos y candidatas presidenciales de entonces. Se trató de un momento en el cual la participación ciudadana tomó la delantera y, gracias a su cohesión, logró marcar la agenda pública.

Con estos pilares, arrancamos. La primera tarea, como roca fundacional, fue la integración de un equipo que, aunque reducido, tuviera alta capacidad técnica y de trabajo para realizar las primeras tareas que nos propuso el consejo. Se trataba de incidir para que las autoridades escucharan a la sociedad civil, atendieran sus reclamos y diseñaran las políticas públicas adecuadas en materia de seguridad. La situación lo requería de manera urgente.

Para ello nos propusimos la elaboración de un informe periódico sobre la situación de la seguridad en México, requeríamos de indicadores y de una narrativa que explicara lo que la sociedad percibía de la situación que nos aquejaba. Para ello se eligió dar seguimiento al comportamiento de los delitos de alto impacto y presentar un informe ante los medios de comunicación de manera periódica. Ese informe, que muchas veces nos robó horas de sueño, terminó siendo un referente que orientó las políticas públicas hacia objetivos concretos.

Con la experiencia y con el apoyo de las organizaciones aliadas, el informe se fue robusteciendo. Un punto en el que vale la pena detenerse es el cambio que significó contar con información objetiva para conducir el debate público sobre datos, y no sobre opiniones. Este ejemplo, se trasladó a otros campos, para

## SECCIÓN 1

conducir la discusión en otros temas de las problemáticas sociales. En este sentido, vale la pena recalcar que fue la sociedad civil la que movió a las autoridades a actuar bajo esquemas de evaluación y de rendición de cuentas. El principio era: lo que no se puede medir no se puede mejorar.

El otro gran campo de actividad derivó de la vocación que tenía el ONC, desde su nacimiento, de ser una organización de organizaciones, es decir un *hub* (una red) que permitiera articular a varias asociaciones. Este mandato planteó el reto de ampliarse a las otras entidades y de promover una red de observatorios que pudieran trabajar a nivel local, igual que lo hacía el ONC en el ámbito nacional.

Fue llamativo encontrarse, prácticamente en todas las entidades federativas, personas y organizaciones sensibles, interesadas y con gran capacidad de activismo social. De esa forma, la red se fue expandiendo rápidamente en todos los lugares. Por supuesto que el trabajo que habían realizado previamente otras organizaciones abonó el terreno. En este tema, también la estrategia era clara, se trataba de un problema nacional y a la vez local, y así se tenía que atender.

Han pasado diez años desde ese nacimiento, el ONC se ha profesionalizado y madurado como organización. Su voz ha sido fundamental en esta etapa del México de hoy y ha sabido adecuarse a las diferentes circunstancias del contexto político y social. Si bien, persisten los retos y las dificultades en materia de seguridad, la aportación del ONC, como de otras organizaciones, ha sido fundamental.

México sigue siendo, comparativamente hablando, una sociedad poco participativa, hasta cierto punto apática y pasiva frente a los retos públicos, para muchos esta es la causa de muchos de nuestros rezagos sociales y de que no logremos superar algunos problemas públicos que se vuelven endémicos. Desde esta perspectiva, trabajar en crear y promover organizaciones sociales es a la vez un privilegio y una responsabilidad. Felicidades a todas y todos los que han dejado tiempo, esfuerzo y vida en el desarrollo del ONC.

# CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DE ALTA INTENSIDAD

## HÉCTOR LARIOS SANTILLÁN

*Presidente Honorario del Observatorio Nacional Ciudadano*

Quince años han pasado desde que se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) que conjuntó las voluntades de los tres órdenes de gobierno, poderes y sociedad civil para construir un México en paz y con justicia.

Ello no ocurrió en el vacío. La grave crisis de inseguridad que experimentaba el país, y que se manifestaba de formas diversas en las distintas regiones y comunidades, llevó a la sociedad a alzar la voz para exigir acciones y resultados a las autoridades. El deterioro de las condiciones e instituciones de seguridad y justicia era insostenible.

Uno de los 75 compromisos contenidos en el ANSJL fue la creación de un observatorio ciudadano que vigilara y supervisara su cumplimiento. En virtud de dicho contexto, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial tomaron las riendas y en el 2010 fundaron el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC). Una organización ciudadana, independiente y profesional que tenía como objetivos contribuir a la discusión, entendimiento y difusión de lo que sucedía en nuestro país, con información objetiva y rigurosa; y, ayudar a guiar las acciones de política pública.

### **1. Motivos por los cuales acepté ser presidente del ONC**

Como integrante del sector empresarial comprometido con los asuntos públicos, en el 2011 acepté la invitación para ser el presidente del naciente ONC. Me preocupaban, desde entonces, los altos grados de inseguridad y de violencia que vivíamos, por lo que tenía la responsabilidad social de impulsar que el ONC analizara y presentara periódicamente las cifras oficiales de los delitos

## SECCIÓN 1

de alto impacto a la ciudadanía, con el fin de tener un panorama más amplio de lo que sucedía en nuestro país.

Acepté esta honrosa comisión para contribuir a garantizar la operación del ONC, y establecer las bases de trabajo que le permitieran fortalecerse, profesionalizarse, incidir y convertirse en un contrapeso frente a la autoridad. Además de colaborar para fomentar la participación ciudadana informada y organizada que diera seguimiento a las acciones y políticas públicas, e impulsara la rendición de cuentas de las autoridades.

### **2. Mi experiencia como presidente del ONC**

Fui presidente del ONC del 2011 al 2020, periodo durante el cual tuvimos importantes logros y aprendizajes. Cada gobierno federal y estatales tienen su propia dinámica, pero no fue extraño enfrentar la resistencia de las autoridades al diálogo y la colaboración, así como críticas a nuestro trabajo. No obstante, el ONC ha construido puentes de interlocución y colaboración con las autoridades, pues tanto sus investigaciones como proyectos y programas contienen información y propuestas valiosas que deben ser consideradas en la toma de decisiones.

Uno de los mandatos del ONC es el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Esto fue lo que dio origen al reto de formar una Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). Trabajamos para promover y convencer a actores y organizaciones locales para replicar la metodología de análisis del ONC para sumarse a labores de supervisión y acompañamiento ciudadano. No bastaba con un Observatorio Nacional, debíamos sumar esfuerzos para analizar e incidir en los distintos escenarios en los que se ejerce cotidianamente la violencia.

### **3. Metas alcanzadas por el ONC**

Con el paso de los años, el ONC ha adquirido una experiencia muy valiosa y a raíz de ello se ha profesionalizado y consolidado como una de las organizaciones de la sociedad civil con mayor relevancia en materia de seguridad y justicia en México. Bajo un buen liderazgo, ha sabido adaptarse a los distintos contextos

## SECCIÓN 1

políticos, sociales y económicos, sin perder el objetivo y los valores de la organización.

Cabe destacar que el ONC ha integrado un equipo especializado y comprometido con la causa. Este equipo multidisciplinario ha contribuido al entendimiento de la complejidad de diversos fenómenos criminales, la violencia y las deficiencias de la respuesta institucional a través de los reportes de incidencia delictiva, de estudios y proyectos que siempre han proporcionado propuestas fundadas y factibles.

### **4. Reflexiones finales**

Reconozco la labor del ONC y de los integrantes de la RNO, la cual considero indispensable dadas las circunstancias en las que se encuentra el país. En medio de una crisis de inseguridad, impunidad y corrupción, necesitamos de una sociedad civil de alta intensidad que participe de los asuntos públicos. Observar, analizar, monitorear, incidir y evaluar las políticas públicas implementadas en la materia requiere de observatorios profesionales, por lo que el modelo de certificación de observatorios ciudadanos del ONC es una práctica que debe ser replicada.

La RNO se ha construido con el esfuerzo y compromiso de muchas personas. Ha transitado por distintas etapas que han permitido su crecimiento y consolidación. Actualmente se integra por 31 observatorios locales ubicados en 21 entidades federativas. No obstante, aún faltan muchos lugares que requieren la corresponsabilidad de sus ciudadanos para construir el país que queremos, en el que podamos vivir libres y seguros.

Ante ello, solo me queda felicitar a quienes integran el ONC y a la RNO por 10 años de arduo trabajo. Estoy cierto de que este modelo continuará implementándose y la Red seguirá creciendo. Gracias por su labor.

### REFLEXIONES SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DEL ONC

#### **JUAN FRANCISCO TORRES LANDA R.**

*Miembro del Consejo Directivo de UNE México, asociado de México Unido Contra la Delincuencia y consejero del Observatorio Nacional Ciudadano*

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) fue concebido como una organización de la sociedad civil dedicada a sistematizar la información sobre el desempeño local, estatal y nacional de los principales índices delictivos en México. Desde sus inicios, se convirtió en una herramienta fundamental de medición del funcionamiento de los programas públicos en materia de seguridad y justicia para propiciar que con la información obtenida, procesada y acumulada en el tiempo, se pudieran hacer evaluaciones fidedignas sobre el grado en que las autoridades cumplen o no con su obligación de proveer seguridad y justicia a las personas gobernadas.

Como miembro asociado de la organización México Unido Contra la Delincuencia, mi relación con el ONC ha sido multifactorial. De hecho, somos históricamente parte del equipo que impulsó la creación del ONC y logró que se estableciera su diseño legal y operativo. Fuimos parte del grupo de organizaciones ciudadanas que, junto con el gobierno federal, en 2008 suscribimos el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad que fue el detonante para el arranque de operaciones del ONC como tal.

A partir de entonces, hemos tenido una participación activa en su Consejo Directivo, coadyuvando en dicho órgano para nutrir la calidad de las decisiones para su funcionamiento. Además, hemos tenido un contacto permanente con su equipo directivo y operativo para impulsar nuevas actividades y programas que se justifiquen para atender mejor las necesidades estructurales y/o coyunturales del país. Dicha interacción logra una simbiosis para que las demás organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas a evaluaciones o temas análogos en seguridad, justicia y legalidad, cuenten con mejores elementos para normar su criterio y avanzar en diagnósticos y propuestas más robustas.

### **Evolución del ONC**

Hemos visto cómo el ONC ha ido evolucionando y creciendo en su impacto, profesionalización y reconocimiento. De ser una mera idea de un organismo que lograría sistematizar datos provenientes de bases de datos oficiales, ha logrado un nivel de sofisticación operativa y programática comparable con los mejores organismos de su clase en el mundo.

El ONC tiene un repertorio cada vez más amplio de actividades y programas, de tal suerte que no solamente logró la importante tarea de obtener datos y organizarlos, sino que además ha dado un valor agregado a la contabilidad, análisis y publicidad de parámetros que hace posible entender mejor los fenómenos criminales –causas, actores, comportamiento, y recomendaciones de política pública– en todo el país. En consecuencia, la ampliación de los programas y actividades del ONC ha generado un referente estadístico, académico y operativo de muchos temas vinculados con la seguridad y la justicia, lo que ha permitido que otras OSC potencien sus capacidades y posibilidad de actuar en favor de la transparencia y rendición de cuentas en la materia.

### **Presencia mediática**

Un activo innegable del ONC es su gestión de comunicación y activa participación en medios. El tener un Director General y equipo con solvencia y conocimiento, ha potenciado la capacidad de impacto y la gran visibilidad del ONC. Lo anterior, da una sensación de gran calidad y alcance en todo lo que hace el Observatorio.

### **Calidad y colaboración**

Además, la colaboración siempre ha sido impulsada y facilitada por la gran calidad humana y técnica de todo el equipo directivo y operativo del personal del ONC. Se aprecia como común denominador una gran capacidad de fondo, y compromiso de corto, mediano y largo plazo con sus objetivos. También ha sido muy importante el contar con el entendimiento múltiple con varias OSC, para que con colaboración inter-institucional se logren mejores resultados en programas novedosos, cada vez de mayor

## SECCIÓN 1

profundidad, y ciertamente con mayor incidencia en la valoración de políticas públicas relevantes.

### **Retos institucionales**

No obstante, el ONC también ha enfrentado factores que han complicado su operación, entre ellos la perenne lucha por lograr fondeo. Esta complejidad, que no es ajena a otras entidades del sector privado altruista, se enfatiza en el caso de las que se dedican a evaluar al gobierno y políticas públicas. También existe la restricción propia de lo que pasa con entidades que siendo críticas del gobierno en distintos niveles, son atacadas o perseguidas por quienes no simpatizan con las labores realizadas. La situación ideal para muchas autoridades es que no se realicen estos estudios que evidencian su mal desempeño. Pero justamente ha sido la perseverancia del ONC y de otras OSC hermanas las que han permitido avanzar en el desarrollo de críticas constructivas.

### **Coyuntura actual**

Aunque en otros gobiernos federales se tuvo igualmente cierta rispidez por el carácter contestatario y objetivo del ONC, la actual administración ha sido particularmente hostil y rebelde ante la crítica. Todo un reto lidiar con una serie de servidores públicos que no reconocen nada distinto al halago y la sumisión. Importante librar esta batalla para que tengamos ONC para rato en futuros gobiernos que igualmente requieren de una evaluación sistemática y objetiva.

### **Aliado estratégico**

Las OSC vemos en el ONC un gran aliado en sus actividades de investigación y evaluación. Si bien es cierto que siempre puede haber áreas de oportunidad y mejora institucional, hay que normar criterio y reconocer que el ONC ha dado un gran ejemplo de consistencia y congruencia en sus ya más de 12 años de funcionamiento. Nos toca a todos quienes estamos vinculados con el ONC, el seguir en contacto estrecho para asegurar que demos las batallas conjuntas que haya que librar, que sumemos capacidades, y que tengamos cada vez más imaginación para escalar en desempeño y logros institucionales.

### **Cobertura nacional**

Asimismo, las organizaciones ciudadanas de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) encabezada por el ONC, aportan una visión externa y desinteresada de cómo se desempeñan las principales tareas de seguridad, justicia y legalidad a nivel local, estatal y federal. Contar con métricas confiables y sistemáticas genera confianza en la medición de resultados en entornos geográficos concretos. Son esas mediciones las que habilitan a los grupos sitios en las distintas plazas del país a reclamar un mejor funcionamiento de las distintas autoridades involucradas, no dejando así que se toleren negligencias, improductividad o ineficiencias. Además, la vocación de mejora continua permite que cada vez tengamos más ideas de cómo llegar a más datos y métodos para impactar el funcionamiento de políticas públicas sanas y eficientes. Este procedimiento no debe parar en momento alguno.

### **Mejora continua**

Es fundamental que los observatorios ciudadanos hagan un esfuerzo permanente de mejoría en todos los rubros de estudio, análisis y métodos. Nunca es tarde para reinventarse y ver cómo hacer más con menos. La existencia de más herramientas digitales, incluyendo ahora las de inteligencia artificial, ofrecen oportunidades casi infinitas que deben ser explotadas incrementalmente. Con esa combinación de creatividad y herramientas informáticas seguramente tendremos una mayor capacidad de impacto y eficacia a menores costos, justamente lo que se requiere para avanzar con solvencia en nuevos retos para el ONC.

### **Comentario final**

Concluyo señalando que el ONC ha cumplido satisfactoriamente con sus objetivos y de hecho ha ampliado sus alcances para lograr cada vez un mejor nivel de cobertura de datos, mayores programas de evaluación, una propuesta de comunicación amplia, y una consistencia en su actuar que lo ha convertido en un referente absoluto en los temas que cubre.

# Los pilares del Observatorio Nacional Ciudadano

- 38** Los desafíos de dirigir una organización de la sociedad civil
- 49** La investigación: el pilar del quehacer del ONC
- 55** Incidir para mejorar la seguridad de todos
- 60** Nuestro compromiso con la sociedad civil
- 65** Las víctimas primero
- 71** La relevancia de la comunicación para las OSC
- 75** Desarrollo institucional y observatorios ciudadanos
- 79** Consideraciones para crear una OSC

## SECCIÓN 2

# LOS DESAFÍOS DE DIRIGIR UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

### FRANCISCO RIVAS

*Director General del Observatorio Nacional Ciudadano*

El pasado enero de 2023, los directores de varios *think tanks* (centros de pensamiento) y organizaciones civiles nos reunimos en el Baker Institute de Houston para promover mecanismos de cooperación y visualizar el rol de la sociedad civil tanto en el actual contexto social como en el futuro.

Entre los asistentes, alguien aseguró que quienes dirigimos organizaciones civiles debemos idear, planear, ejecutar, administrar (recursos y personal), comunicar, resolver problemas y conseguir fondos simultáneamente. Coincidió plenamente, quien encabeza este tipo de instituciones debe participar en cada uno de los procesos que la mantienen viva.

Quienes hemos trabajado en diferentes sectores, como la academia, la iniciativa privada, gobierno y la sociedad civil organizada, coincidimos que este último es el más difícil de todos. Ello se debe a que lograr resultados concretos desde este ámbito implica retos muy significativos.

Para una organización de la sociedad civil (OSC) es complicado definir con claridad el rumbo a seguir, alcance y logros que persigue. Cuando planea su trabajo debe considerar que parte del éxito recae en convencer a muchas personas de abrir espacios para trabajar en conjunto.

Personalmente, puedo afirmar que la experiencia que he tenido desde la sociedad civil me ha enseñado que diseñar proyectos, conseguir recursos y lograr resultados, requiere de capacidades de planeación, administración, ejecución y evaluación, tanto

## SECCIÓN 2

como de mucha paciencia, tolerancia a la frustración e inteligencia interpersonal.

De 2001 a 2003 coordiné la agenda internacional de cultura de la legalidad del Instituto de Renacimiento Siciliano, en Palermo, Italia; de 2010 a 2013 dirigí el Proyecto Cultura de la Legalidad en México del National Strategy Information Center, con sede en Washington D.C., en los Estados Unidos; y desde el 2013 dirijo el Observatorio Nacional Ciudadano ubicado en Ciudad de México.

En cada posición y espacio de acción he enfrentado retos diversos. En el marco de este libro aportaré mi experiencia como cabeza de una organización civil independiente, sólida y crítica, con el anhelo de acortar la curva de aprendizaje para quien decida establecer su propia organización o llegue a dirigir una ya existente.

A continuación enumero los elementos que considero clave para dirigir y mantener vigente a una organización de la sociedad civil. Estos no son omnicomprensivos, indudablemente cada realidad presenta retos particulares, y estos seguramente cambiarán con el tiempo. Por lo tanto, mi aportación no busca desvirtuar otros enfoques ni escribir verdades absolutas. Al contrario, busco compartir los 12 puntos que me ayudaron en la transformación del ONC como una de las principales organizaciones en el ámbito nacional en seguridad y justicia:

### **1. Definir y delimitar con claridad el tema que se desea tratar.**

Para quienes nos preocupan las ilegalidades, las fallas institucionales, la inequidad en la protección de derechos y el acceso a la justicia, la deficiencia en los servicios que otorga el Estado, es decir, lo público, la sociedad civil es un espacio clave para incidir y ayudar.

Temas como educación, salud, competitividad, energía, medio ambiente, seguridad, justicia —por citar algunos grandes rubros—, pueden ser demasiado amplios y complejos. Por ello, es de suma relevancia definir con claridad el tema general que se busca atender, y cuáles los sub temas particulares que se incluirán

## SECCIÓN 2

en la agenda de trabajo. Ello implica definir en qué sí y en qué no queremos trabajar.

Para realizar esta tarea es indispensable identificar la relevancia y vigencia del tema en el panorama nacional e internacional; la facilidad para acceder a información en la materia; las instituciones y actores sociales con quienes se podría colaborar; la posibilidad de hacer trabajo de campo; la disponibilidad de recursos económicos para dedicarse a dichos rubros.

Es importante ser consciente de que es poco probable que existan temas que no hayan sido abordados previamente por otras OSC. En este sentido, conocer qué se hizo, quién participó, qué resultados y qué dificultades se tuvieron, evitará duplicar esfuerzos, optimizar recursos y alcanzar objetivos estratégicos de manera más eficiente.

### **2. Establecer qué tipo de organización se busca ser.**

Dentro del ecosistema de organizaciones civiles hay una gran diversidad, el primer aspecto que se debe tomar en consideración es si se optará por establecer una asociación civil (AC), con las consecuentes responsabilidades fiscales, o si se buscará simplemente donar conocimiento y acciones sin crear una AC. Por ejemplo, hay profesionistas que apoyan con litigio estratégico o ciudadanos que se agrupan en colectivos, sin necesidad de conformar una AC específica.

Los recursos económicos con los que se cuente desde un principio y los fondos que se busquen obtener en un futuro, determinan si vale la pena o no, fundar una AC. Adicionalmente, es importante recordar que no toda AC logra obtener la calidad de donataria autorizada, es decir, una organización sin fines de lucro, de relevancia social, que recibe recursos y puede emitir recibos de donación —con los consecuentes beneficios fiscales—. Hay AC que por el tema que trabajan, deberán emitir facturas por cada recurso recibido.

Uno de los modelos que una AC puede implementar es el de *think tank*. Este consiste en constituirse como una organización que se dedica a producir investigaciones, generar propuestas, evaluar

## SECCIÓN 2

programas, desarrollar evidencia en los temas seleccionados. Otro modelo puede ser el de las fundaciones, el cual consiste en conformar una organización sin fines de lucro en la que sus integrantes destinan el patrimonio social a la atención de problemas o beneficio individuales y sociales. No obstante, existen OSC que no siguen un modelo definido, que atienden temas específicos, sin la necesidad de generar conocimiento. A partir de esta clasificación, en términos generales, los observatorios nos acercamos al modelo de *think tanks*.

Sin importar la decisión respecto al tipo de organización que se desea conformar, es fundamental tener en mente que si se quiere aumentar la probabilidad de progresar en el tiempo, es importante que la OSC cuente con la mayor cantidad de mecanismos de evaluación y verificación de su desempeño, así como con todos los requisitos legales y tributarios en orden.

### **3. Planear con claridad el camino de la organización.**

Para planear de manera eficaz el camino a seguir podemos parafrasear el dicho “planea el trabajo de tu OSC respecto a la organización que quieres llegar a ser y no la que eres ahora”.

Si deseamos llegar a ser capaces de incidir de manera sustancial en la vida pública, es fundamental definir un proceso de crecimiento de recursos —económicos, tecnológicos y humanos—. Para ello se deben planear los pasos de entrega y calidad de los productos; definir los perfiles necesarios para lograr dichos objetivos; los espacios de difusión; la conformación de aliados; los mecanismos de financiamiento.

Al respecto, quiero destacar que debido a las reacciones que pueden derivarse de nuestro quehacer, un aspecto clave que se debe definir es qué tan pública será la actividad de la organización, así como qué tan crítica y expuesta.

### **4. Desarrollar mecanismos de validación de la solidez, relevancia e impacto del trabajo.**

Si bien existe un importante número de publicaciones que ayudan a armar programas institucionales y definir con claridad los

## SECCIÓN 2

objetivos, en México rara vez contamos con mecanismos de validación objetiva del desempeño de una OSC. Por lo tanto, es común que la recopilación de logros de esta se centre en la cantidad de trabajo desarrollado y no en la calidad del mismo, y aún menos frecuente, en su impacto.

Hay una tendencia a evaluar a las OSC a partir de cuántos convenios ha suscrito, participaciones, personas atendidas u horas de trabajo devengadas, sin importar si dicho esfuerzo ayudó al desarrollo de competencias, resolvió problemas, transformó procesos. Es decir, la métrica de evaluación, por lo general es cuantitativa, limitada a números de entregables, y omite la parte cualitativa del trabajo.

Indudablemente es importante considerar objetivos ligados al desempeño para saber si los recursos son empleados con eficiencia. Sin embargo, todo programa debe incluir indicadores de impacto. Por ejemplo: ¿las capacitaciones lograron impactar en el conocimiento, las habilidades y valores de los asistentes? ¿El documento publicado ha sido retomado como insumo para validar información? ¿Las propuestas y recomendaciones fueron incorporadas en los proyectos o programas gubernamentales?

Cumplir con una acción no implica lograr un cambio. Una organización debe necesariamente incluir sistemas que confirmen resultados y no solo verifiquen la ejecución de una actividad.

### **5. Enamorar a otros sobre el proyecto.**

Quien dirige una organización debe ser capaz de emocionar a sus colaboradores, a donadores, a los grupos objetivo con quienes quiera colaborar, a medios de comunicación, a otros actores sociales y a la sociedad en general. Dicho enamoramiento debe ser tanto sobre la organización, como de los fines que persigue con su labor, los proyectos que implementa, y los objetivos .

El trabajo en organizaciones civiles suele ser gratificante, persigue fines nobles y nos da la oportunidad de trascender. Analizado desde otro ángulo, es un trabajo difícil, a contracorriente, en el que los salarios y prestaciones no suelen competir con posiciones similares en el gobierno o en la iniciativa privada.

## SECCIÓN 2

Si la cabeza de una OSC logra enamorar a su equipo, es más probable que se mitiguen los contras y maximicen los pros de trabajar en sociedad civil. De manera similar, si el líder está convencido de su labor y logra convencer a muchos más, mitigará la dificultad de recaudar fondos, colaborar interinstitucionalmente o abrir espacios en los medios de comunicación.

### **6. Simultáneamente ser determinado para no perder la brújula y suficientemente flexible para adaptarse al entorno.**

Quienes trabajamos en materia de seguridad y justicia hemos visto la evolución de los espacios de incidencia, en cuanto el énfasis que se le da a los temas. En la agenda pública, temas como la violencia de género, el secuestro, la extorsión, la corrupción de autoridades, el desempeño de policías o fiscalías, la atención a grupos vulnerados, ha ganado y perdido relevancia según el momento histórico-político.

Al mismo tiempo, otros tantos asumen mayor relevancia en momentos específicos. Por ejemplo, pese a que los delitos electorales ocurren los 365 días del año, estos se vuelven relevantes durante los procesos electorales.

Una OSC vive constantemente el reto de reconocer el cambio de prioridades en la agenda pública, en los mecanismos de cooperación, en quién y para qué dona recursos y en el interés de los medios de comunicación de publicar su información, entre otros temas.

Quien encabeza una organización debe ser suficientemente consistente en sus proyectos y perseverante en sus metas como para no distraerse e involucrarse en temas lejanos a aquellos que son centrales para la OSC. Al mismo tiempo, debe entender la evolución de los temas y adaptarse al entorno.

Si un líder logra navegar en dicho equilibrio precario, garantizará que el espíritu de su organización se mantenga y su capacidad de incidencia sea cada vez mayor.

### **7. Construir un equipo de profesionales.**

La fortaleza de una organización está en su gente. El capital humano lo es todo. Por ello, un líder debe definir con claridad el perfil de sus colaboradores, escucharlos, dedicarles tiempo, capacitarlos, confiar en ellos, hacerlos responsables, apoyarlos para que crezcan.

En la medida de lo posible deben existir mecanismos de crecimiento y recompensa por el trabajo bien hecho, que sean conocidos, consistentes y claros para todos. De manera similar, el incumplimiento de funciones, las fallas y errores deben ser identificados y —a veces—, sancionados.

Lo importante es recordar el dicho que afirma que “se equivoca solo quien trabaja”. Es decir, solo quien actúa y ejecuta, incurre en fallas. Quien no participa, no puede equivocarse. Los errores son humanos; las faltas y fallas son una oportunidad para crecer y fortalecer la confianza. En este aspecto, si el daño por el error cometido es muy grave, se debe sancionar el hecho, no la persona.

El mantra que debe guiar a un líder es aquel que refiere que el respeto entre quien encabeza un equipo y sus integrantes es fundamental. Un líder es corresponsable de los errores y da un paso atrás con el fin de que brille su equipo en los logros. De manera similar, este debe recordar que se reprime en privado y se felicita en público.

### **8. Administrar con honestidad y responsabilidad los recursos.**

La honestidad premia. Una OSC con mecanismos de verificación de recaudación de fondos y auditorías objetivas del uso de los mismos, siempre encontrará donadores. Quienes dirigimos este tipo de instituciones tenemos un compromiso con quien confía en nosotros; particularmente cuando nuestro trabajo involucre la supervisión y trabajo de autoridades y busque fortalecer el Estado de Derecho.

## SECCIÓN 2

“El buen juez por su casa empieza”, ser un buen observatorio implica entender que muchos observan al observador. Por ello, es imprescindible implementar en la OSC lineamientos de gasto, prácticas *antitrust* y auditorías constantes —ejecutadas por externos—, para crear un círculo virtuoso donde los posibles errores humanos se subsanen y se prevenga la posibilidad de un desfalco doloso.

Una organización bien administrada debe sortear los momentos difíciles de confrontación con autoridades y de recaudación de fondos, que suelen ocurrir tarde o temprano a lo largo de su existencia.

### **9. Aprender a comunicar retos y resultados.**

Un líder debe ser un buen comunicador tanto al interior de su organización como hacia el exterior.

La comunicación interna es fundamental para el funcionamiento de un equipo. La cabeza de una organización debe dedicar tiempo y esfuerzos para hablar con su equipo, promover dicha acción entre los integrantes de su organización y establecer mecanismos constantes de información. Sin una comunicación eficaz, los integrantes del equipo empezarán a trabajar de manera aislada, lo cual conlleva a la atomización de recursos, el debilitamiento del trabajo y la dificultad de alcanzar logros.

De igual forma, la organización debe informar constantemente a sus donadores y a los aliados con quienes coopera, sus méritos y dificultades.

En nuestro país el ciudadano difícilmente se involucra en lo público, se informa poco y casi nunca investiga sobre la calidad de la información que recibió. Debido a esta razón, la mayoría de mexicanos desconoce qué es una OSC, qué hace, por y para qué lo hace. El ciudadano promedio no nos conoce ni nos ve como aliados.

En este sentido, es crucial tener presente que un canal fundamental para llegar a más personas, es el de los medios masivos de comunicación. La cooperación con periodistas, columnistas,

## SECCIÓN 2

conductores de programas de radio y televisión, nos permite acercar información clave al ciudadano. Su apoyo es invaluable no solo para la organización sino para la causa a la que esta se dedica.

Al mismo tiempo, cabe recordar que actualmente existen medios de información no tradicionales que tienen un gran alcance, particularmente entre los más jóvenes. Las redes sociales, *podcast* y sistemas de mensajería rápida, son un insumo fundamental.

En la medida en que el contenido de los mensajes sea sencillo y claro, es más probable que sean eficaces.

### **10. Nunca perder la independencia.**

En México hay grandes patriotas entre los funcionarios, gente honesta que hace su trabajo motivada por lograr un mejor país. Al mismo tiempo hay cámaras empresariales, fundaciones y actores internacionales que otorgan donaciones directas o *grants* con el fin de atender temas específicos.

Es decir, el trabajo de una organización se puede ver afectado por la amistad que naturalmente se entabla con alguna autoridad o por la cercanía con algún donador. Una OSC no debería tener filias ni fobias *a priori*. Tampoco debe perder su objetividad por temor a perder apoyos y recursos.

La independencia, objetividad y credibilidad son el principal capital de una organización civil. Estos son en conjunto la clave que nos hace ganar prestigio y reconocimiento. Cabe enfatizar que si construir dicho prestigio es muy difícil y tardado; perderlo es muy fácil y rápido. Por ello, en un contexto de dudas y desafíos, tomemos distancia y pensemos que ningún beneficio inmediato vale el costo de poner en riesgo la trayectoria de nuestra institución.

### **11. Abrirse a la crítica.**

Quienes nos dedicamos a analizar y evaluar el trabajo de otros estamos destinados, antes o después, a hacer críticas puntuales y concretas sobre la labor de determinada autoridad, gobierno o actor social. Quien critica, antes o después, será criticado.

## SECCIÓN 2

La crítica no debe ni asustarnos ni preocuparnos, debe ser una oportunidad para ver desde fuera nuestro trabajo y entender si esta tiene bases o no. Si las tiene, nos permitirá aportar cambios, reestructurar proyectos, modificar el rumbo de la organización, es decir, nos permitirá ser más efectivos y eficaces en nuestra labor.

Si una vez analizada la crítica, con cabeza fría y objetividad, consideramos que carece de sustento, podemos tratar de entender de dónde viene y qué trata de expresar. Lo más probable es que toda crítica a nuestra labor sea una manifestación de cómo nuestro trabajo trascendió e incomodó a determinado actor social o político. En todo caso, es fundamental que quienes trabajamos en un OSC consideremos que una crítica es una llamada de atención sobre nuestro trabajo y una oportunidad para hacer mejor las cosas.

### **12. Ser fiel a sí mismo.**

Involucrarnos en asuntos públicos requiere de paciencia y prudencia; ciertos proyectos pueden poner a prueba nuestras creencias y valores.

Como lo expresé, mantener vigente una organización requiere de capacidad de flexibilidad y adaptación. No obstante, hay líneas que como personas o como OSC, simplemente no debemos cruzar. Si un proyecto va en contra de los principios que guían nuestra organización, renunciemos a él. Si para obtener fondos debemos hacer algo que atente contra nuestros valores, debemos estar claros que dichos fondos no valen la pena.

Ser fiel a nosotros mismos nos da fuerza y paz, nos permite afrontar los retos y mantener nuestro liderazgo. La opción de ir contra nosotros mismos nunca debe ser una opción.

### **En resumen**

Trabajar en sociedad civil es una de las ocupaciones más difíciles. Una OSC enfrenta la falta de apoyos y fondos; el cierre de espacios; los ataques desde el poder; el abandono de pares y de la comunidad en general; es complicado para medir resultados;

## SECCIÓN 2

requiere de preparación constante y puede ser muy frustrante. Y a la vez, es una de las profesiones más apasionantes y satisfactorias.

Trabajar con otros, para el colectivo, para solucionar problemas, es un modo de trascender. Ser parte de algo más grande y duradero, que puede tocar y mejorar vidas, es una recompensa que vale todos los sacrificios.

En un ambiente tan difícil y hostil como el que actualmente vivimos, la preparación, programación, estructura, apertura, autoevaluación y atención a los cambios, puede minimizar los efectos negativos y maximizar los positivos.

Para quien decida liderar una OSC, mis mejores deseos y cuenta con el Observatorio Nacional Ciudadano, con la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad y con sus talentosos equipos, para apoyar, ser guías y crecer juntos en el gran trabajo que es intentar mejorar la calidad de vida de las personas.

### LA INVESTIGACIÓN: EL PILAR DEL QUEHACER DEL ONC

#### **MANUEL ALEJANDRO VÉLEZ SALAS**

*Subdirector de Investigación del Observatorio Nacional Ciudadano*

El objetivo de la Dirección de Investigación del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) es producir conocimiento accionable y de calidad sobre temas de seguridad, justicia y legalidad, mediante la aplicación rigurosa de metodologías cuantitativas, cualitativas y mixtas según las preguntas de investigación sobre los fenómenos de interés y relevancia pública.

La composición de la Dirección busca potencializar los conocimientos de investigadores que provienen de diversas disciplinas y trayectorias profesionales. Han colaborado en la Dirección perfiles con estudios profesionales y de posgrado en: economía, ciencia política, relaciones internacionales, estudios latinoamericanos, derecho, antropología, criminología, ciencias de la comunicación, políticas públicas, estudios urbanos, sociología, filosofía, entre otras. Esta diversidad de saberes enriquece la investigación de fenómenos complejos como la inseguridad y la violencia.

La Dirección de Investigación cuenta con proyectos de naturaleza y alcances diversos. El primer producto que generó fue el Reporte sobre delitos de alto impacto. Desde su génesis hace ya más de una década, este reporte se concentra en el análisis periódico de un conjunto de delitos en función de sus tendencias, modalidades e incidencia geográfica.

En 2019, se reestructuró este informe para proveer a tomadores de decisión de insumos para fomentar una interpretación más profunda de la estadística delictiva. En consecuencia, se incluyeron secciones de análisis temático, ya sea de corte territorial en la subsección titulada "Observar desde lo local" o por conducta delictiva en el apartado "Reflexionar el delito".

## SECCIÓN 2

La primera de estas subsecciones se realiza en colaboración con algún observatorio integrante de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). Debemos recordar que el punto de partida de este análisis de la incidencia delictiva —ubicada en los contextos locales— parte del examen de las cifras publicadas periódicamente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Tras una primera inspección, se identifica el comportamiento general de las cifras a nivel nacional y se comparan con los datos aportados por la entidad federativa seleccionada. A la par de este proceso, el ONC recaba información sobre el contexto local y regional relacionado con la incidencia delictiva. Esta información se obtiene a través del llenado de una cédula que se aplica a diversos observatorios locales distribuidos en el país, y en la que las organizaciones civiles asociadas reportan cuáles son los temas y eventos más relevantes en su localidad en materia de seguridad pública, procuración de justicia y legalidad.

La información generada por los observatorios locales es analizada, detallada y profundizada mediante la revisión de la prensa local y nacional, documentación pública disponible y entrevistas con actores locales. La implementación de este método nos permite contextualizar las cifras de estadística en el ámbito de las condiciones sociales e institucionales que se encuentran detrás del número de carpetas de investigación iniciadas por los diversos delitos.

La Dirección ha profundizado en las condiciones de seguridad y justicia de Michoacán, Veracruz, Tabasco, Zacatecas, Oaxaca, Guanajuato, Quintana Roo, Tamaulipas, Hidalgo, Durango, Aguascalientes y próximamente del Estado de México. En estas entidades se han analizado tanto casos específicos y de coyuntura como elementos estructurales acorde con las singularidades de cada contexto.

Además del reporte mensual, la Dirección ha elaborado investigaciones de mayor aliento sobre temas específicos como homicidio, extorsión, secuestro, robos, desaparición forzada y cometida por particulares, trata de personas, reclutamiento y utilización de

## SECCIÓN 2

niñas, niños y adolescentes, delitos electorales, violencia política, piratería, comercio ilícito de plaguicidas, entre otros.

A su vez, desarrolló el proyecto de investigación aplicada “Por un México seguro” durante las elecciones de 2018, 2021, 2022 y 2023 con el objetivo de promover el voto informado mediante la recopilación, sistematización y análisis de las propuestas de las y los candidatos a la Presidencia de la República, gubernaturas estatales, jefatura de gobierno de la Ciudad de México y alcaldías.

Se consideran múltiples áreas de política prioritarias dentro de la agenda de seguridad y justicia penal tales como: procuración de justicia, impartición de justicia, policía, Sistema Nacional de Seguridad Pública, derechos humanos, reclusión y reinserción social, política de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas y prevención social de la delincuencia, coordinación entre gobiernos estatales y municipales.

Para las elecciones de 2021 el ONC realizó el levantamiento de cuestionarios a nivel municipal en coordinación con los siguientes observatorios de la RNO: Observatorio de Seguridad Humana de la Región de Apatzingán, Cómo vamos La Paz Observatorio Ciudadano, Observatorio Ciudadano Chiapas, Observatorio Ciudadano Coahuila, Irapuato ¿Cómo vamos? Observatorio Ciudadano, CCI Laguna, IGAVIM Observatorio Ciudadano, Observatorio de Seguridad y Género de Quintana Roo, Observatorio Sonora por la Seguridad, Observatorio Ciudadano Tabasco, Observatorio Ciudadano Tamaulipas, Fundación para el Impulso de las Comunidades Sustentables ICSUS y el Observatorio Regional Zamora.

Derivado de dicho proyecto se identificó una participación reducida de las y los candidatos. Se seleccionaron 64 municipios que pertenecen a las áreas metropolitanas mayormente pobladas que representan el 3% del total de municipios del país y el 31% de la población nacional. Únicamente participaron 86 candidatos de 34 municipios que compartieron propuestas en materia de seguridad y justicia.

De las participaciones notamos la falta de propuestas articuladas a pesar del contexto de violencia que se vive en los municipios.

## SECCIÓN 2

Si bien los candidatos reconocen que el contexto de inseguridad en sus municipios ha permeado la vida de los habitantes e incluso señalan que administraciones pasadas no han podido hacer frente a esta situación, se percibe una falta de ambición o profesionalismo en las propuestas de los candidatos.

En otro orden de ideas, la Dirección también mantiene una línea de investigación en torno al gasto público en seguridad y la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024, lo que le permite determinar avances o retrocesos de las acciones institucionales con apego a la evidencia presupuestal, análisis del desempeño y evaluaciones de política.

Desde 2018 la Dirección inició un proyecto de investigación participativa derivado de la puesta en marcha de la "Estrategia contra los homicidios dolosos en la Ciudad de México". Dicha estrategia supuso la alineación inédita de cuatro actores institucionales con un mismo fin: reducir la impunidad del homicidio doloso. En esta participan las siguientes instituciones: la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México, el Observatorio Nacional Ciudadano y la Fundación Friedrich Naumann.

El ONC acompaña la implementación de esta estrategia tripartita mediante una nutrida batería de actividades cuya base es el trabajo de campo, el monitoreo y la supervisión ciudadana, la capacitación adaptada a las necesidades reales de los operadores del sistema de justicia, así como la concertación con actores clave para proporcionarles retroalimentación sobre los riesgos y oportunidades de la estrategia. Así, ha mantenido en operación este proyecto pese a los vaivenes y tensiones internas que caracterizan a las organizaciones encargadas de la procuración de justicia.

Este proyecto de investigación participativa integra las experiencias y conocimientos de los mismos operadores del sistema como policías de investigación, ministerios públicos y personal de servicios periciales que integran las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP), con la finalidad de optimizar los flujos de trabajo y lograr que se conviertan en agentes de cambio de su realidad. De esta manera, el proyecto ha potenciado la agencia de los operadores.

## SECCIÓN 2

El rol de la Dirección y del equipo de investigación no se limita exclusivamente a recopilar y analizar la información, sino que se aboca a cerrar brechas de capacidades duras y/o suaves y promover el entendimiento entre las partes involucradas. La Dirección ha capacitado a personal de las UCP en habilidades gerenciales, técnicas de entrevista, inteligencia a través de fuentes abiertas, manejo de paquetería informática, habilidades colaborativas, derechos humanos, georreferenciación del delito, entre muchas más. Estas intervenciones se diseñaron en conjunto con los operadores, a diferencia de lo que ocurre con capacitaciones masivas.

La realización de cada una de nuestras investigaciones ha fomentado indudablemente el aprendizaje institucional y de los integrantes de la Dirección en áreas como la formulación de proyectos, la creación de instrumentos estandarizados de recopilación de información, el análisis riguroso de datos cuantitativos y cualitativos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la divulgación de resultados y el cumplimiento de estándares éticos.

Sin embargo, durante todos los años en los que la Dirección ha existido, también ha detectado algunos retos y oportunidades que pueden ser extensivos a las labores de investigación de los integrantes de la RNO.

El principal reto a superar es disminuir la dependencia de fuentes oficiales de información sobre incidencia delictiva. Aunque las estadísticas de víctimas y carpetas de investigación divulgadas cada mes por el SESNSP son insumos útiles para diagnosticar y monitorear oportunamente las condiciones de seguridad, depender exclusivamente de estas puede sesgar el análisis de múltiples formas.

La primera de estas consiste en priorizar la atención pública en un conjunto de delitos limitado y arbitrario. Así, se pueden ignorar delitos ambientales, despojo, desaparición forzada y cometida por particulares, ciberdelitos, entre otros que sean más frecuentes o más graves que los incluidos en el conjunto de información del SESNSP.

La segunda forma de sesgo se da en el nivel analítico. El análisis estándar implica calcular una serie de estadísticas descriptivas

## SECCIÓN 2

que permiten ordenar, comparar en el tiempo o con algún valor de referencia a nivel nacional o estatal, desagregar la incidencia según alguna modalidad, entre otras acciones. Sin embargo, hay delitos complejos cuyo comportamiento no es susceptible de caracterizar a partir de estos cálculos. Tal es el caso de la trata de personas y la extorsión.

La tercera forma de sesgo se ubica en las coordenadas de la interpretación de coyunturas críticas a partir de la información oficial. Cuando ocurre algún acontecimiento de seguridad en un estado o municipio, se recurre a las estadísticas de incidencia delictiva como factor explicativo del incidente sin reparar en el conjunto de relaciones causales de las que podrían no existir datos observables o cuya comprensión exige mayor investigación.

Para reducir la dependencia en esta fuente de información existen distintas rutas de trabajo. La Dirección de Investigación recomienda la creación de fuentes específicas de información que cierre las brechas de conocimiento. Estas pueden provenir de encuestas, de entrevistas, del monitoreo y *scraping* en la web, de instrumentos de percepción remota, entre otras. Una segunda recomendación es la innovación a través de métodos analíticos contemporáneos como los guiones criminales o los modelos basados en agentes que permitan extraer todo el provecho de la información y aplicarla para la solución de problemas públicos.

Otro reto identificado es el funcionamiento de una red de investigación. Aunque en cada región, estado o municipio existen problemáticas diferentes de seguridad, los flujos de trabajo de toda investigación requieren procesos de recopilación, análisis y síntesis de información. Cada integrante de la red puede tener más o menos ventajas en cada uno de estos procesos. Así, por ejemplo, se deberían implementar acciones que promuevan la compartición de métodos, saberes y experiencias. No debemos olvidar que la investigación es ante todo un proceso iterativo y reflexivo.

### INCIDIR PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE TODOS

#### **LEONEL FERNÁNDEZ NOVELO**

*Director de Incidencia en Política Pública del Observatorio Nacional Ciudadano*

Uno de los objetivos principales del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) es lograr que México sea más seguro y más justo, en donde las personas se sientan tranquilas para poder hacer su vida diaria sin miedo y con la certeza de que las autoridades realizarán su trabajo de forma legal y justa. Además de la generación de conocimiento y evaluación de políticas públicas, parte de la misión del ONC es trabajar en conjunto con las autoridades para mejorar las acciones que realizan en esta materia, desde la identificación e implementación de programas de prevención y reducción del delito, hasta la mejora de los procesos de denuncia, investigación y registro estadístico de los delitos y atención a las víctimas.

Para lograrlo de manera más eficaz, en septiembre de 2020 se creó la Dirección de Incidencia en Política Pública (DIPP), con el objetivo de focalizar los esfuerzos de todo equipo en la implementación de proyectos de incidencia mediante dos caminos. Primero, vincular a las otras direcciones con los actores de gobierno pertinentes para poder implementar las recomendaciones que surgen de los trabajos de investigación, de la colaboración con otras organizaciones y de la atención directa a las víctimas. Segundo, desarrollar proyectos específicos de incidencia en cualquier área del ciclo de las políticas de seguridad, justicia y legalidad que contribuyan a lograr la misión del ONC. El desarrollo de estos proyectos específicos permite aplicar a oportunidades de financiamiento de diferentes embajadas y organizaciones internacionales, y aumentar el alcance del impacto de nuestra organización.

A partir de estas oportunidades han surgido tres proyectos que han sido particularmente prioritarios para la DIPP. En el primero, durante más de cinco años, trabajamos en conjunto con las

## SECCIÓN 2

procuradurías y fiscalías de 19 estados para evaluar sus sistemas de registro e investigación de los delitos para identificar problemas referentes a la cultura de la legalidad interna y la rendición de cuentas. Este proyecto no sólo nos permitió identificar este tipo de problemas desde el inicio del proceso de procuración de justicia —la generación y registro de las denuncias y noticias criminales— sino también, evaluar y entender la calidad de la principal fuente de información que se utiliza para medir el delito en México: el agregado de las carpetas de investigación.

Entendimos que los principales obstáculos para comenzar a mejorar la rendición de cuentas de las fiscalías y procuradurías es la complejidad del proceso, la falta de entendimiento de la importancia de la estadística para el diseño de políticas públicas, y una abrumadora falta de recursos. Las instituciones de procuración de justicia tienen menos problemas de cultura de la legalidad de lo que pensábamos, lo cuál nos permitió ser optimistas sobre lo que hay que mejorar. A partir de ello, hicimos recomendaciones para optimizar los procesos, para mejorar los manuales de procedimientos, para implementar sistemas novedosos y de aplicación libre que permitan minimizar los errores, facilitar el registro, y evitar los cambios estadísticos no deseados. También trabajamos con las fiscalías para facilitar el cambio de perspectiva sobre la importancia de un buen sistema estadístico de las carpetas de investigación y cómo éstas son la materia prima para mejores políticas de persecución penal y trabajo en conjunto con las policías, tanto estatales como municipales.

Para contribuir con las autoridades en la transparencia de la información, y con ello en la rendición de cuentas, realizamos diversas actividades que permiten mayor difusión y acercamiento de las mismas con la sociedad. Entre ellas está la primera plataforma interactiva a nivel nacional que procesa y permite visualizar fácilmente toda la información publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre 16 delitos de mayor impacto e interés social. Además, diseñamos un modelo de encuestas de victimización a nivel municipal, de tal forma que puedan ser donadas, replicadas y comparadas a lo largo del territorio nacional. Esto incluyó el levantamiento de la Encuesta de Victimización en Alcaldías de la Ciudad de México, la cuál fue la más grande de su tipo hecha por la Sociedad civil y

## SECCIÓN 2

el primer instrumento que contribuyó a entender el efecto de la pandemia de COVID-19 en la victimización y el comportamiento al denunciar.

En otro de los proyectos, llevamos a cabo una estrategia de capacitación sobre un modelo de Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP) adaptado a México para acompañar el proceso de implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Además de desarrollar el marco teórico y la currícula mínima indispensable para que cualquier policía en el país adquiera el conocimiento y las habilidades que requiere este modelo. También implementamos una plataforma electrónica y un esquema de capacitación innovador que permitió a policías de 14 municipios capacitarse remotamente, sin intervenir en sus horarios de descanso.

Finalmente, en el proyecto más reciente, nos dimos a la tarea de entender cuáles son las principales fallas en el proceso de atención a víctimas de delitos para la captación de denuncias y el inicio de investigaciones, con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia. Para ello desarrollamos un sistema de 3 herramientas — encuestas de salida, un modelo de usuario simulado y entrevistas a profundidad al personal de las fiscalías— para poder diagnosticar desde diversos puntos de vista el inicio del proceso penal. Al mismo tiempo, lanzamos un asistente virtual vía WhatsApp llamada Norma, para que las personas usuarias puedan reportar casos irregulares y de corrupción. En conjunto, al tiempo que evaluamos y damos recomendaciones a las fiscalías para mejorar el proceso, estamos dando atención a las víctimas y ayudándoles con información y seguimiento de sus casos.

Para lograr que los proyectos de incidencia en política pública tengan un efecto consistente y duradero, creemos que se necesitan dos acciones a modo de semilla. El primero, donar las herramientas, los modelos de trabajo, la metodología y la información generada a las autoridades para que puedan replicar, sin costo alguno, los proyectos aquí enunciados. Asimismo, la segunda semilla para lograr que esta forma de incidencia dé frutos, es el trabajo en conjunto con los observatorios locales.

## SECCIÓN 2

Como organización nacional, para lograr un modelo de incidencia eficaz se necesitan socios locales que puedan contribuir con conocimiento y vinculación con las autoridades, por ello, en la DIPP hemos explorado formas de colaborar con la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). Tenemos claro que el entendimiento y la experiencia que tienen sobre los problemas y las políticas de sus ciudades, regiones o estados es fundamental para construir proyectos que sean más cercanos a la realidad local. También, sabemos que la mejor forma de realizar un proceso integral de vinculación entre sociedad civil y autoridades, es a través de los actores que han creado puentes y tendido vínculos durante años. De esta forma, la RNO se ha convertido en un eje importante para el desarrollo de las propuestas de proyectos.

Hasta ahora, la DIPP y los miembros de la RNO han trabajado en conjunto para desarrollar y aplicar las encuestas de victimización a nivel local y las herramientas de investigación cualitativa como los modelos de evaluación a través de usuarios simulados en las fiscalías. En ambos casos, su participación ha permitido que el trabajo de campo local se desarrolle de forma integral a partir de conocimiento y experiencias apegadas al contexto y que las propuestas de incidencia sean más cercanas a la posibilidad real de ser implementadas.

Sin embargo, el camino de la vinculación entre organizaciones locales y nacionales, en particular entre la DIPP y la RNO, para lograr incidencia en políticas de seguridad aún se está trazando. Existen algunos retos que hemos identificado tales como la asimetría de capacidades de implementación y del diferente nivel de riesgos tanto políticos como de seguridad. Pero quizá el más importante es la falta de recursos compartidos y el diseño de proyectos en conjunto.

En la historia del ONC y de la misma RNO, los proyectos específicos de incidencia han surgido después de años de maduración en las capacidades de observación, investigación, análisis y vinculación con autoridades. Es por ello que nos encontramos ante un escenario de oportunidades de crecimiento en técnicas de incidencia en política pública, tanto de la RNO en su conjunto, como de cada uno de los observatorios locales.

## SECCIÓN 2

Si bien el panorama político del país en los últimos años ha generado que las condiciones para la labor de la sociedad civil sean adversas, estamos seguros que la mejor forma de lograr cambios positivos en la seguridad de los mexicanos es comenzando desde lo local. La participación de los observatorios locales es fundamental para crear y ayudar a sostener estos cambios. Estamos seguros que los siguientes años serán fundamentales para el establecimiento de capacidades de incidencia conjuntas de la RNO y para el fortalecimiento de una sociedad civil responsable de las acciones de mejora de la seguridad, justicia y legalidad en México.

### NUESTRO COMPROMISO CON LA SOCIEDAD CIVIL

#### MIROSLAVA ORTIZ FLORES

*Directora de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Observatorio Nacional Ciudadano*

Uno de los mandatos fundacionales del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) es el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) enfocadas en temas de seguridad, justicia y legalidad. Dado que las problemáticas en la materia son diversas, complejas y de gran magnitud, se requiere de organizaciones en el ámbito local que generen evidencia de calidad que sustente tanto sus exigencias como sus propuestas, y que estén dispuestas a emprender esfuerzos de articulación para amplificar su incidencia.

En ese sentido, la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (DFSC) del ONC tiene como objetivo impulsar el desarrollo de competencias en las OSC y transferirles herramientas para generar capital social que funja como contrapeso efectivo a la autoridad. Para ello, trabaja principalmente en dos ejes estratégicos: 1) la construcción de alianzas y 2) la coordinación de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), así como el fortalecimiento de los observatorios ciudadanos miembros.

En el primer eje, la DFSC articula acciones y construye alianzas del ONC con organizaciones, redes, colectivos, plataformas, organismos empresariales e internacionales con agendas temáticas afines. Ejemplo de ello es la participación del ONC, a través de la DFSC, en mecanismos colaborativos como Seguridad Sin Guerra, el Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización, Fiscalía Que Sirva, Colectivo Contra la Impunidad, La Justicia Que Queremos, Paz Sin Armas, el Movimiento de los Pueblos por la Paz y la Justicia, la red binacional contra la violencia armada, Aliadas por la reinserción, los Foros por una Cultura de Derechos Humanos, Justicia y Seguridad en México, el Grupo contra la

## SECCIÓN 2

cleptocracia, la Alianza para el Gobierno Abierto en México, el Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros.

En estos mecanismos el ONC aporta su aproximación, conocimiento y propuestas sobre los temas, con base en la expertise generada. De la misma forma, el ONC conoce y aprende de las metodologías, experiencias, investigaciones y saberes del resto de las y los participantes. Esto implica una diversidad de actores sociales interactuando en procesos de generación de documentos, difusión del conocimiento, y la construcción de acciones conjuntas de incidencia que requieren procesos reflexivos y colaborativos estructurados que organicen y guíen el ejercicio.

Sin duda, conocer la labor de otras organizaciones y actores sociales facilita la identificación de potenciales aliados estratégicos para la realización de investigaciones o proyectos sobre causas compartidas, dirigidos a comprender una problemática de interés, mejorar nuestras condiciones de seguridad y justicia, así como fortalecer las capacidades de las instituciones responsables.

En lo que respecta al segundo eje de trabajo, la DFSC coordina a la RNO, ello conlleva la implementación del modelo de observatorios locales, y de acciones para fortalecer continuamente sus capacidades y competencias. La RNO, fundada en 2013, es una comunidad de observatorios ciudadanos certificados, que mediante una metodología transparente y replicable de análisis estadístico monitorea, analiza y comprende el comportamiento de delitos de impacto para la sociedad; a la vez que trabajan otros temas de interés contenidos en sus agendas. Actualmente la red está integrada por 31 observatorios locales radicados en 21 entidades federativas.

El modelo de observatorios locales establece como prerequisites que la organización interesada esté legalmente constituida; que sea ciudadana, independiente a la autoridad y apartidista; y que no reciba financiamiento público. Posteriormente, se firma un convenio que formaliza la colaboración entre el ONC y la organización interesada, sin que se requiera una contraprestación de por medio. En seguida, la DFSC elabora un diagnóstico sobre las características, capacidades y necesidades de la organización.

## SECCIÓN 2

El modelo aplica un proceso de certificación que consiste en la orientación para la conformación de la organización (si se requiere); una capacitación para la transmisión metodológica; el desarrollo e implementación de manuales operativos; así como la elaboración y presentación de su primer reporte sobre incidencia delictiva. Al concluir satisfactoriamente los requerimientos, se otorga la certificación al observatorio ciudadano y se integra como miembro de la RNO.

Ser parte de la RNO implica el respaldo del ONC y de los observatorios miembros, trabajo horizontal, capacitación continua, transferencia de conocimiento y aprendizajes, además de la oportunidad de generar alianzas para la implementación de proyectos. Es de destacar el respaldo que ofrece el ONC desde el ámbito nacional a los observatorios locales, tanto para amplificar la visibilidad de las problemáticas, construir puentes de colaboración con las autoridades, como para apoyarlos ante la crítica de las autoridades a su labor.

Si bien los observatorios ciudadanos cuentan con una base metodológica para monitorear y contribuir al entendimiento de los fenómenos de violencia y delincuencia a nivel local; la complejidad, transformación y diversificación de las problemáticas requiere reforzar e incursionar en el uso de métodos analíticos actuales, puesto que su comprensión necesita profundización. En respuesta, en 2020, la DFSC diseñó el Programa de Fortalecimiento para los observatorios locales, a partir de necesidades identificadas e intereses relacionados con sus agendas de incidencia social. Se trata de un programa de formación continua de largo aliento.

El Programa de Fortalecimiento tiene como objetivo robustecer sus métodos y herramientas analíticas de carácter cualitativo y cuantitativo; actualizar sus referencias teóricas y conceptuales; profundizar en la comprensión de distintos fenómenos criminales; y compartir herramientas para monitorear y evaluar acciones y políticas públicas. Las sesiones son impartidas por investigadores y especialistas del ONC, así como activistas, académicos y expertos aliados del mismo.

El ONC posee un fuerte compromiso con la profesionalización de la labor y operación de los observatorios ciudadanos certificados.

## SECCIÓN 2

Muestra de ello es que todas sus áreas participan activamente en acciones para el fortalecimiento de las capacidades de los observatorios locales, mediante el ofrecimiento de cursos, talleres o asesorías personalizadas acordes a su quehacer y expertise.

A su vez, el ONC ha generado espacios de colaboración en proyectos de interés mutuo, en los que la DFSC coordina la participación de los observatorios locales. Para las elecciones de 2021 y 2022, diversos observatorios participaron en el proyecto “Por un México seguro”, el cual analiza las propuestas de seguridad y justicia de las y los candidatos al poder ejecutivo de los distintos órdenes de gobierno. También, algunos han participado en proyectos relativos a la cultura de la legalidad, la mejora de los sistemas de registro estadístico, la implementación de encuestas de victimización a nivel local, la evaluación de la atención a las víctimas mediante ejercicios de usuario simulado en fiscalías, la generación de conocimiento colectivo en el proyecto de Gobernabilidad Armada en México que dirige la Universidad de Arizona, en entrevistas para proyectos de investigación y generación de reportes, investigaciones conjuntas, entre otros. Es deseable que los distintos ejercicios de colaboración fomenten el aprendizaje e intercambio de conocimientos entre pares.

Sin embargo, como ente coordinador de la RNO, la DFSC también ha identificado retos y áreas de oportunidad en el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los observatorios ciudadanos y de la propia red.

El primer reto se relaciona con la sostenibilidad y permanencia de los observatorios locales. Algunos de ellos no cuentan con fuentes de financiamiento recurrentes, que les permitan tener el capital humano necesario para el desarrollo de sus actividades. Esto redundaría en que se reduzca o desaparezca su generación de estudios y publicaciones, y por ende aminora su capacidad de incidencia. En casos extremos, sus directivos han decidido concluir las labores del observatorio local. Cabe destacar que solo en casos excepcionales, personas que cuentan con otra fuente de ingresos y un fuerte compromiso social, trabajan individualmente para mantener la operación mínima de su observatorio.

## SECCIÓN 2

El segundo reto es incentivar la participación ampliada de los observatorios locales en las actividades planeadas para la RNO, las cuales derivan de la identificación de sus intereses y necesidades. No siempre es posible captar la atención de todos los observatorios, los más participativos son constantes. Esto a su vez, dificulta la creación de un piso mínimo de conocimientos complementarios en todos los observatorios, posterior a su certificación.

El tercer reto refiere a la función misma de los observatorios ciudadanos: generar evidencia rigurosa e integral para la comprensión y solución de problemas públicos multicausales y multifactoriales, cuya investigación necesita el uso de métodos mixtos cada vez más sofisticados. La generación de tales capacidades analíticas requieren de procesos continuos de formación y compartición de conocimiento, en los que participen de forma sostenida todos los observatorios.

Para atender estos y otros retos, la DFSC explorará rutas y mecanismos más efectivos para posicionar y fortalecer la labor de la RNO; y elevar las capacidades y competencias de los observatorios locales para analizar e incidir en los distintos contextos en los que se reproduce la violencia e incrementan las víctimas.

### LAS VÍCTIMAS PRIMERO

#### **MARÍA DEL ROSARIO VIGUERAS PLIEGO**

*Directora de Atención a Víctimas del Observatorio Nacional Ciudadano*

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) con el fin de contribuir en esquemas eficientes de seguridad, justicia y legalidad en el país decidió incluir una manera más cercana de apoyar a la ciudadanía para contar con un Estado de Derecho más eficaz. Para ello, en 2019 creó la Dirección de Atención a Víctimas, la cual tiene contacto con la población que ha presenciado o ha sido vulnerada en sus bienes jurídicos tutelados y que busca el apoyo de una organización ajena al sector gubernamental que le brinde confianza, asesoramiento, acompañamiento y atención a la problemática que enfrenta.

El Observatorio encontró una manera empática y colaborativa de acercarse más al fenómeno de la inseguridad y la desconfianza existente hacia las autoridades: desde el acompañamiento a las víctimas y la supervisión de que los derechos de estas se respeten a través de acciones implementadas por parte de nuestra organización.

#### **Características de la atención**

Durante una parte de la historia del derecho penal mexicano, la teoría se encargaba del estudio del imputado/victimario; inclusive, las normas se enfocan en los derechos del delincuente y las víctimas eran invisibles.

En 2013 se publicó la *Ley General de Víctimas*, y con ello se implementaron una serie de mecanismos que dieron pauta a concentrarse más en una atención integral a las mismas. Sin embargo, ha sido una tarea ardua y complicada porque pese a los años transcurridos, la impunidad aún permea y con ello una elevada cifra negra en el país.

## SECCIÓN 2

Ante este escenario, la intención de la atención a víctimas debe contar con:

*Un sistema penal que pretenda ser coherente con el modelo de Estado social y democrático de derecho debe buscar la humanización del sistema penal. Por esta razón la consideración de víctima limitada sólo al sujeto pasivo del delito, desconociendo que todo delito genera un número plural de ellas, las pocas alternativas legales para la intervención de las víctimas en el proceso penal, cuando no su absoluta imposibilidad, el desconocimiento de sus derechos y en no pocas ocasiones la burla a sus necesidades con sentencias ineficaces por insolvencia, real o simulada, del victimario, la absolucón del delincuente por error judicial o deficiencia en la actuación de los funcionarios, son factores, entre otros, que han hecho del sistema penal un verdadero laberinto para las víctimas en el cual se sienten perdidas, estigmatizadas y olvidadas.*

*Sampedro-Arrubla, 2008*

Acorde con esta concepto, la Dirección de Atención a Víctimas tiene como principal objetivo brindar asesoría legal, atención psicológica y vinculación con las autoridades, con el fin de identificar y salvaguardar sus necesidades prioritarias derivadas del hecho delictivo y velar para que el Estado cumpla las disposiciones legales direccionadas a favor de los ciudadanos afectados.

La Dirección de Atención a Víctimas no solo es un área que cuenta con abogados que te explican tu situación y cuál es la ruta a seguir, sino que también es un espacio de confianza que establece estrategias legales para que se puedan hacer valer los derechos de los afectados. Asimismo, es un área que te escuchará, te acompañará y te apoyará a través de intervenciones psicológicas, mismas que tienen que ser consentidas por los usuarios, para brindar herramientas psicoemocionales con el fin de superar el evento delictivo. Esto se pretende conseguir por medio de un acompañamiento psicojurídico que genere el menor impacto posible en el proceso legal, ya que en muchas ocasiones este conlleva violencia institucional o simplemente burocracia y/o saturación de casos que alenta los procesos.

## SECCIÓN 2

Otros de los elementos que ha considerado el Observatorio a través de esta área es la vinculación con las autoridades, ya que la sinergia genera resultados positivos para los avances de las investigaciones. De esta manera supervisamos que los derechos de las víctimas sean atendidos correctamente, que se les otorgue las medidas de protección, la asistencia de un asesor jurídico gratuito, así como la atención psicológica. De esta manera, prevenimos delitos cometidos por servidores públicos, tales como la obstrucción de la justicia o corrupción.

Para este fin, hemos diseñado e implementado un proceso de atención a víctimas, que consta de las siguientes cinco etapas:

### **1. Solicitud de apoyo y primera entrevista a la víctima**

La Dirección de Atención a Víctimas, a través de su correo, recibe las solicitudes de orientación, asesoría y atención, por lo que se estudia el asunto a efecto de brindar la asesoría de manera electrónica y se requiere un número de contacto, así como hora para comunicarse para llevar a cabo una entrevista. Durante la entrevista se determina el tipo de atención primaria que se otorgará, ya sea por solicitud de la víctima o por sugerencia de la directora del área, la cual debe ser aprobada por la víctima. De la misma forma ocurre cuando la solicitud se realiza por mensaje de WhatsApp o por llamada.

### **2. Integración del expediente de la víctima**

Una vez llevada a cabo la entrevista y/o el primer contacto, se captura la información en la Base de Datos de Atención a Víctimas y se asigna un folio para conformar un expediente que contiene una cédula de identificación con datos de la víctima, así como copias de documentos otorgados por la misma.

### **3. Definición de acciones inmediatas**

Si el caso lo requiere, se identifican las acciones inmediatas que necesita la víctima y se realizan las gestiones correspondientes a efecto de garantizar su debida atención. Para tal efecto, si amerita asistencia médica, psicológica o de otra índole, la Dirección de Atención a Víctimas se comunica con la Dirección de

## SECCIÓN 2

Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Dirección de Incidencia en Política Pública para consultar información de las autoridades u organizaciones que podrían apoyar otorgando dichas medidas.

### **4. Acompañamiento a víctimas**

Una vez que se realiza la entrevista de primer contacto, de acuerdo con las necesidades de la víctima, se le asesora e informa sobre el procedimiento, el tipo de delito que se denuncia, los alcances y consecuencias, los derechos que tiene y, en caso de que se solicite, se le apoyará en la elaboración de la denuncia. Esto último implica orientar a la víctima sobre las diligencias que deberá pedirle al agente del ministerio público y si lo desea, se le otorgará el acompañamiento para vigilar el debido cumplimiento a sus derechos. Para tal efecto, esta Dirección integra todas las evidencias proporcionadas al expediente de la víctima.

### **5. Construcción de alianzas**

Una de las metas del Observatorio es construir —con apoyo de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), las Fiscalías de los estados y diversas organizaciones de la sociedad civil— una Red Nacional de Atención a Víctimas que nos permita unir y articular esfuerzos para velar por el debido cumplimiento de los derechos de las víctimas, entre los que destaca como meta fundamental brindar una reparación integral del daño.

En la actualidad, algunos observatorios locales que integran la RNO, nos han solicitado orientación y acompañamiento para la creación de un área de atención a víctimas similar a la del ONC; otros se han sumado a la tarea de establecer enlaces en las fiscalías y organizaciones locales; y algunos han buscado nuestro apoyo para atender a víctimas en las localidades donde se ubican.

### **Acciones y colaboraciones**

Dada la falta de seguridad en nuestro país, el ONC brinda cotidianamente atención a quienes son afectados directa e indirectamente por la delincuencia y violencia. En este contexto, el Observatorio está brindando asistencia a víctimas de trata de personas, extorsión, secuestro, fraude, robo, violencia familiar,

## SECCIÓN 2

delitos sexuales, amenazas, robo de identidad, homicidio, feminicidios. Cabe enfatizar que lo más importante que se está llevando a cabo es que se está procurando no dejar a los usuarios desamparados, pese a que su situación no corresponda necesariamente a la comisión de un delito.

De marzo de 2020 a mayo de 2023, esta Dirección especializada atendió a más de 600 víctimas de violencia familiar, robo, abuso sexual, violación y violación equiparada, feminicidio, lesiones, homicidio, amenazas, secuestro, robo, fraude, robo de identidad, entre otros delitos, en varias entidades federativas, a las cuales se han dado más de 2 mil seguimientos y 500 intervenciones psicológicas. La atención a víctimas es una tarea noble, ardua y que siempre cuenta con áreas de oportunidad.

De manera paralela, se brindó capacitación de primeros auxilios psicológicos, atención a víctimas y técnicas de entrevista e interrogatorio a policías de investigación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP) de la Fiscalía de la Ciudad de México, en apoyo a la Dirección de Investigación del ONC. También se impartió un curso de sensibilización en materia de perspectiva de género a funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, con el apoyo de la Dirección de Incidencia en Política Pública.

### **Reflexiones finales**

Si tomamos en consideración lo anterior, la meta que se ha planteado el ONC es muy ambiciosa, pues requiere ampliar la cobertura del acompañamiento a las víctimas en todo el país y contar con una red de apoyo que implique representación legal *pro bono*, procesos terapéuticos más completos, y representación física en el ámbito nacional. Sin embargo, el esfuerzo realizado durante estos años ha logrado que el 99% de los casos atendidos se denuncien, se han asignado asesores jurídicos, se han judicializado carpetas de investigación que se encontraban detenidas (aproximadamente el 10% de los asuntos), se ha apoyado en el cumplimiento de la reparación del daño, se atrajeron carpetas de investigación en las cuales dolosamente no se había avanzado y se cambiaron de fiscalía o se cambió al ministerio público. Además, a través de la aplicación NORMA, un chatbot del

## SECCIÓN 2

ONC que sirve para detectar actos de corrupción, se ha logrado el inicio de expedientes de quejas en las áreas de visitaduría y asuntos internos.

### Referencias

Sampedro-Arrubla, Julio Andrés (2008). *Los derechos humanos de las víctimas: Apuntes para la reformulación del sistema penal*. Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. ildi Bogotá (Colombia) N° 12: 353-372, Edición Especial 2008. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22681.pdf>.

# LA RELEVANCIA DE LA COMUNICACIÓN PARA LAS OSC

## VICENTE HERNÁNDEZ ELÍAS

*Director de Comunicación del Observatorio Nacional Ciudadano*

Llevar la comunicación para una Organización de la Sociedad Civil (OSC) podría resultar un trabajo sencillo y rutinario si no estás comprometido con la causa, si no realizas tu labor con pasión y si no te involucras con los temas que se manejan.

Como parte del compromiso que asumió el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) con la sociedad y con todos aquellos que deseen contraer la responsabilidad de crear una Organización de la Sociedad Civil, o para los que simple y sencillamente quieran conocer los detalles de cómo se realiza el trabajo dentro de una OSC, compartimos nuestras experiencias en el manejo de las redes sociales, la transmisión de eventos y la narrativa de mensajes y documentos, pero sobre todo, de la buena relación con los representantes de los medios de comunicación que ha permitido una eficiente difusión de la información que generamos.

Es necesario precisar que sin el trabajo que realizan los investigadores del ONC, difícilmente se tendrían buenos resultados en la difusión de los mensajes, toda vez que lo que le interesa a la sociedad y a los medios es la información verídica, estudios y análisis objetivos, metodología en sus investigaciones, mensajes claros y contundentes. Sin estos elementos cualquier organización está destinada al olvido y serán visibles hasta que su presupuesto se los permita.

Convocar a una conferencia o rueda de prensa lo hace cualquier *sobriniti manager*, que tus mensajes, comunicados, gráficas o videos sean retomados por los medios depende mucho de todo el trabajo que haya detrás de tu organización.

## SECCIÓN 2

Algunas de las primeras acciones que se deben tomar en cuenta para lograr una favorable respuesta en los medios es tener una buena relación con reporteros, columnistas, jefes de información, conductores de noticiarios y espacios de noticias de radio, televisión, periódicos, portales y plataformas de *streaming*, a quienes se les debe ofrecer información, datos, reportes, pero en una presentación amigable, sencilla y atractivamente visual.

Cualquiera puede hacer un comunicado, pero no todos cumplen con las necesidades de un reportero, de un medio de comunicación, de un presentador de noticias. Muchos documentos que se entregan a la prensa son verdaderos mensajes encriptados. Otros traen "la nota" en los últimos párrafos y muchos más de plano ni la contemplan. Al mantener ese acercamiento con los representantes de los medios se puede llegar a un entendimiento que permita transmitirles de manera clara la información.

Se debe mantener también una excelente y constante comunicación con los investigadores de tu organización para intercambiar puntos de vista sobre la forma de presentar sus trabajos. Frecuentemente los especialistas manejan lenguaje académico, gráficas y términos con los que no estamos familiarizados, por lo que es recomendable utilizar un lenguaje coloquial. Es por esto que se debe trabajar con ellos en la construcción de mensajes clave y en su capacitación para relacionarse con los medios de comunicación. Es decir, prepararlos para que sean voceros de la OSC con la capacidad de transmitir con claridad dichos mensajes.

Algo que ha permitido al ONC transmitir mensajes claros sobre los estudios que realizamos, es ese intercambio de propuestas con las otras direcciones para la búsqueda de una narrativa adecuada que atraiga el interés de la sociedad, misma que debe ir acompañada de material audiovisual diseñado específicamente para cada tema.

Los videos, gráficos, *gifs*, imágenes, *banners* e historietas que hemos utilizado en el ONC han permitido llegar a otros sectores de la sociedad y reforzar los mensajes sobre seguridad, justicia y cultura de la legalidad.

## SECCIÓN 2

Con base en el *Manual de identidad* del Observatorio Nacional Ciudadano y de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (tipografía e iconos), preparamos portadas y presentaciones de los reportes mensuales, trimestrales y anuales de incidencia delictiva, de estudios, proyectos y análisis con elementos que ayudan tanto a su fácil entendimiento como a una mayor aceptación.

El manual de identidad es el documento que expone los elementos de un logotipo (tipografía, color y símbolo) y aborda las especificaciones al usarlo en diferentes soportes con el objetivo de conservar su legibilidad. Si bien su función es guiar a quien lo consulte para asegurar su correcto uso y así cuidar la imagen profesional del producto, lo más importante es que su utilización permita la fácil identificación de todos los materiales generados por las OSC. En otras palabras, el contar y usar dicho manual es una vía para fortalecer no solo la presencia y el quehacer de cualquier organización sino de las causas por las cuales trabaja.

### **Ajustarse a los tiempos**

La pandemia aceleró la determinación de realizar las presentaciones de estudios y reportes de manera virtual. Convocar a los medios para una conferencia resultó ser, además de peligroso por los contagios, complicado para los reporteros que en la mayoría de los casos deben cubrir tres o cuatro eventos el mismo día.

El ONC decidió apoyar a los representantes de los medios de comunicación y facilitarles su trabajo con el envío, en tiempo real, del material que se genera en una conferencia, audios, videos, links, comunicados y fotografías. El *kit* de prensa les permite agilizar su trabajo, y a nuestra organización obtener publicaciones en los medios en corto tiempo. Trabajo que se complementa con su difusión en redes sociales.

El ONC sube diariamente decenas de publicaciones en X antes *Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *TikTok* y *YouTube* en horarios clave, con *keywords* que son las palabras o frases usadas con mayor frecuencia por los usuarios cuando realizan una determinada búsqueda en redes sociales.

## SECCIÓN 2

Es necesario identificar los tipos de mensajes para cada plataforma, ya que pueden resultar de naturaleza sensible para algunas personas. No es lo mismo subir mensajes con datos de incidencia delictiva o sobre el comportamiento de la violencia, que videos en *TikTok* con mensajes amigables dirigidos a jóvenes. Sin duda, esta plataforma relativamente nueva, brinda la oportunidad de llevar nuestro trabajo a otro sector de la población.

De la misma forma debemos ser claros y consistentes en los temas que queremos comunicar. Abordar contenidos de los que tenemos evidencia y conocimiento. Evitar hablar de asuntos que no son de nuestra competencia, aún cuando se nos pida fijar una postura ante tal o cual situación. No opinar de todo.

La comunicación de nuestras organizaciones no solo se trata de difusión y relaciones públicas, también enfrentamos ataques, insultos, amenazas y descalificaciones que provienen de granjas de *bots* (cuentas fantasma) en redes sociales, pagadas por quienes se han visto afectados por el trabajo que desarrollamos. Decenas de mensajes y memes con los que pretenden contrarrestar nuestros análisis, reportes y documentos que exhiben la falta de resultados.

Como lo señalé desde el inicio, si no estás comprometido con la causa y no realizas tu trabajo con pasión, tienes un serio problema, porque la falta de recursos es otro detalle que enfrentamos las OSC. Los que no aceptamos dinero de autoridades y vivimos de donaciones y *grants*, sabemos que nuestro sueldo no está 100% garantizado, y que cuando los recursos no han llegado, todos apoyamos para continuar con nuestra labor.

Una buena comunicación es fundamental para las organizaciones de la sociedad civil, ya que darle difusión adecuada al trabajo que se realiza garantiza parte de su éxito. Sin ella, el esfuerzo de investigadores, especialistas, académicos y directores pasa de noche para la sociedad, pocos los conocerán, no tendrán incidencia en las políticas públicas, ni presencia en medios de comunicación, ni en la agenda pública.

### DESARROLLO INSTITUCIONAL Y OBSERVATORIOS CIUDADANOS

**JAVIER ALEJANDRO CORZO TELLEZ**

*Director de Desarrollo Institucional del Observatorio Nacional Ciudadano*

Uno de los incentivos primordiales para crear una organización de la sociedad civil (OSC) es la determinación de querer cambiar el entorno social, ya sea en temas de seguridad o de otra índole.

Si bien, la decisión de emprender el proyecto es un primer paso importante y la tramitología para materializar las OSC en México requiere de tiempo y esfuerzo, el verdadero reto de estas reside en su operación y permanencia en el país. Tan solo la versión más reciente del "Listado de Donatarias autorizadas, revocadas o canceladas, pendientes de publicar en el DOF" (SAT, 2023) indica que del 12 de diciembre de 2022 al 10 de marzo de 2023 se autorizaron 279 organizaciones para recibir donativos deducibles de impuestos, 136 fueron revocadas y 11 canceladas. Si bien, las donatarias autorizadas solo representan una pequeña parte de las OSC del país, nos pueden dar una idea del comportamiento del sector. A partir de ello se observa que nuevas organizaciones obtuvieron su estatus de donataria autorizada, no obstante, al mismo tiempo se retiraron (al menos temporalmente) una proporción equivalente a aproximadamente la mitad de organizaciones que ingresaron al registro.

El cierre de las organizaciones puede deberse a diversos motivos, por lo que en estas páginas quiero poner sobre la mesa el papel del desarrollo institucional para la permanencia y evolución de las OSC, específicamente de los observatorios ciudadanos de seguridad.

De 2017 a 2020 tuve la oportunidad de coordinar la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) y capacitar a OSC que aspiraban a certificarse para ser miembros de ella. De esta experiencia me gustaría destacar algunos

## SECCIÓN 2

aprendizajes que obtuve principalmente al acompañar a observatorios locales de reciente creación, y cómo estos aprendizajes se ligan con mi actual encomienda en el Observatorio Nacional Ciudadano y la misma evolución de este como organización:

### **1. Las buenas intenciones no siempre son suficientes.**

Las puertas de la RNO están abiertas para todos, en este sentido, no es extraño que ciudadanos interesados en aportar su granito de arena para cambiar las condiciones de seguridad de su localidad, se acerquen para colaborar con nosotros. En estos casos se les indica que para pertenecer a la RNO deben de estar constituidos como una OSC, y en caso de necesitarlo se les orienta para que puedan cumplir con este requisito. Esto representa el primer obstáculo porque hace que los ciudadanos interesados inevitablemente se enfrenten a la burocracia y a costos monetarios, hechos que ponen a prueba la determinación de las personas para formar observatorios ciudadanos.

No voy a mentir, la mayoría de los ciudadanos interesados que se acercan a nosotros para integrarse a la RNO, se quedan en este paso, salvo muy honrosas excepciones que han logrado construir sus observatorios desde cero.

### **2. Organizaciones grandes y pequeñas necesitan una estructura definida, protocolos y procesos.**

Una vez constituidos los observatorios locales, firman un convenio de colaboración con el ONC y se comienza con la capacitación. En este sentido, si bien uno de los objetivos principales es la transmisión de metodología y habilidades relacionadas con la función de monitoreo de incidencia delictiva; este acercamiento también sirve para orientar a los integrantes del observatorio local (sobre todo cuando se trata de organizaciones de reciente creación). Cabe resaltar la importancia de este acompañamiento dado que, en muchas ocasiones, quienes integran estas organizaciones suelen sentirse abrumados no solo con la información que reciben sino por los pasos venideros.

Ante esto surgen diversas preguntas tales como: ¿Cómo lo ha logrado el Observatorio? ¿qué nos aconsejan para sostener nuestro

## SECCIÓN 2

proyecto? Ante estas inquietudes, se le repone que organizaciones grandes y pequeñas necesitan una estructura definida, protocolos y procesos. Por lo que se les insta a que generen un manual de procesos y en este visualicen el estado actual de su organización, pero sobre todo hacia dónde la quieren llevar.

### **3. Tras la consolidación, el siguiente paso es el crecimiento de las organizaciones, pero este conlleva sacrificios.**

En la RNO hay OSC de diferente tamaño, experiencia y presupuesto, sin embargo, la incidencia que pueden lograr no depende únicamente de estas variables; la determinación y el factor humano pueden hacer que organizaciones con presupuestos y tamaños reducidos (e incluso autofinanciadas por los propios miembros), consigan grandes resultados y lleguen a consolidarse como observatorios locales.

Para que este tipo de proyectos tenga éxito no basta con su consolidación, es necesario dar el siguiente paso para su crecimiento. Dado que la experiencia acumulada hasta este punto, les puede permitir competir por proyectos financiados, pero estos requieren planeación y estructura para poder operarlos, lo cual puede implicar desde un mayor esfuerzo para la creación de más procesos y protocolos, hasta inversión en nuevos colaboradores.

#### **La experiencia del ONC**

El Observatorio Nacional Ciudadano, al igual que muchas OSC del país y de los mismos integrantes de la RNO, ha evolucionado a lo largo del tiempo. Vivimos una etapa en la cual el tamaño de la organización y su presupuesto eran reducidos, y sobre la marcha se tuvo que aprender que *las buenas intenciones no siempre son suficientes*, y que se requería un mayor esfuerzo (incluso monetario) de los actores involucrados.

Con el paso de los años y gracias a una buena dirección y el compromiso de colaboradores y donadores se logró consolidar al ONC como organización, pero como se mencionó previamente: *organizaciones grandes y pequeñas necesitan una estructura definida, protocolos y procesos*. Ante esto, se planeó una estructura, se visualizó hacia dónde se quería ir e internamente se construyeron

los cimientos para soportar una expansión y poder operar proyectos de alto calado.

*Tras la consolidación, el siguiente paso fue el crecimiento, pero este implicó sacrificios.* Gracias a que existen bases sólidas, el ONC siempre ha sido flexible ante la reestructuración y fue en este punto en el cual se repensaron ciertas áreas y atendiendo a necesidades actuales y venideras, se creó la dirección de desarrollo institucional, con el objetivo de fortalecer las capacidades internas de la organización, mejorar sus procesos y estructuras e incrementar el entendimiento con los donantes.

Como resultado del funcionamiento de dicha dirección, el ONC ha logrado mejorar su capacidad de gestión y planificación estratégica, lo que se ha traducido en una mayor eficiencia en el uso de recursos y una mayor capacidad para alcanzar nuestros objetivos y aumentar nuestro impacto.

Tras este proceso que el ONC ha vivido en carne propia, solo queda continuar incentivando a los observatorios locales a fortalecer su estructura interna para aumentar su capacidad de gestionar proyectos, obtener financiamiento, operar de forma más eficiente y construir alianzas estratégicas. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que el desarrollo institucional es una herramienta que abona al objetivo de garantizar la sostenibilidad y crecimiento de las organizaciones a largo plazo, por lo que la inversión vale la pena.

### Referencias

SAT (2023). *Listado de Donatarias autorizadas, revocadas o canceladas, pendientes de publicar en el DOF.* Gobierno de México. Disponible en <https://www.sat.gob.mx/consultas/05754/listado-de-donatarias-autorizadas,-revocadas-o-canceladas,-pendientes-de-publicar-en-el-dof#>.

# CONSIDERACIONES PARA CREAR UNA OSC

## E. MARTELL IZQUIERDO

*Directora de Administración del Observatorio Nacional Ciudadano*

No es extraño saber o escuchar que alguien tiene intenciones de crear una asociación civil para hacer realidad algún proyecto social. De igual manera, se aprecia que quienes están a punto de emprender ese camino aún no conocen todo lo que se requiere para hacer realidad dicho plan. Debido a ello y en reconocimiento del valor que tiene la participación social, en este espacio compartimos un resumen ejecutivo con la información más relevante, a la fecha, sobre cómo constituir una organización de la sociedad civil (OSC) o asociación civil (AC) en México.

### I. Planea y elabora los estatutos sociales

Constituir legalmente una organización proporciona una serie de beneficios que contribuyen al logro de sus objetivos. Tener personalidad jurídica formaliza la existencia y operación de una organización; fortalece su credibilidad y el ejercicio de sus actividades; le permite obtener un Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de persona jurídica, necesario para emitir recibos deducibles de impuestos por las donaciones recibidas; puede registrarse para acceder a recursos públicos; puede aplicar con mayor facilidad a convocatorias nacionales e internacionales para el financiamiento de sus proyectos; y puede firmar convenios de colaboración para la implementación de proyectos. Estas son algunas de las ventajas que hacen que sea esencial para cualquier organización, estar legalmente constituida.

La organización se constituirá con el fin de establecer legalmente sus objetivos. La forma jurídica de la organización se seleccionará en función del número de miembros y su naturaleza, así como de la finalidad de la organización. Para elaborar los estatutos de la organización debe considerar al menos lo siguiente:

## SECCIÓN 2

- El nombre de la organización.
- Los representantes legales de la organización.
- El objeto de la organización.
- La organización podrá disolverse de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.
- La estrategia de procuración de fondos y financiación de la organización estará circunscrita o acotada para apoyar sus proyectos.
- Los estatutos de una OSC deben incluir cláusulas sobre los representantes legales de la organización, las causas y procedimientos de liquidación y la Clave Única de Registro (CLUNI).
- Además, debido a las recientes modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), se sugiere que las OSC interesadas en convertirse en Donatarias Autorizadas también incluyan en sus estatutos Cláusulas Patrimoniales y de Liquidación.

En esta etapa, un notario público con experiencia trabajando con OSC será un gran aliado para guiar y hacer recomendaciones respecto a la redacción de los estatutos.

### **II. Registra ante un Notario Público**

El registro de una persona moral sin fines de lucro se realiza ante un notario público, ya que es quien tramita el permiso previsto en la ley para su constitución. Sin duda, esta persona será de gran apoyo en el proceso.

Entre los requisitos básicos están: 1) Nombre completo de los asociados, 2) Sus identificaciones oficiales, 3) Nombre de la organización (razón social), seguido de la forma jurídica adoptada, 4) La jurisdicción en la que estará registrada la organización, y 5) La información de contacto de la organización.

### III. Inscríbete ante el SAT

Es importante tener presente que una organización debe desarrollar una estrategia de procuración de fondos y financiación de proyectos. Para ello se requiere tramitar la Cédula de Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), quien emitirá una firma electrónica avanzada necesaria para poder emitir facturas.

Además, si se desea recibir donativos deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR), es necesario solicitar y recibir la aprobación del SAT<sup>1</sup> para obtener el estatus de Donataria Autorizada.

Cabe señalar que dentro de las obligaciones de la organización está la de llevar la contabilidad y efectuar registros precisos de sus operaciones, expedir y recabar comprobantes fiscales, determinar remanente distribuible y presentarlo a través de las declaraciones de ley contenidas en el artículo 86 de la LISR.

### IV. Obtén la CLUNI

La Clave Única de Inscripción<sup>2</sup> (CLUNI) es un instrumento indispensable para que las organizaciones de la sociedad civil puedan acceder a los apoyos y estímulos del Gobierno Federal y facilitar el cumplimiento de sus actividades.

### V. Registra tu marca y logotipo ante el IMPI

En el proceso de constitución de una organización es importante crear y desarrollar una marca y logotipo que la identifique y distinga de otras organizaciones, los cuales deben ser registrados en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial<sup>3</sup> (IMPI) para reservar sus derechos de uso exclusivo.

**1** Guía para solicitar la autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta: <https://www.sat.gob.mx/tramites/71215/solicita-la-autorizacion-para-recibir-donativos-deducibles-del-impuesto-sobre-la-renta>

**2** El proceso de solicitud de la CLUNI se realiza a través del portal [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx)

**3** Para realizar este tramite en línea visita <https://eservicios.impi.gob.mx>

### **VI. Realiza el Registro de Obras en INDAUTOR**

Una vez que la organización cuenta con su marca registrada y va a presentar alguna publicación, puede iniciar el trámite para su registro ante Instituto Nacional de Derechos de Autor (INDAUTOR), a fin de formalizar sus derechos de autoría.

El INDAUTOR, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que se dedica a la protección y fomento de los derechos de autor, controla y administra el registro público del derecho de autor y mantiene actualizado el acervo cultural de la nación.

#### **Reflexiones finales**

Emprender una OSC implica múltiples trámites para obtener permisos, registros y estar en regla para una adecuada operatividad. Esto no quiere decir que es una misión imposible, sino que una OSC requiere poner la atención necesaria en estas tareas, y revisar el marco normativo que las rige. Enlisto algunas normas y lineamientos a considerar:

- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ▶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- ▶ Ley de Inversión Extranjera
- ▶ Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
- ▶ Reglamento para la autorización de uso de denominaciones y razones sociales
- ▶ Criterios de dictamen (criterios lingüísticos)
- ▶ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- ▶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

## SECCIÓN 2

- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
- Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Dada la complejidad que puede significar crear y operar una OSC en lo administrativo, a través de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad apoyamos a los observatorios locales, con base en nuestra experiencia y aprendizaje, a caminar en el entramado institucional que rige al sector. Para nosotros es fundamental que a la par de transmitir nuestras metodologías de investigación apoyemos a los observatorios que requieren orientación en trámites o procesos específicos. El fortalecimiento de sus capacidades debe ser integral.

# La Red Nacional de Observatorios

## Experiencias desde lo local

---

- 86**    **Una década de la Red Nacional de Observatorios**
  
- 99**    **Observatorio de la Laguna. El primer observatorio ciudadano certificado**
  
- 104**    **Cuatro años impulsando la seguridad humana en Apatzingán**
  
- 109**    **Medir para evaluar y proponer, la labor del Observatorio Ciudadano de Ciudad Juárez**
  
- 113**    **FICOSEC, promotor de la observancia del delito en Chihuahua**
  
- 117**    **Observatorios ciudadanos como constructores de paz**
  
- 121**    **Observatorios ciudadanos, sumando esfuerzos para la seguridad de nuestros entornos**

### SECCIÓN 3

- 125** El compromiso social del Observatorio Ciudadano de Nuevo Casas Grandes
- 128** ICSUS Seguridad: una labor de incidencia ciudadana en Oaxaca
- 131** Incidir desde la carne asada
- 134** El inicio de un camino en búsqueda de la seguridad
- 138** La participación ciudadana en Michoacán

# UNA DÉCADA DE LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS

## **MIROSLAVA ORTIZ FLORES**

*Directora de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Observatorio Nacional Ciudadano*

## **LEONEL FERNÁNDEZ NOVELO**

*Director de Incidencia en Política Pública del Observatorio Nacional Ciudadano*

La historia de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) no puede entenderse de manera aislada a la del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), sobre todo porque ambos surgen de la necesidad de comprender la delincuencia, los ejercicios de violencia, la impunidad, así como las capacidades y acciones emprendidas por las autoridades en estas materias. Además, de que ambos revelan el interés de la sociedad civil para exigir la rendición de cuentas correspondiente, impulsar la discusión pública y colaborar en la medida de sus capacidades para la atención de la crisis de seguridad.

Es necesario destacar que desde la creación del ONC se consideró que era fundamental la participación de actores sociales en el ámbito local, no solo porque conocen de manera pormenorizada los contextos y problemáticas en las diversas regiones del país, sino porque ellos podrían detonar la conversación con distintos sectores de la comunidad y en los medios de comunicación, además de tener interlocución con sus gobernantes, legisladores y servidores públicos.

## **Creación de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad**

El 2 abril de 2013, el Consejo Cívico de las Instituciones Laguna se convirtió en el primer observatorio ciudadano certificado por el ONC y México Evalúa, y con ello nació la RNO. No obstante, su creación implicó un arduo trabajo de diseño, planeación, implementación y aprendizaje.

Por iniciativa del sector empresarial, México Evalúa y el ONC, se adaptó la metodología de observación, análisis e incidencia de

### SECCIÓN 3

este último, para desarrollar un modelo de observatorios locales que incluía 1) objetivos; 2) estructura operativa y perfiles; 3) una capacitación para la implementación de la metodología estandarizada de monitoreo y análisis de la incidencia delictiva, utilizando las cifras publicadas mensualmente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); y 4) la evaluación de la implementación de un “Manual de operaciones”.

Al aprobar satisfactoriamente todas las valoraciones, los observatorios ciudadanos concluían su proceso de certificación y se integraban a la RNO. Cabe señalar que el modelo inicial contemplaba el proceso de creación de los observatorios locales y, por lo tanto, la RNO sería la plataforma para potenciar sus capacidades de incidencia mediante el acompañamiento y formación continua, así como el respaldo y trabajo en red.

El objetivo que desde entonces se persiguió era que la RNO se integrara con observatorios ciudadanos certificados dispuestos a sumar esfuerzos, compartir conocimientos y experiencias. El modelo les proporciona herramientas para incidir en las políticas públicas de seguridad, justicia y legalidad mediante: el monitoreo del fenómeno delictivo; la evaluación de las acciones gubernamentales; y, la intervención ciudadana en la agenda pública a través de la definición e inclusión de acciones y recomendaciones sustentadas en evidencia.

Para este fin, México Evalúa y el ONC se dividieron las tareas. La primera asumió la responsabilidad de capacitar los observatorios locales en el análisis de datos y generación de información y guiarlos en el desarrollo e implementación de sus manuales de operación. Mientras que el ONC tenía a su cargo acompañarlos en sus procesos de vinculación con las autoridades locales y los medios de comunicación, y en algunas ocasiones, representó públicamente a los observatorios a fin de cuidar su integridad dadas las condiciones de control local por parte del crimen. La certificación de los observatorios locales la emitían de forma conjunta ambas organizaciones nacionales.

Sin embargo, el reto apenas comenzaba. Mientras en la capital del país la sociedad civil organizada en temas de seguridad se estaba desarrollando y fortaleciendo, en la mayoría de las

## SECCIÓN 3

entidades federativas las organizaciones sociales independientes eran pocas o bien, inexistentes.

Durante el 2012, Edna Jaime, entonces directora de México Evalúa, junto con un equipo de especialistas, recorrieron el país para reunirse con diversos actores sociales tales como representantes de cámaras empresariales, universidades, organizaciones de asistencia y otros miembros de la sociedad, en búsqueda de personas que quisieran formar observatorios ciudadanos. Para convencerlas, les presentaban la RNO, el modelo de observatorios locales, el proceso de certificación, y las instaban a formar un equipo de al menos 3 personas (director ejecutivo, investigador y analista) que pudiera mantener durante un año la publicación y presentación de reportes sobre delitos de alto impacto en su municipio, región o entidad.

### **El modelo de observatorios locales de seguridad, justicia y legalidad**

La implementación del modelo de observatorios locales requiere de un proceso de certificación que tiene como objetivo evaluar la calidad, pertinencia, confiabilidad y replicabilidad de los procesos de investigación y administración de cada uno de ellos.

Para iniciar el proceso de certificación, se corrobora que la organización interesada cumpla con los siguientes requisitos previos: 1) estar constituídos como asociación civil sin fines de lucro (aunque también se intentó trabajar con agrupaciones); 2) que no reciban recursos públicos; y 3) que sean independientes tanto de la autoridad como de los partidos políticos.

De cumplirse lo anterior, se procede a la firma de un convenio de colaboración entre las partes para formalizar el inicio del compromiso de certificación dentro de los siguientes seis meses. En él se acuerda su certificación y el refrendo de este para mantener su estatus de vinculación a la RNO y ser beneficiarios de las actividades, información y demás labores que el ONC realice. La organización interesada se compromete a contar con los recursos suficientes para garantizar no solo su sostenibilidad, sino su objetividad con el fin de consolidarse como un contrapeso ciudadano ante la autoridad. Posteriormente, a partir de información

### SECCIÓN 3

proporcionada por la organización, se elabora un breve diagnóstico sobre sus características y capacidades instaladas.

El modelo inicial de observatorios locales consistía de cuatro etapas. La primera era una visita de evaluación e incorporación, para identificar las capacidades y necesidades de cada organización, así como una plática inicial sobre las características del modelo. La segunda era la visita de capacitación sobre el modelo, la observación y la medición de la incidencia delictiva, pasando por el desarrollo de reporte, así como la relación con los medios de comunicación y las autoridades. La tercera etapa era la producción acompañada de manuales de operación y del primer reporte de incidencia delictiva. Ambos documentos eran revisados por el equipo de México Evalúa y recomendados para certificación conjunta con el ONC. Finalmente, la cuarta etapa era la presentación del primer reporte sobre incidencia delictiva ante los medios de comunicación y autoridades. Esta última etapa concluía con la entrega del diploma de certificación que acredita a los observatorios locales como miembros de la RNO.

Al comienzo, todo parecía estar listo para ser implementado con toda organización social interesada en cumplir con los requisitos y compromisos establecidos. No obstante, el camino emprendido no fue sencillo, puesto que tuvimos que aprender sobre los diversos contextos del país, así como los distintos modelos de organización social que funcionaban en estos.

Aunado a ello, se presentaron importantes retos tales como: la complejidad para obtener información sobre los delitos y hacerla comparable entre todas las demarcaciones; resistir las oposiciones y obstáculos iniciales interpuestos por los gobiernos locales; enfrentar las dificultades en la socialización efectiva de los hallazgos; y sobretodo, la obtención de fondos que faciliten la supervivencia de los observatorios ciudadanos y el ejercicio de su función social.

Por tal motivo, el modelo de observatorios locales y su proceso de certificación han evolucionado para adaptarse a las características, recursos y necesidades de las organizaciones sociales interesadas en integrarse a la RNO. Sus trayectorias, temas de trabajo y capacidades instaladas son diversas, lo que significa que

## SECCIÓN 3

el punto de partida de los observatorios es heterogéneo. Debido a esta circunstancia, pasamos de un modelo fijo que pretendía abarcar diferentes escenarios a partir de una organización común, a un modelo flexible en el que la observación del fenómeno delictivo se convirtió en una actividad más de su agenda de incidencia.

### Primera fase de la RNO

Para entender el proceso de consolidación de la RNO durante estos 10 años y el fortalecimiento de los observatorios locales como referentes en materia de seguridad y justicia, identificamos cuatro fases a partir de hitos, retos y características de los observatorios ciudadanos que se incorporaron.

Durante la fase inicial de construcción de la RNO, las primeras organizaciones en sumarse a esta iniciativa fueron aquellas lideradas por el sector empresarial, tales como el Consejo Cívico de las Instituciones Laguna (CCI Laguna), el Consejo Cívico de las Instituciones de Coahuila (CCIC), el Fidecomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) de Chihuahua —con 6 observatorios regionales—, y el Observatorio Ciudadano de León<sup>4</sup> (OCL).

Estas organizaciones surgieron de la necesidad de que el sector empresarial se involucre en la toma de decisiones para mejorar las condiciones de seguridad y competitividad en sus comunidades. Con el álgido incremento de la violencia entre el 2008 y el 2010, estas organizaciones se volcaron a entender las causas y consecuencia de la inseguridad, y a partir de ello invirtieron en acciones para la prevención del delito y la mejora de las capacidades institucionales. Pero se enfrentaban a un problema de origen: no era claro cómo medir el delito en sus localidades. Si bien

<sup>4</sup> El OCL pasó de ser un observatorio financiado por el SUBSEMUN, dependiente de las decisiones de los gobiernos municipal y estatal, a una organización autónoma con 25 consejeros y financiada por 6 donantes empresariales. El SUBSEMUN fue un subsidio federal dirigido a fortalecer a los municipios en sus capacidades de combate a la delincuencia, y que dentro de sus reglas de operación consideraba la creación de observatorios ciudadanos para evaluar las políticas municipales en materia de seguridad pública y de prevención de la violencia y la delincuencia.

## SECCIÓN 3

existía información del INEGI y del formato del CIEISP<sup>5</sup>, los datos carecían del rigor necesario para poder comparar los fenómenos delictivos en el tiempo y entre entidades; y se necesitaba trabajar en cómo presentarlos de manera clara y entendible (ONC, 2018).

En esta primera fase se lograron hitos muy importantes en materia de calidad y difusión de la información de incidencia delictiva. En el 2014, el CCI Laguna identificó un problema estructural en el registro de las estadísticas delictivas, pues “a raíz del análisis de las cifras del SESNSP y las obtenidas de las instituciones de procuración de justicia de Coahuila y Durango, encontró que esta última registraba el número de víctimas de homicidio doloso y Coahuila, el de averiguaciones previas.” (ONC, 2018, p. 20). El hallazgo del uso de unidades distintas de registro, puso en evidencia la baja calidad de la información existente, lo que impedía dimensionar adecuadamente el fenómeno delictivo. Finalmente, como resultado de las solicitudes de OSC para que se difundieran estadísticas de víctimas, el SESNSP comenzó a publicar las relativas al homicidio, secuestro y extorsión.

### **Segunda fase de la RNO**

Hacia finales de 2014 inició la transferencia de la conducción completa de la RNO al ONC. Si bien México Evalúa fue fundamental para la creación y evolución de la red, para entonces el ONC ya contaba con la capacidad humana, técnica y el liderazgo para tomar la responsabilidad de todas las tareas que implicaba el modelo. El proceso de capacitación y transición culminó en 2015. Ello coincidió con la certificación de observatorios ciudadanos conformados por integrantes de una familia y/o víctimas de un delito. Destacan los casos del Observatorio Ciudadano Tabasco y el Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal (IGAVIM) de Puebla. Ambos generaron un profundo aprendizaje para la RNO y para el propio modelo.

### **Tercera fase de la RNO**

A partir de 2016 comenzó la tercera fase de la RNO, en la que gracias a la obtención de un fondo (*grant*) de la Oficina

## SECCIÓN 3

Antinarcoóticos y de Aplicación de la Ley (INL) de la embajada de los Estados Unidos, se impulsó su crecimiento y cobertura nacional. Durante este periodo se identificaron, certificaron e integraron a la Red *observatorios ciudadanos* de diversas regiones del país, con los que se trabajó en un nuevo proyecto sobre cultura de la legalidad y la mejora de los sistemas de registro estadístico de los delitos en las fiscalías, aunado a la implementación de encuestas de victimización con representatividad estadística municipal. Sin duda, dicho proyecto contribuyó a generar capacidades técnicas en buena parte de los observatorios certificados, a la vez que se desarrollaron metodologías que pueden ser replicadas por los observatorios que lo requieran.

### **Cuarta fase de la RNO**

En 2020, en medio de la pandemia por Covid-19 inició la cuarta fase de la red: el fortalecimiento. A partir del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de la red; de la identificación y priorización de los temas de interés de los observatorios locales; y el uso exhaustivo de las herramientas para el teletrabajo, diseñamos un programa de fortalecimiento de las capacidades y herramientas de investigación de los observatorios locales. Se trata de una serie de talleres y cursos para actualizar y ampliar sus capacidades de análisis cuantitativo, cualitativo y mixto, así como sus marcos conceptuales, a fin de avanzar en la comprensión de los complejos fenómenos criminales y de ejercicio de violencia que afectan en su localidad. Tal caja de herramientas es de utilidad para realizar sus reportes y estudios, diseñar e implementar proyectos, socializar sus hallazgos y ampliar la discusión, además de generar propuestas de política pública para la atención de problemáticas sociales.

Además, se retomaron actividades como los Foros Anuales y Encuentros de Observatorios; se abrieron espacios para conversatorios e intercambio de experiencias y conocimientos. Se implementaron proyectos colaborativos entre el ONC y los observatorios locales, tal es el caso de Por un México Seguro; y se generaron alianzas entre observatorios locales para la realización de proyectos propios.

Aun cuando la RNO somos una colectividad importante de OSC, es imprescindible vincularnos con otras redes y mecanismos con

los que compartimos causas que complementan el abordaje de los problemas de seguridad y justicia que vivimos cotidianamente. En estos espacios de interacción se fomenta el intercambio de saberes, la colaboración genuina, y el aprendizaje de nuevas herramientas y estrategias de incidencia que robustecen las capacidades duras y blandas de los observatorios ciudadanos.

Para el ONC, la profesionalización de los observatorios locales, y el trabajo y respaldo en red son una prioridad, sobre todo en un país como el nuestro que vive una crisis sostenida de violencia e impunidad, y por lo tanto se requiere de conocimiento y evidencia que sustenten sus exigencias y propuestas para la solución de dichos problemas públicos.

A la fecha, la RNO se integra por el ONC, como coordinador, y 31 observatorios locales ubicados en 21 entidades federativas, de los cuales 18 tienen alcance estatal, 11 regional y 2 municipal. Estamos conscientes de la importancia de incentivar la participación y corresponsabilidad ciudadana, por lo que continuamos trabajando para identificar, en las 11 entidades faltantes, a más OSC dispuestas a sumarse a la vigilancia y acompañamiento en materia de seguridad y justicia. Aunado a ello, impulsamos la conclusión de los procesos de certificación de las OSC que lo iniciaron.

### **Logros destacados de la RNO**

Durante su primera década, la RNO ha contribuido a elevar la calidad de la información sobre carpetas de investigación y víctimas que generan las fiscalías y procuradurías del país. Anteriormente, había un sistema en el que cada procuraduría subía información en cualquier momento sin un seguimiento oportuno. Ahora, gracias a la colaboración de los observatorios ciudadanos con el INEGI, el Centro Nacional de Información del SESNSP y otras organizaciones aliadas, contamos con un sistema en el que la información debe publicarse los días 20 de cada mes, con información a nivel municipal, sobre víctimas y sobre delitos federales, como el caso de los secuestros atendidos por la Fiscalía General de la República (FGR).

### SECCIÓN 3



<b>AGUASCALIENTES</b>	Ciudadano de Aguascalientes
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	Cómo Vamos La Paz. Observatorio Ciudadano
<b>CHIAPAS</b>	Observatorio Ciudadano Chiapas
<b>CHIHUAHUA</b>	Observatorio Ciudadano de FICOSEC: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ciudad Juárez</li> <li>▪ Nuevo Casas Grandes</li> <li>▪ Chihuahua</li> <li>▪ Parral</li> <li>▪ Delicias</li> <li>▪ Cuauhtémoc</li> </ul>
<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	Observatorio de la Ciudad de México
<b>COAHUILA</b>	Consejo Cívico de Instituciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coahuila</li> <li>▪ Laguna</li> </ul>
<b>DURANGO</b>	Observatorio Ciudadano de Durango
<b>ESTADO DE MÉXICO</b>	Laboratorio de Seguridad Ciudadana del Estado de México

### SECCIÓN 3

<b>GUANAJUATO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observatorio Ciudadano de León</li> <li>▪ Irapuato ¿cómo vamos? Observatorio Ciudadano</li> </ul>
<b>HIDALGO</b>	Observatorio Ciudadano Hidalgo
<b>JALISCO</b>	Jalisco Cómo Vamos. Observatorio Ciudadano
<b>MICHOACÁN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observatorio de Seguridad Humana de la Región de Apatzingán</li> <li>▪ Observatorio Regional Zamora</li> </ul>
<b>MORELOS</b>	Observatorio Ciudadano de Justicia y Legalidad de Morelos
<b>NUEVO LEÓN</b>	Observatorio de Seguridad y Justicia de Nuevo León
<b>OAXACA</b>	Fundación para el Impulso de las Comunidades Sustentables de Oaxaca
<b>PUEBLA</b>	Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal del estado de Puebla
<b>QUINTANA ROO</b>	Observatorio de Seguridad y Género de Quintana Roo
<b>SONORA</b>	Observatorio Sonora por la Seguridad
<b>TABASCO</b>	Observatorio Ciudadano Tabasco
<b>TAMAULIPAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observatorio Ciudadano Tamaulipas</li> <li>▪ Observatorio Ciudadano Tampico, Madero y Altamira</li> </ul>
<b>VERACRUZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observatorio Ciudadano Coatzacoalcos</li> <li>▪ Observatorio Ciudadano Veracruz - Boca del Río</li> </ul>

Sin duda, uno de los logros más importantes de los observatorios de la RNO ha sido poner en la agenda de los gobiernos federal, estatales y municipales el monitoreo y evaluación continua de la incidencia delictiva, como insumo relevante para evaluar los avances en materia de seguridad e impulsar la mejora continua de las acciones gubernamentales. Además, conforme los observatorios se han fortalecido, sus reportes sobre incidencia delictiva, plataformas de datos, estudios, proyectos y declaraciones también son un referente de consulta para la población, la academia, el sector empresarial y los medios.

Aunado a lo anterior, el uso exhaustivo que hacen los observatorios de las bases de datos de delitos para elaborar sus análisis, les ha permitido identificar y alertar sobre comportamientos irregulares de las cifras, malas prácticas y errores metodológicos

## SECCIÓN 3

que merman la certeza de la información cuya fuente son las instituciones de procuración de justicia del país.

Por otro lado, hemos incentivado alianzas entre miembros de la RNO no solo para mejorar en nuestra observación del delito, también para profesionalizar las estructuras de los observatorios locales, e identificar fuentes de financiamiento para la implementación de proyectos. El ONC se convirtió en un conductor de la formación continúa, con el que los observatorios locales no solo son receptores, sino que también son generadores de conocimiento y comparten metodologías y proyectos. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano de Delicias, Chihuahua, donó a la RNO su metodología para realizar encuestas de victimización con representatividad a nivel local.

### **Retos que enfrentan los observatorios ciudadanos**

Sin embargo, pese a todo lo realizado desde la sociedad civil local, la seguridad y el acceso a la justicia en México no han mejorado. En años recientes hemos alcanzado cifras históricas en los registros de carpetas de investigación y víctimas en delitos de alto impacto en la población; las manifestaciones de violencia han incrementado en múltiples lugares del país; no se ha fortalecido a las instituciones que integran los sistemas de seguridad y justicia a nivel federal, estatal y municipal; en cambio se han ampliado las funciones de la Fuerzas Armadas en ámbitos de carácter civil sin que exista evidencia de su efectividad. Es en este contexto en el que los observatorios ciudadanos continuamos trabajando.

Al mismo tiempo, los observatorios ciudadanos, de forma diferenciada, enfrentan retos recurrentes en las organizaciones de la sociedad civil, entre los que se encuentran: poco acceso a fuentes de financiamiento que abonen a la sostenibilidad de su quehacer, el desarrollo de capacidades y la construcción de equipos multidisciplinarios de trabajo; obstáculos para realizar ejercicios de incidencia y acompañamiento efectivo de las acciones y políticas en materia de seguridad y justicia; limitado acceso a datos e información oficial, de calidad, para la elaboración de estudios especializados; fortalecer sus capacidades analíticas para comprender fenómenos complejos haciendo uso de métodos de investigación y fuentes de información diversas

## SECCIÓN 3

con rigurosidad, a fin de generar evidencia y propuestas cada vez más útiles para solucionar los problemas; perfeccionar sus capacidades de socialización de hallazgos y propuestas de acuerdo con los sectores a los que se dirige la información; y no podemos omitir los riesgos que enfrentan los observatorios que actúan en contextos de alta inseguridad.

Como RNO también enfrentamos retos. El trabajo en colectividad aspira a la participación activa de sus integrantes tanto en capacitaciones y actividades, como en activación inmediata ante asuntos específicos. Sin embargo, esto no siempre es posible debido a las propias agendas, prioridades, procesos y equipo disponible en cada observatorio. Por lo tanto, la coordinación de la RNO debe afinar la identificación de los intereses compartidos, y adoptar prácticas innovadoras que incentiven una participación de mayor intensidad de manera sostenida.

En el mismo tenor, un aspecto pendiente de la RNO es la implementación del proceso de refrendo de la certificación de sus miembros, previsto para realizarse cada año. El refrendo consta de la evaluación de las publicaciones de los observatorios; revisión de procesos; y revisión de su gestión de las bases de datos e información recopilada. Todo ello relacionado con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los observatorios ciudadanos certificados. Sin embargo, es un ejercicio que se ha puesto en pausa para privilegiar el crecimiento y fortalecimiento de la RNO, pero que debe ser retomado para hacer un acompañamiento más cercano de la labor de los observatorios locales, identificar áreas de oportunidad y acordar acciones para su mitigación.

### **Reflexiones**

A lo largo de una década de vida de la RNO, los observatorios ciudadanos certificados se han fortalecido para constituirse en actores cada vez más centrales en el análisis de datos y generación de evidencia útil que ayude a documentar y comprender los fenómenos de inseguridad y violencia que tienen lugar en sus comunidades, cómo afectan a la población y generar propuestas bien sustentadas que apoye a una eficaz toma de decisiones.

### SECCIÓN 3

Ello no implica que en el camino no hayamos atestiguado el cierre de tres observatorios locales, puesto que su sostenibilidad requiere de la conjunción de múltiples factores. Algunos de ellos, sin referirnos específicamente a los casos mencionados, son: el financiamiento independiente, liderazgo fuerte y equipos de trabajo sólidos, integración de métodos de investigación innovadores, construcción de alianzas estratégicas, construcción de espacios de interlocución con las autoridades, entre otros. Todo esto en un contexto convulsionado, con instituciones con capacidades limitadas y una sociedad no siempre dispuesta a involucrarse en los asuntos públicos.

Por tal motivo, los observatorios ciudadanos enfocados en temas de seguridad y justicia no deben perder de vista su misión social: producir información, conocimiento y proyectos de calidad que sumen a la solución de las problemáticas que afectan de forma diferenciada a la población, impidiendo que vivamos en paz, con justicia y en un real Estado de Derecho. La fortaleza de la RNO significa, indudablemente, el fortalecimiento de cada uno de sus integrantes en el desempeño de su labor.

#### Referencias

ONC (2018). *La consolidación de los registros y estadísticas delictivas en México. El caso del instrumento para el registro, clasificación y reporte de los delitos y las víctimas cns/38/15*. Disponible en [https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc\\_site/uploads/180207metodologia\\_2018\\_VF.pdf](https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/180207metodologia_2018_VF.pdf)

### OBSERVATORIO DE LA LAGUNA. EL PRIMER OBSERVATORIO CIUDADANO CERTIFICADO

**MARCO ANTONIO ZAMARRIPA GONZÁLEZ**

*Director del Consejo Cívico de las Instituciones Laguna*

La Comarca Lagunera ha sido un caso de estudio particularmente notable al analizar el contexto que la llevó a ser considerada de las regiones más violentas del país y del mundo. Desde 2007 empezaron a registrarse los primeros hechos delictivos, que daban cuenta de un nivel de violencia inusitada. Estos hechos se advirtieron primero en la Laguna de Durango, y posteriormente avanzaron a la Laguna de Coahuila, ante una sociedad que no daba crédito, un tanto displicente e insensible, pero también desarticulada y con falta de liderazgo.

Las noticias daban cuenta de lo que ocurría en la región, situándola en el mapa de inseguridad nacional e incluso internacional. Los titulares de los medios versaban de la siguiente forma: *Narcos dejan muerte y pánico en Coahuila* (Zócalo Saltillo, Mayo 2009); *Disparan contra bares; mueren diez personas* (El Siglo de Torreón, Febrero 2010); *Relevan a Policía municipal* (El Siglo de Torreón, Marzo 2010); *Comando asesina a 17 personas en fiesta de Torreón* (La Jornada, Julio 2010); *Tiroteo desata el pánico en estadio; se suspende el partido Santos vs Morelia en Torreón* (Excélsior, Agosto 2011); *Atacan instalaciones del Siglo de Torreón* (El Siglo de Torreón, Noviembre 2011); *Detienen a policías en GP* (El Siglo de Torreón, Enero 2013); *Tiroteo en bar deja 8 muertos y 19 heridos en Torreón* (Vanguardia, Septiembre 2015).

Ante esta situación, no tardó en verse la presencia del ejército mexicano y personal de la hoy extinta Policía Federal, implementando múltiples operativos (Operativo Conjunto Laguna, Sellamiento Nazas, Laguna Segura), la mayoría de ellos fallidos, incluso generando aún más violencia en la región, al pasar de 167 víctimas de homicidio en 2008 a más de 700 en 2011.

## SECCIÓN 3

No obstante, fue en 2012 cuando se registró la mayor cantidad de homicidios dolosos de la historia reciente, con más de 1 100 víctimas, la mitad de ellas tenían entre 15 y 19 años de edad, lo que ubicó a la región como la segunda más violenta a nivel nacional. Ese mismo año, se registraron también numerosos casos de personas desaparecidas y no localizadas.

Tuvieron que pasar más de cinco años y soportar altos niveles de violencia extrema, sin una clara propuesta de mejora por parte de las autoridades. Era evidente la incapacidad de la autoridad para cumplir con su labor en materia de seguridad pública.

### **Participación ciudadana**

No fue sino hasta principios de 2012, que la sociedad civil organizada retomó su liderazgo y exigió a las autoridades el cumplimiento de sus tareas y cambios significativos en las áreas donde se percibía que las cosas no mejoraban. En este contexto surgió el Consejo Cívico de las Instituciones, A.C. (CCI Laguna), un observatorio ciudadano como respuesta a la necesidad de articular alianzas que contribuyeran a la solución de los principales problemas sociales de la región, atendiendo como prioridad el tema de seguridad. El CCI Laguna es una organización de la sociedad civil, apartidista, de afiliación voluntaria, integrada por instituciones particulares, académicas, organismos intermedios, colegios de profesionistas, clubes de servicio, entre otros. Una instancia, que crea contrapesos de exigencia que sirven de apoyo a la gestión pública.

Bajo un estricto rigor metodológico, se presentó el primer informe sobre el comportamiento de la incidencia delictiva en la Laguna, el cual analizaba los delitos de alto impacto. A esa fecha, ninguna instancia había reportado un informe con esas características, que analizaba tasas, tendencias y registros de manera sistemática, y que reflejaba la percepción de que las soluciones tradicionales para combatir a la delincuencia estaban agotadas y las autoridades locales rebasadas. En abril de 2013, finalmente fuimos certificados como Observatorio, al cumplir con los estándares del Observatorio Nacional Ciudadano. Somos el primer observatorio certificado del país, y prácticamente marcamos el inicio de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO).

## SECCIÓN 3

Las primeras reacciones a nuestros informes no se hicieron esperar. Tanto medios de comunicación como organismos empresariales y de la sociedad civil aumentaron el nivel de reclamo, pero también el nivel de propuestas y de interlocución con las autoridades para colaborar en la solución de las problemáticas.

Los primeros frutos llegaron en los primeros meses, desde abrir espacios de diálogo con la autoridad, hasta la incidencia en políticas públicas a nivel local y nacional. Entre los logros más significativos está el detectar una falta de rigor en el registro de carpetas de investigación. Ello provocó que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) emitiera un acuerdo que obligó a las procuradurías y fiscalías del país a registrar no solo el número de carpetas de investigación, si no también el número de víctimas, para evitar la enorme cantidad de subregistros en las estadísticas oficiales. El ajuste, no solo motivó a mejorar el registro de víctimas de homicidio, también las de secuestro y extorsión.

Otro más de los logros del CCI Laguna fue que impulsamos la medición de indicadores delictivos con enfoque metropolitano, que hizo a los gobiernos y a las diferentes instancias de seguridad mantenerse permanentemente coordinados para combatir a la delincuencia. Pero había que institucionalizar este enfoque, por lo que se solicitó a la Federación la creación del Mando Especial de la Laguna, una instancia de coordinación interinstitucional que estableció los mecanismos de colaboración entre el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Defensa Nacional, y los gobiernos estatales de Coahuila y de Durango, para realizar acciones encaminadas a apoyar la estructura de seguridad pública en la región, y coadyuvar en la reducción de los índices delictivos, garantizando el desarrollo económico y social. Al poco tiempo de evidenciar los primeros rezagos, gracias a la medición periódica y con una valiosa cobertura mediática, se empezaron a ver reducciones graduales en los diferentes delitos de alto impacto.

### **Conclusión**

Una década después, podemos ser testigos de todos los dividendos que ha traído a la región la mejora en las condiciones de seguridad. Por un lado, la consolidación del observatorio local,

## SECCIÓN 3

a través del CCI Laguna, y por otro la generación de lazos de trabajo continuo con autoridades, para enfrentar juntos los retos en materia de seguridad. Medir el fenómeno delictivo, ya es algo permanente, pues hemos visto cómo otras regiones que lograron levantarse después de enfrentar crisis de inseguridad, hoy nuevamente están volviendo a las condiciones de sus peores años. Pertenecer a la RNO, además de darte visibilidad, te refuerza los lazos entre pares, compartiendo experiencias exitosas.

Si bien las condiciones de seguridad siguen mostrando mejoras importantes en la Laguna, se presentarán eventualmente retos distintos, dinámicas delictivas particulares, y como sociedad debemos detectar y proponer rutas de acción. El CCI Laguna es todo un referente, y su éxito se debe principalmente a que contamos con un grupo de inversionistas sociales que le dan sostenibilidad a los proyectos, y un equipo de trabajo que da cumplimiento a sus objetivos.

Estamos seguros, que este ejemplo de resistencia y superación, podrá inspirar a otras regiones, a adoptar ciertas características de este modelo de participación y de gobernanza, que puede contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad en distintas partes del país, que hoy tanto lo necesitan.

### Referencias

El Siglo de Torreón (Enero 2013). *Detienen a policías en GP*. Disponible en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2013/detienen-a-policias-en-gp.html>.

El Siglo de Torreón (Febrero 2010). *Disparan contra bares; mueren diez personas*. Disponible en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2010/disparan-contrabares-mueren-diez-personas.html>.

El Siglo de Torreón (Marzo 2010). *Relevan a Policía municipal*. Disponible en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2010/relevan-a-policia-municipal.html>.

El Siglo de Torreón (Noviembre 2011). *Atacan instalaciones de El Siglo de Torreón*. Disponible en <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2011/atacan-instalaciones-de-el-siglo-de-torreon.html>.

### SECCIÓN 3

Excélsior (Agosto 2011). *Tiroteo desata el pánico en estadio; se suspende el partido Santos vs Morelia en Torreón*. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/2011/08/21/adrenalina/762582>.

La Jornada (Julio 2010). *Comando asesina a 17 personas en fiesta de Torreón*. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2010/07/19/politica/005n1pol>.

Vanguardia (Septiembre 2015). *Tiroteo en bar deja 8 muertos y 19 heridos en Torreón*. Disponible en <https://vanguardia.com.mx/coahuila/2891617-tiroteo-en-bar-deja-8-muertos-y-19-heridos-en-torreon-BQVG2891617#:~:text=La%20inauguraci%C3%B3n%20de%20un%20bar,y%2018%20heridos%20de%20gravedad>.

Zócalo Saltillo (Mayo 2009). *Narcos dejan muerte y pánico en Coahuila*. Disponible en <https://www.zocalo.com.mx/narcos-dejan-muerte-y-panico-en-coahuila/>.

### CUATRO AÑOS IMPULSANDO LA SEGURIDAD HUMANA EN APATZINGÁN

#### LEONARDO GUILLERMO GONZÁLEZ TAFOLLA

*Director del Observatorio de Seguridad Humana de la Región de Apatzingán*

El Observatorio de Seguridad Humana de la Región de Apatzingán se fundó en 2018, auspiciado por el Instituto del Valle de Apatzingán, con el objetivo de impulsar —guiados por una Agenda de Seguridad Humana<sup>6</sup>— la construcción colaborativa y sostenible de nuestra seguridad desde la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, para alcanzar mejores niveles de dignidad, libertad y una vida sin miedo.

El observatorio tiene como ámbito de trabajo los municipios michoacanos de Apatzingán, Chinicuila, Aguililla, Coalcomán, Tepalcatepec, Múgica, Buenavista, Tancítaro y Parácuaro.

#### **¿Cuál ha sido nuestra trayectoria?**

En 2018 se concluyó con la Agenda mencionada, que contiene un diagnóstico de los diferentes ámbitos de la seguridad humana (personal, comunitaria, económica, política, de salud y las mujeres) y propone 55 recomendaciones para su construcción. En consecuencia, se creó el observatorio con el objetivo de impulsar y monitorear la implementación de la Agenda, y realizar el análisis y difusión mensual de la incidencia delictiva de alto impacto en la región.

A principios de 2019, el observatorio se certificó e integró como miembro de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad,

<sup>6</sup> La Agenda de Seguridad Humana de Apatzingán es producto de un proyecto coordinado por la Dra. Jenny Pearce (London School of Economics) y un equipo de investigadores sociales y académicos expertos en construcción de paz. Fue auspiciado por el Newton Fund.

## SECCIÓN 3

Justicia y Legalidad (RNO), del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). También inició la implementación del programa “Reconstrucción del Tejido Social” del Centro de Investigación Social de Jesuitas por la Paz (CIAS), con el objetivo de impulsar una cultura de convivencia de paz en la base social, desde las escuelas, la familia y las colonias.

En 2021 el observatorio fue invitado a participar en el proyecto “Impulso a la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad para enfrentar el crimen y la violencia en México” para Apatzingán<sup>7</sup>, que nos ha ayudado a establecer esquemas de colaboración para la construcción de nuestra seguridad humana.

Asimismo, dada su relevancia, el observatorio fue invitado por la Comisión Estatal de Víctimas de Michoacán para monitorear el desplazamiento forzado en la región y su impacto en la seguridad personal, comunitaria y económica, y los conflictos entre grupos delincuenciales de la región.

En 2022 el observatorio es invitado como miembro ciudadano permanente del Comité Interinstitucional para la atención al desplazamiento forzado interno de Michoacán, asistido por la Agencia de la ONU para Refugiados (ACNUR).

Actualmente nos encontramos en la etapa final de certificación ISO 9001:2015 para garantizar nuestro compromiso con la calidad, asegurar el cumplimiento de nuestras responsabilidades, sistematizar los procesos que realiza el observatorio e impulsar la mejora continua.

### **¿Cuáles son nuestros logros más destacados?**

Sin duda alguna, nuestro observatorio ciudadano se ha convertido en un referente en la región de Apatzingán. Algunos de nuestros logros son los siguientes:

<sup>7</sup> El proyecto es coordinado por el Dr. Trevor Stack (Universidad de Aberdeen) y el Dr. Salvador Maldonado (Colegio de Michoacán), auspiciado por el Scottish Funding Council.

### SECCIÓN 3

1. Impulsar la colaboración comunidad, organizaciones de la sociedad y Estado para la co-construcción de la Agenda de Seguridad Humana de Apatzingán con la asistencia de académicos en antropología de la paz nacionales e internacionales, la Red Internacional de Colaboración para Reducir Violencias y el proyecto escocés *Enhancing collaboration between state, civil society and community in the Face of Crime and Chronic Violence in Mexico*. De las 55 propuestas de la Agenda, hemos alcanzado en 2023 un nivel aceptable en el 35% de ellas, 43% están en desarrollo y el 22% permanece sin avances.
2. Esta colaboración ha motivado la intervención efectiva de las fuerzas de seguridad pública para lograr la disminución sostenida de la incidencia delictiva (homicidio doloso, robo con violencia, secuestro y robo de vehículos). Hasta el 2018, el Sistema Nacional de Seguridad Pública ubicaba a Apatzingán como uno de los diez municipios más violentos de México; actualmente está en el lugar 123.
3. En colaboración con el CIAS, el Instituto del Valle de Apatzingán ha adaptado e implantado el programa "Educación para el Buen Convivir" en todos los niveles escolares con una disminución extraordinaria de la violencia escolar. Actualmente lo están adoptando varias instituciones educativas de la región.
4. Con la participación del programa "Cultura para la Paz" del gobierno de Apatzingán y "Pastoral Social" del obispado de esta ciudad, se ha avanzado de manera muy significativa en la formación de una "cultura del buen convivir en familia y en la colonia".
5. Monitoreamos continuamente el desplazamiento forzado en la región y su impacto socioeconómico derivado de los enfrentamientos violentos entre grupos delictivos y sus acciones de extorsión depredadora. Con ello hemos desarrollado un sistema de alertas tempranas que ha motivado la intervención oportuna y eficaz de las fuerzas de seguridad estatales y federales para llevar a cabo acciones disuasivas y de contención. El resultado ha sido la disminu-

## SECCIÓN 3

ción del desplazamiento forzado interno y la reactivación económica de la mayoría de los municipios de la región.

### **¿Qué factores han facilitado nuestro avance en la región pese a las condiciones de violencia?**

Aun cuando hemos avanzado en la construcción de condiciones que abonan a la seguridad humana, ha sido un proceso lento y lleno de retos por las características de nuestro contexto. La Agenda nos diagnostica como “una sociedad vulnerable, con una cultura endémica de violencia que fomenta el emprendimiento delincriminal; está en complicidad con grupos delictivos con control territorial frágil que recibe un servicio comunitario de control de la delincuencia urbana, justicia alterna y ordenamiento económico” (Pearce, *et al.*, 2018).

No obstante, son varios los factores que han facilitado este avance: la Agenda de Seguridad Humana de Apatzingán ha sido una guía para nuestra labor; el trabajo sostenido del observatorio; el apoyo de la RNO; el apoyo del Centro de Investigación y Acción Social de Jesuitas por la Paz (CIAS); el primer gran conversatorio para la reconstrucción del tejido social de Apatzingán (2020) en el cual se expresó el clamor de los apatzinguenses para vivir sin violencia; las iniciativas y acciones por la paz y la justicia del obispado de Apatzingán; el programa de Cultura por la Paz del gobierno municipal; y la asistencia de expertos nacionales e internacionales en construcción de paz y del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.

### **¿Qué retos enfrentamos desde el observatorio?**

Si bien tenemos avances muy significativos en la co-construcción de nuestra seguridad humana, existen retos y realidades para su sostenibilidad y logro de objetivos. Ha sido muy difícil impulsar el programa de “Reconstrucción del Tejido Social”, cuyo objetivo es la ruptura del círculo de la cultura de la violencia familiar, escolar y vecinal, que es la causa raíz de nuestra inseguridad.

La sustentabilidad del proceso es otro gran reto. Es evidente la fragilidad de la seguridad actual (el Sr. Obispo le llama ‘la ten-sa calma’) debido a la apatía ciudadana, de las organizaciones

### SECCIÓN 3

ciudadanas y de las instituciones del estado, generada por el miedo endémico y los intereses creados.

#### **¿Cuál ha sido nuestra experiencia como integrante de la Red Nacional de Observatorios?**

El Observatorio Nacional Ciudadano es una organización con un enorme prestigio moral y de servicio a la ciudadanía, con personal altamente capacitado y con responsabilidad social; con el honesto interés de impulsar la construcción de paz y justicia en México, en lo general, y, en particular, en las regiones donde operamos los diferentes observatorios locales.

Ser miembros de la RNO nos ha dado un sustento metodológico, asistencia para el desarrollo de las actividades, oportunidades de aprendizaje y un aval moral ante la sociedad. Ha sido una experiencia de enorme valor.

Nuestro sentimiento es de confianza y gratitud.

#### **Referencias**

Pearce, *et al.* (2018). *Agenda de Seguridad Humana de Apatzingán*. London School of Economics. Disponible en <https://www.lse.ac.uk/lacc/assets/documents/AGENDA-APATZINGAN.pdf>.

### MEDIR PARA EVALUAR Y PROPONER, LA LABOR DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DE CIUDAD JUÁREZ

#### JAIME GARCÍA DE LA ROSA

*Coordinador del Laboratorio de codiseño y evaluación de proyectos del Observatorio Ciudadano de Ciudad Juárez*

A partir de 2008, Ciudad Juárez, Chihuahua entró en un periodo de mucha violencia e inseguridad que se extendió hasta el 2011. Durante esos años, las víctimas de homicidio incrementaron considerablemente, aunque también lo hicieron los casos de extorsión y secuestro, lo que generó un ambiente de miedo en la ciudadanía. Uno de estos hechos lamentables fue el ataque a 60 estudiantes de nivel medio superior y superior, por un grupo del crimen organizado, que terminaría con la vida de 15 de ellos y que se ha conocido a nivel nacional como la *Masacre de Villas de Salvarcar*.

Derivado de este contexto, en 2009 un grupo de personas del sector empresarial, la academia y la sociedad civil organizada se reunieron con representantes de instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, en mesas de trabajo que después formalizaron bajo el título de *Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez*. En esta se identificó la necesidad de monitorear la incidencia delictiva de ciertos delitos, con tal de entender los fenómenos criminales, por lo que consultores externos realizaron un primer ejercicio titulado: "Caracterización del delito de Juárez y Chihuahua".

Los esfuerzos constantes de quienes participaban, llevaron a que en 2012 se creara el *Observatorio Ciudadano de Prevención y Justicia de Chihuahua* albergado en el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC), con presencia en la capital del estado y en Ciudad Juárez. Un año después, el observatorio publicó su producto principal denominado *Atlas de Bienestar y Seguridad de Chihuahua y Juárez*, en el cual se presentan tanto los delitos ocurridos en las ciudades, como las

### SECCIÓN 3

características socioeconómicas de los espacios donde ocurren y de esta manera se pueda realizar un análisis socioambiental de los lugares con mayores incidencias delictivas. Dicho trabajo permitió abrir muchas puertas, tanto en el ámbito académico como de las instituciones públicas de gobierno que tratan temas de prevención y seguridad.

No fue sino hasta 2015 que el FICOSEC formó el Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia con presencia en Nuevo Casas Grandes, Delicias, Cuauhtémoc y Parral. Al año siguiente se publicó la segunda edición del Atlas, con información para las seis sedes. Además, los observatorios fueron certificados por el Observatorio Nacional Ciudadano y se integraron a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO).

Ser parte de la RNO ha ayudado al Observatorio de Juárez a mejorar los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de la incidencia delictiva, a crear vínculos y conocer buenas prácticas de los diferentes observatorios miembros de la red. Ello ha impulsado la mejora continua de nuestro trabajo y a su vez, nos ha permitido dar a conocer lo que se hace en nuestra ciudad.

Para 2017, a fin de aprovechar la información y análisis generados por el Observatorio de Juárez, se creó un área de investigación. El objetivo fue desarrollar estudios rigurosos que contribuyeran a la generación de propuestas de política pública basadas en evidencia, que permitan mitigar los problemas de seguridad imperantes en la ciudad. Posteriormente, el área asumió el componente de evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en la materia.

Fue así como el Observatorio de Juárez se convirtió en un referente local, no solo como poseedor de información si no también como especialista en temas de seguridad, principalmente en homicidio doloso, debido a varios trabajos de investigación publicados en revistas y libros arbitrados<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Uno de estos trabajos se publicó en una revista española, el cual se puede consultar en el siguiente enlace: <https://ojs.ehu.eus/index.php/inecs/article/view/20765>

### SECCIÓN 3

El siguiente paso fue desafiante. Una vez que el Observatorio de Juárez fue un referente local en materia de seguridad, debíamos pasar de la propuesta a la incidencia en políticas públicas<sup>9</sup>. Esto requirió que el equipo de profesionales del observatorio, junto con la dirección del FICOSEC, estuviera presente en los espacios en los cuales se toman las decisiones presentando los resultados de los trabajos realizados.

No ha sido un camino fácil. Los cambios en las administraciones, tanto locales como estatales, han generado retrocesos en los proyectos, lo que ha requerido volver a hacer el cabildeo necesario para retomar acuerdos de colaboración y generar la confianza de los tomadores de decisiones. Cada cambio de liderazgos en las instituciones ha llevado a que el equipo de trabajo busque hacer una resensibilización sobre la importancia de tomar decisiones con base en evidencia y que vean al FICOSEC, a través del observatorio y otras unidades, como una organización aliada que les acompaña y ayuda a crear nuevas formas de trabajar o mejorar las existentes, con el fin de que las condiciones de seguridad de las personas que habitan Ciudad Juárez sean más favorables.

Los cambios, tanto internos como externos, han llevado al observatorio por varios caminos, pero el trabajo que realiza lo ha puesto en la mira de varios sectores cuando se hablan temas de seguridad en la ciudad. Han habido complicaciones, pero al ser un grupo de personas expertas, que tiene el respaldo de la RNO, nos ha permitido sortear los obstáculos que se han presentado. Agradecemos su apoyo durante estos años.

El futuro del Observatorio de Juárez es transitar a ser un laboratorio de políticas públicas enfocado en prevención de la violencia y el fortalecimiento de la política local de seguridad y justicia, a través de la generación de información que ayude a tomar decisiones basadas en evidencia y codiseñar proyectos de intervención

<sup>9</sup> Un ejemplo de las propuestas es un trabajo realizado en el 2018, en el cual se propuso la creación de un nuevo distrito de seguridad. En el 2021 se aprobó y comenzó la construcción del séptimo distrito, aunque no considerando la propuesta original <https://observatoriochihuahua.org/archivo/8349/?tmstv=1678984174>

### SECCIÓN 3

tanto de sociedad civil como de gobierno. El objetivo es ambicioso, pero con la ayuda de la voluntad política, el buen trabajo que se ha realizado a lo largo de los años y el apoyo de las redes, tanto locales como nacionales, se siente alcanzable.

Hago un reconocimiento a quienes son y han sido parte del Observatorio Zona Norte del estado de Chihuahua: Ana Karen García Peña; Julián Guerrero García; Maricarmen López; Nancy Alejandra Amador Esparza; Óscar Iván Bueno Carbajal; Claudia Lizeth Moreno Acosta; y como un homenaje póstumo a Isaac González Martínez, ex coordinador del Observatorio (QEPD).

### FICOSEC, PROMOTOR DE LA OBSERVANCIA DEL DELITO EN CHIHUAHUA

**MARTHA IVONNE ALVÍDREZ MÉNDEZ**

*Directora de Ficosec Delicias*

Los observatorios ciudadanos son una herramienta valiosa para ayudar en la generación de políticas públicas y en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, el camino hacia la construcción de puentes de colaboración entre ciudadanía y gobierno no es fácil.

A lo largo y ancho del país, la ciudadanía ha logrado identificar el trabajo de los observatorios en materia de seguridad y justicia, como una herramienta que permite una mejor comprensión de los problemas que enfrenta la sociedad al documentar, medir y evidenciar información sustentada sobre diversos temas como la violencia, la impunidad, la estructura económica, la educación y el bienestar general. Esto se ha logrado gracias al trabajo durante años de los distintos observatorios en México, ya que los datos recopilados pueden ser difundidos para que más personas los conozcan y se involucren en la solución de los problemas públicos.

Los observatorios ciudadanos sobre seguridad y justicia en Chihuahua surgieron como resultado del interés del sector empresarial en colaborar para reducir la problemática de la violencia y la delincuencia en la entidad. En 2010 se formó la Comisión de Seguridad para la Competitividad, apoyada por varias organizaciones empresariales. A la par, se trabajó con los candidatos al gobierno de Chihuahua para crear una agenda común de seguridad. Como resultado de este trabajo, se firmó el "Acuerdo de Seguridad por la Competitividad", a través del cual se logró reformar el documento que da vida al Consejo Estatal de Seguridad Pública para incorporar la participación ciudadana. Este fue uno de los primeros pasos para sumar acciones a favor de la seguridad desde la sociedad civil organizada.

### SECCIÓN 3

En el 2012, un grupo de empresarios de la entidad impulsaron la propuesta para establecer una sobretasa extraordinaria al Impuesto sobre Nómina que permitiera coadyuvar con las autoridades, a través del financiamiento de proyectos encaminados a mejorar la seguridad a partir de la prevención de la violencia, el fortalecimiento institucional, el Estado de Derecho y la participación en la generación de políticas públicas que favorecieran a este propósito. Esto es lo que hoy conocemos como FICOSEC.

Durante ese mismo año se impulsó la creación de un decreto que reformó la ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en el que se estableció que los observatorios ciudadanos podrán ser auxiliares del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Dicho acuerdo se aprobó y publicó en el Diario Oficial del Estado.

Es por ello que, el nacimiento del Observatorio Ciudadano del FICOSEC es una propuesta del sector empresarial a la problemática de inseguridad, cuya base se cimentó en el *Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia del Estado de Chihuahua, A.C.*, entre ellos el Observatorio Ciudadano de Gobernanza y Seguridad Centro Sur, A.C. (OCGS) establecido en octubre de 2013 en Delicias.

El OCGS nació como una asociación civil auxiliar de las instituciones públicas responsables de la seguridad, con la misión de vigilar, analizar y guiar a través de recomendaciones a las instituciones gubernamentales y a la sociedad civil. Su objetivo es contribuir en la toma de decisiones en materia de política pública e incidir en el mejoramiento de factores sobre la gobernanza, seguridad y competitividad de la región, que abarca los municipios de Delicias, Rosales, Meoqui, Camargo, Satevó, Saucillo, La Cruz y Julimes.

Uno de los primeros retos que se enfrentaron a nivel local, fue la falta de información detallada y actualizada sobre aspectos sociodemográficos y de victimización, necesarios para comprender el fenómeno delictivo. Por ello, en mayo de 2014 el OCSG creó el primer *Estudio de Percepción y Victimización Región Centro Sur Chihuahua*, que incluía un modelo econométrico para medir la posibilidad de ser víctima de un delito dadas ciertas características, así como la metodología de levantamiento de datos por

### SECCIÓN 3

medio de dispositivos electrónicos, lo cual permitía tener acceso a la información al instante del levantamiento.

En diciembre de ese mismo año, el OCGS logró la certificación que otorga el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) y posteriormente firmamos un convenio de colaboración para pertenecer a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). A partir de entonces, establecimos una relación muy cercana con el ONC, lo cual trajo beneficios y soporte para el trabajo que se desempeñaba en la región centro sur de Chihuahua.

En junio de 2015, en el marco del Foro "*Incidencia de los Observatorios de Seguridad en políticas públicas*" de la RNO, el OCGS donó su metodología del *Estudio de Percepción y Victimización* para que fuera utilizado por el resto de los observatorios que integran la RNO. Más tarde, nuestra metodología sería replicada por observatorios de todo el país, gracias al proyecto de *Fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad*, impulsado por el ONC y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) de los Estados Unidos, con fondos de la Iniciativa Mérida.

Otro reto importante para el OCGS fue levantar la voz y ser escuchados por los gobiernos locales para visibilizar en la región temas como: impunidad, rendición de cuentas, transparencia y victimización. Pero gracias a los distintos foros sobre cultura de la legalidad desarrollados con el soporte del ONC, y proyectos como el de *Procuradurías, fiscalías y sociedad civil trabajando en conjunto por el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la cultura de la legalidad en México*, se fueron acortando brechas significativas.

Posteriormente, el OCGS pasó a ser parte de una estructura más grande: el Observatorio Ciudadano del FICOSEC, con participación en Delicias, Cuauhtémoc, Parral y Chihuahua, el cual responde a las necesidades propias de investigación que demandan los ejes estratégicos de FICOSEC, principalmente el de evaluar, medir y monitorear las acciones de gobierno en seguridad y justicia; así como brindar información que justifique la implementación o fortalecimiento de proyectos y/o programas que son

### SECCIÓN 3

impulsados y financiados por FICOSEC para prevenir, atender o disminuir las violencias.

Se ha logrado trabajar de manera más cercana con la autoridad para brindarles información necesaria para la toma de decisiones en torno a la seguridad ciudadana, por ejemplo, a través de la *Mesa de Seguridad y Justicia de Delicias*, coordinadas por ciudadanos y alimentadas estadísticamente por el Observatorio Ciudadano. A través de este mecanismo hemos generado estrategias importantes para visibilizar y atender delitos como violencia familiar, abuso sexual y robos.

Durante este tiempo, el Observatorio Ciudadano de Gobernanza y Seguridad Centro Sur ha logrado la articulación con las autoridades, ha buscado nuevas formas de trabajar y procesar la información con intención de fungir como propulsor de iniciativas que contribuyan a mejorar la seguridad y el acceso a la justicia en la comunidad.

### OBSERVATORIOS CIUDADANOS COMO CONSTRUCTORES DE PAZ

#### **JESÚS ELIER FLORES SALAS**

*Expresidente y fundador del Observatorio Ciudadano de Durango*

El Observatorio Ciudadano de Durango se fundó en septiembre de 2018 con siete consejeros y un solo objetivo: trabajar, participar y construir un mejor futuro para nuestra infancia y juventud. Preocupados por el contexto en donde prevalecían el incremento de la venta y consumo de alcohol adulterado, y la aparición de nuevas drogas, decidimos unir nuestro talento, tiempo y esfuerzo para crear una organización local que llenara el vacío de análisis sistemático y riguroso de las cifras de incidencia delictiva en la entidad.

Una vez constituida nuestra organización, nos dimos a la tarea de buscar su certificación y adhesión a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad que encabeza y coordina el Observatorio Nacional Ciudadano, lo cual logramos en noviembre de 2019, una vez cubiertos los requisitos.

Desde ese momento, el Observatorio de Durango inició con un programa de trabajo detallado e integral con ejes bien definidos y con análisis de sus resultados periódicos, lo que lo ha conducido a ser la organización civil más empoderada y reconocida en el estado. Somos el referente estatal en los temas de seguridad, legalidad, justicia, corrupción e impunidad, entre otras.

El fortalecimiento de las instituciones civiles no es sencillo, el Observatorio de Durango ha atravesado situaciones complejas que han puesto a prueba sus cimientos. Sin embargo, con base en nuestra experiencia, estamos convencidos que cuando la sociedad organizada es consistente y permanente en sus objetivos, no hay institución de gobierno que se quede ajena a la

### SECCIÓN 3

integración de sus planes de trabajo, así como a reconocer sus resultados, opiniones y exigencias.

Mediante un diálogo abierto y un excelente trato, los medios de comunicación se convirtieron en la principal fuerza aliada para dar a conocer el trabajo del observatorio. Nuestra pulcritud e integridad en el manejo de datos hizo posible que gobiernos de otros países hayan viajado hasta la ciudad de Durango a conocernos, dialogar y establecer parámetros de colaboración informativa, específicamente los gobiernos de Canadá y los Estados Unidos de América. Nos hemos reunido con Jonathan Steblin y Cristine Sutton, agregados consulares canadienses en seguridad pública; con Roger C. Rigaud y Patricio Mckelligan, representantes consulares del gobierno estadounidense; y finalmente con los embajadores de los Estados Unidos de América en México, Christopher Landau y Ken Salazar.

La cooperación entre instituciones de toda índole crea más compromiso y responsabilidad en el trabajo de agenda pública que debe desarrollar un observatorio. Con un plan de trabajo bien planeado, tratamos de crear mejores espacios alternativos de información donde la sociedad en general pueda tener acceso a nuestro análisis de las cifras oficiales de incidencia delictiva, por lo que resultó vital enriquecer nuestras redes sociales, página web y otras formas de comunicación, que se han convertido en fuentes relevante de información en materia de seguridad para la población interesada en los asuntos públicos.

Los retos sobre la valoración de nuestros datos son constantes, constantemente los gobiernos estatal y municipal, mediante sus instituciones de seguridad, nos dan un seguimiento puntual y emiten opiniones o comunicados cuando los datos que presentamos no les favorecen, tratando de minimizar los resultados mediante otras formas de presentar estadísticas buscando la aceptación colectiva hacia sus programas gubernamentales de seguridad. Esto ha provocado que cuando anunciamos una rueda de prensa para dar a conocer los resultados de incidencia delictiva, ambos gobiernos, convocan a rueda de prensa a la misma hora, pretendiendo obstaculizar de esa forma la atención de los medios, pero sobra decir, que nunca les dio resultados.

### SECCIÓN 3

Buscando formas de aprovechar el banco de información que hemos generado y nuestro liderazgo de opinión, iniciamos trabajos alternos para fortalecer la vida democrática de nuestro estado y país. En el 2020 realizamos un debate ciudadano entre candidatos a diputaciones federales, con el objetivo de fomentar la cultura cívica y conocer sus propuestas de trabajo.

De la misma forma, nos propusimos ser agentes de cambio que estimularan una nueva forma de pensamiento colectivo sobre la calidad de vida, el gobierno y nuestras responsabilidades ciudadanas. Ello nos llevó a trazar y realizar un ejercicio ciudadano denominado #Agendaporlapaz, donde de forma fina tratamos de conjuntar en armonía a todas las fuerzas políticas, diputaciones y senadurías federales, congresistas locales, cabildos, fracciones partidistas, sectores empresariales, instituciones educativas de todos los niveles, instituciones religiosas, civiles y gubernamentales, con el propósito de crear conciencia en la corresponsabilidad de disminuir en conjunto, sociedad y gobierno, los índices delictivos desde el hogar y las familias; establecer métodos preventivos que fomenten las buenas relaciones; reconstruir de forma sistémica el tejido social; y crear las condiciones suficientes y necesarias para construir la paz en nuestro estado.

Era primordial insertar a la sociedad en una dinámica reconocida por todas las esferas civiles y de poder gubernamental, y además de ello, dejar protegido este ejercicio para que sea permanente y forme parte de las políticas públicas presentes y futuras. Para ello, fue indispensable dejar reconocido el derecho a la paz en nuestra Constitución local. El Congreso del Estado hizo su tarea, y el 4 de mayo de 2022 se realizó la declaratoria y promulgación de este derecho humano reconocido, que encumbra a Durango a un plano internacional como ejemplo del trabajo en conjunto entre sociedad y gobierno en la búsqueda del bien común y la dignidad humana. Actualmente, solamente tres constituciones en el mundo reconocen el derecho humano de la paz positiva: Japón, Colombia y ahora Durango, México.

Estamos ahora trabajando en la promulgación de la *Ley de Fomento de la Cultura por la Paz* en Durango, que establecerá mejoras educativas en todos los niveles, fortaleciendo principios y valores que magnifiquen la vida integral de nuestros habitantes.

### SECCIÓN 3

Derivado de esta actividad creamos el Consejo Consultivo por la Paz, cuyos consejeros representamos a diversos sectores de nuestra sociedad, y en conjunto velaremos para que estos logros no encuentren obstáculos en los años presente y futuros.

El Observatorio Ciudadano de Durango nace con una convicción, disminuir los índices delictivos en el estado y hoy por hoy, se ha convertido en un generador de políticas públicas para la construcción de paz, que contribuye al desarrollo humano y al crecimiento exponencial en la región, y que será sin duda, un modelo de éxito a replicar en otras regiones de México y el mundo.

### OBSERVATORIOS CIUDADANOS, SUMANDO ESFUERZOS PARA LA SEGURIDAD DE NUESTROS ENTORNOS

**MAYRA GEORGINA LEGASPI TRISTÁN**

*Directora Ejecutiva del Observatorio Ciudadano de León*

Hoy en México atravesamos importantes retos. Uno de ellos se contempla desde la grave crisis que enfrentamos en materia de seguridad, la gran desconfianza en las autoridades, las fallas en la procuración de justicia, sumado a las deficiencias y carencias institucionales que padecen muchas de las instancias responsables de la seguridad y justicia desde los diferentes ámbitos y atribuciones, adicionado a muchas otras condiciones y circunstancias que hacen de nuestro país figurar entre los más violentos en Latinoamérica.

#### **Trayectoria del Observatorio Ciudadano de León**

En respuesta, desde la sociedad civil se han generado esfuerzos que permiten evidenciar los temas prioritarios a atender en los diversos espacios geográficos en México. Por su parte, el Observatorio Ciudadano de León (OCL) se constituyó el 20 de enero de 2010. En su primera etapa, el OCL se conformó bajo la idea de dar seguimiento a la implementación de la Norma ISO 9001:2008 en la administración municipal; se trata de una herramienta de medición del modelo de gobiernos confiables mediante la verificación periódica de los procesos con calidad y su mejora. Pero hacia el 2012, el OCL transitó a ser un organismo independiente de la autoridad, para emprender el análisis de las principales problemáticas de la ciudad, principalmente la inseguridad.

Fue así que, con el apoyo del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), el OCL se certificó e integró a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO). Esto representó sistematizar datos públicos de los delitos reportados a las Procuradurías (ahora Fiscalías) y homologar el análisis bajo una única metodología. Dicha estandarización nos permitió, y aún lo sigue haciendo, realizar el reporte de incidencia delictiva

## SECCIÓN 3

desde una perspectiva imparcial y objetiva, que contribuye a identificar el comportamiento de los delitos monitoreados de forma constante y periódica, y así fortalecer los resultados desde una visión conjunta.

Cabe reconocer que como Observatorios, el principal objetivo es colaborar en la construcción de una mejor calidad de vida para los mexicanos. Se suele decir que lo que no se mide no se mejora, y esto representa uno de los principios básicos que nos ha permitido seguir exponiendo los escenarios que enfrentamos en materia de incidencia delictiva a nivel nacional, regional y local. Esto sin olvidar que las estadísticas solo representan una pequeña muestra del universo criminal, dada la amplia cifra negra que existe.

Sin embargo, es importante denotar que la sobrevivencia y persistencia de los Observatorios es compleja, considerando entre sus principales desafíos; 1) la sostenibilidad financiera, que incluso se recrudeció con los efectos de la pandemia en la economía; 2) la poca participación ciudadana y 3) la dificultad prevista por parte de las autoridades para recibir los contrastes y críticas de forma receptiva, entre muchos otros que esbozaré más adelante.

### **El cambio de enfoque hacia la seguridad ciudadana**

Es así que, desde el nuevo paradigma de seguridad ciudadana, en algunos espacios se denotan ajustes a la política criminal implementada en los estados. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), la seguridad ciudadana implica:

*"establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica, sumado a una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia, lo que representa la suma e involucramiento de todos los sectores para el logro de resultados".*

### SECCIÓN 3

En este sentido, y con el objetivo de articular esfuerzos, se conformó la “Mesa Ciudadana de Seguridad y Justicia de León”, con la participación de distintos sectores de la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. Mediante este mecanismo se busca fortalecer a las instituciones responsables de la seguridad y justicia, en aras de mejorar la paz y el Estado de Derecho del municipio.

En alguna medida, el enfoque de seguridad ciudadana ha permitido retomar en Guanajuato buenas prácticas como las de Chihuahua, ya que en el 2020 se creó *Actuando por Guanajuato*, a partir del modelo del Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana (FICOSEC). *Actuando por Guanajuato* contempla el financiamiento de proyectos en dos ejes principales: fortalecer los temas sociales (FE-GTO) y de seguridad (FIDSEGE).

Sin duda, la oportunidad de acceder a recursos del nuevo Fideicomiso, permitió al OCL impulsar proyectos pendientes como el análisis de los delitos patrimoniales enfocados al monitoreo de cinco tipos de robos: con violencia, a casa habitación, a negocio, de vehículo y a transeúnte, con una desagregación a nivel de colonias que nos permite conocer —mediante un mapa de delitos georreferenciado— cuáles son las zonas que concentran el mayor número de delitos reportados. Además, este ejercicio contrasta dos fuentes de información: por una parte las carpetas de investigación generadas por la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, y por la otra parte, las llamadas registradas por el 911 de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana de León.

De acuerdo con el análisis de los datos de carpetas de investigación y reportes al 911, en el 2022 identificamos que las 5 colonias de la ciudad de León con mayor incidencia de robos registrados son: Zona Centro, León I, Jardines de Jerez, Villas de San Juan y San Felipe de Jesús. Esta información no pretende criminalizar las zonas, sino focalizar y fortalecer las estrategias implementadas por las autoridades y la ciudadanía respecto a la incidencia de este tipo de delitos.

Este ejercicio, como muchos de los contados en estas páginas, representa el esfuerzo de la sociedad civil organizada para

## SECCIÓN 3

contribuir a construir escenarios más seguros, mejores políticas públicas e impulsar una ciudadanía más informada y participativa. Por parte del Observatorio Ciudadano de León, refrendamos nuestro compromiso de continuar desde nuestras trincheras con la labor de informar de manera clara, sencilla y puntual sobre los problemas de criminalidad y violencia que vivimos en León, Guanajuato y sus entornos cercanos. Y a partir de la comprensión de los fenómenos criminales y de violencia, continuaremos generando propuestas con base en evidencia empírica.

Enhorabuena por estos 10 años de la RNO y a seguir sumando esfuerzos.

### Referencias

PNUD (2013). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana. Prevención de crisis y recuperación*. Disponible en [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013\\_citizen\\_security\\_issue\\_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf).

### EL COMPROMISO SOCIAL DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DE NUEVO CASAS GRANDES

#### MARICARMEN LÓPEZ PEÑA

*Especialista Junior en el Laboratorio de Codiseño y Evaluación de Proyectos del Observatorio Ciudadano de Nuevo Casas Grandes*

Como parte de un proyecto estratégico del Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC), los Observatorios Ciudadanos de Prevención, Seguridad y Justicia en Chihuahua fueron creados con la finalidad de observar el comportamiento de los fenómenos delictivos; generar información estratégica y periódica sobre causas y factores de incidencia delictiva; articular acciones de prevención; e incidir en la creación y el impulso de políticas públicas. Los observatorios tienen sede en los municipios de Chihuahua, Delicias, Cuauhtémoc, Parral, Ciudad Juárez y Nuevo Casas Grandes.

Es así que gracias a la cobertura territorial se logró unir esfuerzos para la creación de productos como el *Atlas de Bienestar y Seguridad*, reportes de incidencia delictiva, encuestas e investigaciones que resultan de gran utilidad para la consulta y orientación de toma de decisiones para autoridades, organizaciones de la sociedad civil, academia y comunidad en general. Sin duda, los observatorios son un referente importante para dichos actores estratégicos en las distintas regiones de Chihuahua y el país.

Además, la vinculación de los observatorios con instituciones responsables de mejorar la seguridad y calidad de vida de la ciudadanía favorece el intercambio de conocimientos y esfuerzos, lo que a su vez ayuda a crear alianzas y consolidar diversos convenios en pro de la seguridad ciudadana. Cabe hacer mención que también dentro de las múltiples actividades que realizan los observatorios, se destaca la elaboración de estudios especializados con el propósito de evidenciar distintas situaciones de riesgo, que al mismo tiempo sirven para el sustento de

## SECCIÓN 3

proyectos o propuestas de intervención, así como el impulso de políticas públicas.

### **Nuevo Casas Grandes**

En el caso específico del municipio de Nuevo Casas Grandes, el Observatorio Ciudadano inició operaciones en 2014, con cobertura geográfica en la región noroeste de Chihuahua, que comprende los municipios de Ascensión, Buenaventura, Casas Grandes, Galeana, Ignacio Zaragoza, Janos y Nuevo Casas Grandes.

Uno de los logros más relevantes del Observatorio de Nuevo Casas Grandes, es que, a raíz de la generación de diversos productos de investigación, logró detectar la grave problemática de delitos sexuales que existe en la región. A partir de ello, consolidó el programa *Vive Libre de Violencia Sexual*, el cual tiene como objetivo promover acciones de sensibilización y prevención, ofrece asesoría y atención psicológica, así como vinculación legal sobre la problemática de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes de la región noroeste del estado. Se brindan herramientas de cuidado y se fomentan factores de protección para evitar conductas sexuales problemáticas y delitos sexuales, mediante la impartición de talleres dirigidos a la comunidad educativa y estudiantil de nivel básico.

Es importante resaltar que dicho programa se encuentra en su sexto año de implementación y gracias a que cuenta con un equipo de prevención capacitado y sensibilizado, cada año se realizan mejoras en el protocolo para fortalecer el proyecto y cubrir las necesidades específicas que surgen día con día en la región.

Por otra parte, uno de los más grandes retos al que se enfrenta el observatorio es la obtención de los datos públicos, principalmente desagregados a nivel municipal, puesto que se trata de un municipio relativamente pequeño con una población menor a los 100 mil habitantes. Aunado a esto, los procesos complejos y burocráticos de algunas instituciones dificultan la disponibilidad de información en formatos útiles, y en ocasiones no cuentan con la información requerida, lo que complejiza la colaboración. Aun cuando en la actualidad se reconoce la importancia de contar con información estadística en cada vez más temas y sectores, la

### SECCIÓN 3

obtención de datos periódicos de calidad sigue siendo un desafío. Si bien esto puede ser un inconveniente, también es un área de oportunidad para impulsar la generación de información útil para la toma de decisiones, que se comparta en formatos abiertos de manera más eficiente y sencilla.

Nuestra experiencia como observatorio local integrante de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) ha sido satisfactoria y enriquecedora, ya que el acompañamiento que nos brinda suma al fortalecimiento de las capacidades de cada organización. Cuando existe un interés en común por las problemáticas que aquejan a la sociedad, el trabajo colectivo se vuelve un factor importante para compartir retos, aprendizajes y procesos que dan sentido a una red colectiva con intención. En concreto, el poder vincular distintas instituciones cuyo fin va encaminado a una mejora de calidad de vida, como lo hace la red, resulta en grandes beneficios para todas las partes involucradas.

En resumen, formar parte de la RNO nos permite, como observatorio local, contribuir con aportaciones que mejoran la medición, evaluación y monitoreo de los programas de prevención, seguridad y justicia, así como de los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia. Es especialmente importante mencionar que el Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Nuevo Casas Grandes somos ciudadanos trabajando para ciudadanos.

### ICSUS SEGURIDAD: UNA LABOR DE INCIDENCIA CIUDADANA EN OAXACA

**JOSÉ MANUEL LÓPEZ GARCÍA**

*Analista de información delictiva, ex integrante de ICSUS*

La Fundación para el Impulso de las Comunidades Sustentables A.C. (ICSUS) está conformada por ciudadanos interesados en aportar su talento y capacidades en la solución de problemáticas públicas en Oaxaca, entre ellas la de seguridad ciudadana. ICSUS es una organización plural, apartidista y sin fines de lucro que participa en distintos proyectos con actores estratégicos para coadyuvar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y 17: Alianzas para lograr los Objetivos.

La división de Seguridad de ICSUS nació a finales de 2019 a raíz de las diversas problemáticas de inseguridad que se vivieron en Oaxaca en años anteriores y a falta de una organización de la sociedad civil local que fomentara la participación ciudadana y estudiara los diversos fenómenos criminales. Por ello, en enero de 2020, ICSUS-Seguridad fue certificado por el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) y se integró a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), quienes desde entonces han sido un aliado estratégico en nuestra labor.

Así, a través de la RNO coordinada por el ONC, desde ICSUS-Seguridad estudiamos, analizamos y difundimos la problemática delictiva ocurrida en la entidad, publicamos reportes de incidencia delictiva de manera trimestral y anual, a la par de que generamos proyectos de seguridad ciudadana basada en evidencia.

En dichos documentos se contempla el análisis de 16 delitos, basados en la metodología elaborada por el ONC: homicidio doloso, feminicidio, homicidio culposo, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo a vehículos, robo a casa habitación, robo a negocio, robo a transeúnte, robo en transporte público, violación, narcomenudeo, trata de personas, violencia familiar y lesiones

### SECCIÓN 3

dolosas. De cada uno de estos delitos, se presenta un análisis en el ámbito estatal, distrital y municipal, se emiten conclusiones y recomendaciones. Los documentos se presentan ante medios de comunicación y autoridades estatales, con la finalidad de incidir de algún modo en las estrategias que implementan el estado y municipios.

A lo largo de estos tres años, hemos participado en diversos proyectos, tales como:

1. Encuesta de Victimización y Cultura de la Legalidad 2020.
2. Participación en el 2do. Encuentro Regional del proyecto "Democracia ampliada en entornos locales: Implementación de Mejoras en los Mecanismos de Participación Ciudadana Local (MPCL).
3. Artículos de opinión en el periódico El Universal en línea, en el espacio designado a la RNO.
4. Elaboración de 3 Reportes Anuales de Incidencia Delictiva en Oaxaca.
5. Elaboración de 10 Reportes Trimestrales de Incidencia Delictiva en Oaxaca.
6. Participación en el proyecto "Por un México Seguro" implementado por el ONC.

De igual forma, hemos participado en algunos proyectos coordinados con la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, entre ellos la realización de un mapa geodelictivo correspondiente al robo a transeúnte en la ciudad de Oaxaca de Juárez, con base en los datos aportados por la fiscalía.

Dicha información se encontraba sin un formato específico a la par de que se encontraba incompleta en algunos rubros, por lo que el primer gran reto fue la limpieza de esta y su homologación para un adecuado manejo. Posteriormente, se realizó un análisis y mapeo que permitió identificar el comportamiento delictivo por punto, calle y cuadrante en la ciudad, mismos que orientaron

### SECCIÓN 3

las estrategias de seguridad pública municipal. Con lo anterior, se identificaron varias áreas de oportunidad para continuar con el plan de trabajo acordado; sin embargo, la renuncia repentina del Fiscal General Rubén Vasconcelos y de su equipo de trabajo cercano, echaron abajo esos planes.

El cambio de titular implicó comenzar de nuevo con los acercamientos, los diálogos, de los cuales se obtuvieron respuestas nulas. Aunado a esto, se sumó la ausencia de financiamiento de ICSUS, lo que diezmó el papel activo que tenía. No obstante, quienes conformamos este observatorio, continuamos con el estudio del fenómeno delictivo aún con los recursos limitados.

Sin duda, pertenecer a la RNO ha sido de gran apoyo, los diversos cursos y talleres gratuitos que han otorgado han servido para fortalecer nuestras capacidades, y a animarnos a conocer y profundizar en los fenómenos de violencia y delincuencia que suceden en nuestras comunidades y el país.

De igual forma, la RNO está conformada por otros observatorios locales con experiencias y trabajos bastante interesantes, mismos que nos han abierto las puertas a su conocimiento y nos motivan para implementar sus estudios y proyectos en nuestro estado.

Por último, felicitamos al ONC por estos 10 años al frente de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad. Reconocemos su incansable lucha, las aportaciones de sus múltiples estudios, análisis y proyectos, así como a todos sus integrantes que siguen haciendo posible la transformación de las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en México. Refrendamos nuestro apoyo a la RNO y deseamos mucho éxito en los años venideros.

### INCIDIR DESDE LA CARNE ASADA

#### KRIMILDA BERNAL HOYOS

*Directora del Observatorio Sonora por la Seguridad*

Nuestros inicios fueron como Cultura por la Seguridad, una plataforma donde se difundían *tips* de seguridad. Este fue nuestro primer acercamiento al mundo de las organizaciones civiles. Nos dimos cuenta de cómo organizaciones a nivel nacional confrontaban a las autoridades, realizaban informes y ponían los datos en la mesa.

En octubre de 2016, creamos el Observatorio Sonora por la Seguridad con el objetivo de construir una comunidad con más seguridad y justicia, tras la falta de información confiable y el hartazgo ciudadano de las y los sonorenses. Cabe señalar que previo a la creación del observatorio, en el estado no existían organizaciones que se dedicaran al análisis de la situación de inseguridad y violencia, mucho menos que usaran datos. La conversación cotidiana se centraba en cómo estaba la violencia y delincuencia en Sonora, pero no trascendía de la plática en las carnes asadas.

A nuestro observatorio se le caracteriza por ser una organización pionera en Sonora, e incluso podríamos decir que la *rebeldía* es algo que se ha vuelto característico. Al hablar de *rebeldía*, nos referimos a que rompemos el molde de lo que se espera de una organización civil local: llevamos las causas en el alma; confrontamos a las autoridades cuando es necesario; no complacemos intereses políticos, mediáticos o empresariales; y no guardamos silencio.

En casi siete años como organización, nos enorgullecemos de la justicia obtenida en el caso Genaro en 2018, quien fue asesinado por policías municipales en una celda de detención en Navojoa. En principio, los policías informaron a los familiares del joven que este se había suicidado. Fue entonces cuando el director anterior del observatorio, Manuel Emilio Hoyos Díaz, junto con

### SECCIÓN 3

una abogada *pro bono* apoyaron a la familia de Genaro para llevar el caso y exigir una correcta investigación. En el 2019 los policías fueron sentenciados por homicidio, y actualmente continúan en prisión.

De dicha experiencia, lo más difícil fue el hostigamiento de dos funcionarios del gobierno estatal: el fiscal y el secretario de seguridad en turno. Estuvimos a punto de cerrar el observatorio debido a esta persecución. Gracias al acompañamiento y asesoría de la ex-directora del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), Ixchel Cisneros y su equipo; y el apoyo del analista en temas de seguridad, Alejandro Hope, salimos adelante.

Otro logro importante fue durante el 2020, el año en que inició la pandemia. Con un nuevo titular en la Secretaría de Seguridad del estado de Sonora, logramos firmar un convenio de colaboración para que el observatorio tuviera acceso a datos desagregados de los reportes que la comunidad realiza al 911. Anteriormente utilizábamos los datos del 911 disponibles en la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tras la firma del convenio, obtuvimos información valiosa que nos ayudó a conocer específicamente los incidentes más frecuentes y sus horarios, así como las colonias con mayor número de incidentes en diez municipios del estado.

Con tal acceso a la información pudimos ampliar nuestro análisis y complementar los datos sobre las carpetas de investigación. Fue así que pusimos el foco en la violencia familiar, hasta posicionarlo en la agenda pública. Por ello, además de los reportes que generamos, también difundimos información preventiva y un directorio con recursos estatales para la atención a víctimas. Desde entonces, se volvió esencial incluir la violencia familiar y de género en nuestra agenda de trabajo.

Como sucede en la mayoría de las organizaciones, uno de los retos más importantes es el financiamiento. Varios proyectos se han quedado estancados y las convocatorias suelen orientarse a organizaciones más grandes, focalizadas en la Ciudad de México y el centro del país. Además, tras la situación que vivimos en 2018, los fondos que teníamos provenientes de los empresarios,

### SECCIÓN 3

fueron retirados por los mismos. Será un logro consolidar un financiamiento que apoye el 100% de nuestras actividades.

El formar parte de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), coordinada por el Observatorio Nacional Ciudadano, nos ha ayudado a posicionarnos como una organización referente en los temas de seguridad y justicia en Sonora. La RNO nos ha aportado conocimiento para mejorar nuestro trabajo, pero sobre todo, nos ha acompañado en distintas etapas.

Nos enorgullece el avance que hemos tenido, ya que Sonora se caracteriza por ser un estado conservador, machista y misógino. Al ser una organización pequeña, nos ha costado mucho esfuerzo mantenernos a flote, estamos seguras de seguir adelante, con el mismo fuego en el alma con el que iniciamos y enfrentar los retos que nos depare el futuro.

### EL INICIO DE UN CAMINO EN BÚSQUEDA DE LA SEGURIDAD

#### **JUAN ANTONIO CENTENO QUEVEDO**

*Director y fundador del Observatorio Ciudadano Tamaulipas*

El objetivo general del Observatorio Ciudadano Tamaulipas (OBCITA) es generar información para la evaluación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia, seguridad pública e impartición de justicia, para ser un contrapeso de las instituciones de los tres órdenes de gobierno e incidir en la mejora de las políticas públicas a partir de los ejercicios de observación, análisis e investigación en los 43 municipios de Tamaulipas.

Nuestra misión es incidir en la implementación de políticas públicas y contribuir al restablecimiento de la paz en Tamaulipas a través de la investigación y evaluación de acciones de prevención, seguridad y justicia; así como ser un canal de comunicación entre sociedad y gobierno con información estratégica que contribuya a disminuir la incidencia de los delitos del fuero común de mayor impacto para la sociedad; y fortalecer la cultura de la legalidad con un enfoque de participación ciudadana.

El OBCITA inició sus labores el 9 de marzo de 2016, en un contexto de gran incidencia de 10 delitos de alto impacto en la entidad. Ciudad Victoria concentraba el 36% de los homicidios y 19% de los secuestros cometidos en el estado, y tenía las tasas de extorsión, robo a casa habitación y violación por cada 100 mil habitantes por encima de los referentes estatales y nacional.

En un momento donde las situaciones de riesgo eran comunes en la entidad, el OBCITA nace como una iniciativa ciudadana derivada de la "Mesa Ciudadana de Seguridad y Justicia de Victoria", puesto que se requería de un organismo objetivo y confiable que generara información para medir, evaluar y proponer políticas de seguridad y justicia a las autoridades responsables.

### SECCIÓN 3

El OBCITA comenzó generando análisis de incidencia delictiva, pero carecíamos de la fortaleza metodológica para afrontar el reto de analizar de manera sistemática y rigurosa las cifras oficiales. Por ello, en marzo de 2017 tuvimos un acercamiento con el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), descubriendo que ofrecía una metodología estandarizada y que había integrado ya una Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) que fortalecía el impacto de la medición de políticas públicas gubernamentales en materia de seguridad y justicia.

Gracias a la experiencia de nuestros integrantes y después de un mes, que quizás sea el proceso más corto registrado por el ONC para la capacitación e integración del reporte de incidencia delictiva inicial, el OBCITA fue certificado por el ONC el 5 de junio de 2017, fecha a partir de la cual nos integramos a la RNO.

Un elemento distintivo del OBCITA es su independencia, técnica y de toma de decisiones, con respecto a las entidades de gobierno; así como el ejercicio de contraste que realizan entre lo que es y lo que debería ser con respecto a determinada situación. Por ejemplo, hemos participado en el trazado de estrategias operativas de la Policía Estatal, mediante la construcción de mapas de calor para conocer el fenómeno delincriminal en la ciudad. Entre nuestras actividades principales están: la elaboración de diagnósticos, la redacción de informes y la difusión de los resultados obtenidos.

Quizás el principal logro (irónicamente no cuantificable) del OBCITA es posicionarse como un organismo ciudadano reconocido que realiza de manera periódica el análisis de la incidencia delictiva en la entidad, además de estudios relacionados con cortes de información a nivel municipal y estatal, así como comparativos con los equivalentes nacionales. Del mismo modo se ha trabajado de manera colaborativa con las autoridades para el intercambio de información, la construcción de indicadores, así como el diseño de estrategias operativas para la prevención y contención de diversos delitos en Ciudad Victoria y, en general, en Tamaulipas.

Un segundo logro es la elaboración del diagnóstico situacional de la zona citrícola de Santa Engracia, que dio pie a la elaboración de un proyecto integral de intervención en el que diversas

### SECCIÓN 3

instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno participaron de manera activa para la reducción de los índices delictivos en la zona, principalmente los de alto impacto.

Un tercer logro es que mediante el intercambio de información, el diseño de estrategias y la promoción de la denuncia, se logró la vinculación con las corporaciones de seguridad y diversos sectores de la sociedad civil organizada que hicieron posible la reducción de 51% del homicidio doloso, 88% del secuestro, 63% del robo de vehículos y 84% del robo de ganado como las disminuciones más importantes hacia 2021. Esto llevó a Tamaulipas a ocupar el lugar 25 como uno de los estados con menor incidencia delictiva, logro que no solo se puede adjudicar al observatorio, pero sin lugar a dudas desempeñó un papel fundamental para que ello fuera posible.

No obstante, los observatorios enfrentamos retos importantes como vencer el miedo a ser expuestos y la desconfianza hacia las organizaciones de la sociedad civil como mecanismos de contraloría social. Esto se sorteó con el trabajo colaborativo con las “Mesas Ciudadanas de Seguridad y Justicia” de la entidad, en las cuales el OBCITA es miembro.

Otro gran reto para el OBCITA ha sido el financiamiento para su sostenibilidad. Es complicado mantener la independencia y autonomía en cuanto a recursos financieros se refiere. Nuestro financiamiento surge de aportaciones voluntarias por parte de ciudadanos que confían en el proyecto, lo que en definitiva ha contribuido de manera explícita para la independencia intelectual y la libertad de acción del observatorio, ya que no se reciben recursos públicos.

Asimismo, debido a los recursos limitados, un reto constante es integrar personas capacitadas con interés de donar su tiempo por el bien común. Se requiere de ciudadanos responsables y en constante aprendizaje para el fortalecimiento y articulación de los proyectos que se desarrollan.

Personalmente, como director y miembro fundador del OBCITA, puedo dar fe que ha sido un camino difícil pero jamás imposible. El respaldo del ONC y de la RNO hermanos nos ha dado la fuerza

### SECCIÓN 3

y la capacidad de saber que no estamos solos. A lo largo de estos años hemos aprendido que los retos se superan más fácilmente en equipo, que aprender de los hombres y mujeres que integran la red y aprovechar su experiencia, reduce las curvas de aprendizaje y mejora nuestra capacidad de respuesta ante los retos que nos plantea el día a día.

Nuestra felicitación a todos los héroes que han formado parte del Observatorio Nacional Ciudadano y en especial a nuestro Director Francisco Rivas, quien con una visión clara ha capitalizado los deseos hacia los logros, sin miedo y con decisión, rodeándose de personas talentosas a quienes también reconozco y con quienes orgullosamente espero poder construir más historias juntos, por el bien de México.

Quienes integramos la red somos ciudadanos que hemos decidido ir más allá del reclamo. Atendemos el deber cívico de sumar, de aprender y sobre todo de participar de manera activa para lograr un cambio sustancial en nuestro status quo. Somos soñadores que nos hemos permitido pensar en algo mejor, donde sociedad y gobierno coexistamos por el bien común, sumando esfuerzos y pensando únicamente en lograr una realidad más justa, sin discriminación y, por supuesto, en paz.

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MICHOACÁN

## CLAUDIA A. VERDUZCO MORENO

*Directora de Observatorio Regional Zamora*

El Observatorio Regional Zamora nació como una iniciativa novedosa en Michoacán, con la finalidad de trabajar temas de transparencia, legalidad, incidencia delictiva y combate a la corrupción en los municipios de Zamora, Jacona y Tangancícuaro. En el 2016 se conformó legalmente por un grupo de ciudadanos, entre ellos empresarios, agroindustriales, agricultores, universidades y profesionistas.

El observatorio surgió de la necesidad ciudadana de que existiera un organismo que fuera un contrapeso en la toma de decisiones de las administraciones públicas y que participara de forma imparcial en beneficio de nuestra región. La primera investigación que realizamos se tituló *Agua de la Beatilla*, cuyo objetivo fue estudiar y generar propuestas para resolver el problema del agua potable en varias colonias del municipio de Zamora. Con un financiamiento federal de \$130,000,000.00 se realizó el proyecto propuesto y se anunció su funcionamiento a los pocos meses. Sin embargo, aun cuando se dio por terminada la obra y se ejercieron los recursos, solo existía una parte de la infraestructura necesaria. Se tenía en donde almacenar el agua, pero no se contaba con esta, ni con los mecanismos para su distribución.<sup>10</sup>

Este proyecto hizo visible un sinnúmero de actos de corrupción de las administraciones locales, estatales y federales. Se articuló una red de corrupción en el uso y destino de los recursos públicos, pero logramos sensibilizar a los ciudadanos sobre la

**10** Consultar el video en Observatorio Regional Zamora (2018) disponible en: Agua de la Beatilla. Zamora, Michoacan. Transparencia y rendición de cuentas. #Observatorioregionalzamora. | By Observatorio Regional Zamora | Facebook.

### SECCIÓN 3

importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública para impulsar la rendición de cuentas.

Con las evaluaciones periódicas en transparencia proactiva a 6 municipios del estado, mediante la herramienta CIMTRA-Municipal<sup>11</sup>, hemos logrado identificar prácticas y procesos que favorecen la corrupción y que se encuentran arraigadas en los municipios desde hace años. Como ejemplo tenemos: a) los pagos en efectivo en ventanilla, b) la falta de un recibo fiscal o comprobante que contenga un folio y sellos digitales para su control, c) trámites y requisitos que no han sido revisados en los últimos 30 años, d) la inexistente rendición de cuentas de la recaudación de ingresos propios, e) la impunidad de los actos de corrupción al carecer de procesos y control de las facultades de los servidores públicos, entre otros.

En el 2019, fuimos seleccionados por Ethos Laboratorio e Innovación de Políticas Públicas y USAID para participar el proyecto denominado “Agenda Local Anticorrupción”, con el cual, durante 3 años realizamos una ardua investigación y propuestas puntuales e innovadoras para que los municipios de Michoacán implementaran acciones de prevención de la corrupción a través de 3 simples pasos: a) mejora regulatoria, b) gobierno digital c) e innovación<sup>12</sup>.

Ambos proyectos no fueron sencillos, el principal obstáculo fue siempre acceder a la información pública, pues los sujetos obligados —principalmente los municipios— se negaron a entregarla y tuvimos que interponer recursos de revisión ante el Instituto Michoacano de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IMAIP), los cuales fueron resueltos después de un año o más. También ha sido bastante complicado contar con la voluntad política de los servidores públicos municipales

**11** El Observatorio Regional Zamora A.C. es coordinador estatal de las evaluaciones, las cuales se llevan a cabo actualmente en 6 municipios de Michoacán, en colaboración con otras organizaciones y con el apoyo de evaluadores independientes. Las evaluaciones se hacen de manera voluntaria y sin fines políticos. Se puede consultar la información en CIMTRA – Observatorio Regional Zamora (orz.org.mx).

**12** La propuesta puede ser consultada en Agenda Local Anticorrupción – Observatorio Regional Zamora (orz.org.mx).

### SECCIÓN 3

para implementar acciones para el combate a la corrupción, empezando por gobierno digital. Este mecanismo, aún cuando para los ciudadanos son evidentes los beneficios, ha sido rechazados por los gobiernos municipales.

Entre los factores que han facilitado el trabajo que realizamos en el observatorio están el apoyo y legitimación de sociedad civil, de la iniciativa privada, universidades y activistas en general, quienes se han sumado a los proyectos y juntos hemos sido un contrapeso importante a la autoridad. Sin duda, aún nos falta un gran camino por recorrer y logros por obtener, pero nos enorgullece ser la primera asociación civil de Michoacán que realiza esta labor de forma constante, independiente e imparcial.

Los retos y dificultades que enfrentamos no son solo externos, pues permanecer y trascender el paso del tiempo ha representado un gran desafío. Sostener nuestro estándar de imparcialidad ha implicado rechazar financiamientos públicos y donativos de grupos y personas con intereses y valores contrarios a la asociación.

En pocas ocasiones, como asociaciones civiles, hacemos públicas las dificultades económicas, políticas y sociales que enfrentamos para poder realizar nuestra labor. Se ha romantizado la participación ciudadana como un ejercicio extra a nuestras profesiones y trabajo diario, lo que está muy lejos de la realidad. Nos convertimos en pequeños emprendedores sociales, que hacemos y aprendemos a hacer cosas que ni imaginamos para poder ver materializados nuestros proyectos.

Además, tenemos que enfrentar la presión social y política cuando iniciamos y somos catalogados como una asociación más que busca incomodar al gobierno en turno para obtener un puesto o beneficio económico. Conquistar cada día la legitimación de la sociedad con el trabajo que realizamos, es sin duda el mejor parámetro de que vamos por buen camino.

El Observatorio Regional Zamora ha permanecido por siete años, gracias al apoyo de nuestros asociados y donantes que han creído en este proyecto y en una participación ciudadana imparcial en temas de interés público.

### SECCIÓN 3

Pertenecer a la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad fue para nuestra asociación el primer logro que tuvimos y se ha convertido en una gran fortaleza. La capacitación y acompañamiento del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) en los procesos nos permitieron desarrollar nuestra primera labor, que fue el análisis de las cifras de incidencia delictiva en la región, y ha sido un foco para los medios de comunicación nacionales por los niveles de inseguridad que vivimos. Contar con datos duros de 10 delitos de alto impacto como son: el homicidio doloso, homicidio culposo, extorsión, secuestro, robo con violencia, robo a transeúnte, robo a negocio, robo a casa habitación, robo a vehículo y violación a nivel municipal, ha sido un elemento muy importante para la demandar acciones puntuales de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

De igual manera, el pertenecer a la red ha sido un apoyo importante para conocer mejores prácticas que otras asociaciones y miembros de la misma llevan a cabo y pueden ser implementadas en nuestra región. La capacitación constante, también ha sido uno de los beneficios de ser miembro de la red, pues siempre es un área de oportunidad de las organizaciones. Reconocemos y agradecemos la gran labor que el ONC realiza con las organizaciones civiles del interior del país que aún somos pioneras en la participación ciudadana local.

# Aliados estratégicos de los observatorios ciudadanos

---

- 143** La colaboración entre el ONC y la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- 147** La seguridad como causa en común
- 150** Observatorios locales: un modelo exitoso de participación ciudadana
- 153** Una colaboración internacional para fortalecer el Estado de Derecho
- 155** Colaboración por la justicia

### LA COLABORACIÓN ENTRE EL ONC Y LA FUNDACIÓN FRIEDRICH NAUMANN PARA LA LIBERTAD

#### **SIEGFRIED HERZOG**

*Director Regional de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad*

U Un Estado de Derecho comprometido a proteger los derechos humanos es el sistema más básico e importante para una sociedad abierta que promueve la libertad individual, la seguridad, el desarrollo social y económico de una nación. El Estado de Derecho da forma y eficiencia a dos sistemas claves: la democracia participativa y la economía de mercado.

La Fundación Friedrich Naumann para la Libertad (FNF) es una fundación política liberal alemana que se dedica al desarrollo y fortalecimiento de sociedades abiertas a través de la promoción de la educación cívica, el diálogo entre actores y capacitación en Alemania y en 65 países alrededor del mundo. Fundada en 1958 por Theodor Heuss, el primer presidente alemán después de la Segunda Guerra Mundial, el trabajo de la FNF está financiado por el parlamento alemán a través del presupuesto para la colaboración internacional.

La oficina de la FNF en México fue inaugurada en 1988. Desde entonces, nuestra labor se ha enfocado en tres ejes: el fortalecimiento del Estado de Derecho, la economía de mercado y las sociedades abiertas. Desde el Estado de Derecho, un área prioritaria de la FNF, se identifican diversas dimensiones. La versión más clásica es la independencia de las cortes de justicia, el funcionamiento del sistema de justicia con transparencia y profesionalismo, así como el acceso al sistema de justicia para todas las personas. Otra dimensión es la seguridad pública, o bien, la protección de la ciudadanía del crimen, el rol de la policía, su formación, el respeto por los derechos humanos en su interacción con la ciudadanía, y la eficiencia en la investigación de crímenes.

## SECCIÓN 4

México tiene problemas en esas dimensiones. De acuerdo con los datos del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), México Evalúa e Impunidad Cero, entre otras organizaciones, el nivel de criminalidad e impunidad se mantiene alto en todo el país, en alrededor del 94%. Un gran problema es la falta de denuncias por miedo, falta de tiempo o desconfianza de los procesos de las autoridades, aunado al control del crimen organizado en parte del territorio. Sin duda, falta mayor asignación de presupuesto en los sistemas de seguridad y justicia; en la capacitación; en el desarrollo de sistemas, procesos y trámites de trabajo profesional; agregación de información; mantenimiento de datos; cruce de información y coordinación entre diferentes áreas de seguridad pública y justicia. A través de los años es posible ver el aumento de la militarización y la preferencia hacia proyectos visibles, pero que no necesariamente implican cambios estructurales necesarios para el aprovechamiento de la tecnología que contribuya a que la ciudadanía pueda vivir de manera segura.

La FNF trabaja en cada país con organizaciones locales. En la mayoría de los casos se busca apoyar sus ideas, prioridades y proyectos. De esta manera, el ONC ha sido una contraparte clave. En conjunto, hemos colaborado en una serie de investigaciones sobre el tema de desapariciones forzadas y cometidas por particulares. La Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO), que coordina el ONC, siempre ha funcionado con datos transparentes para generar información certera que permite tomar mejores decisiones en materia de política pública, y señalar dónde queda aún trabajo por hacer. La diligencia y profesionalismo es lo que define a cada persona detrás de la RNO. Más que una organización, todos los expertos que colaboran para proveer información, propuestas, diagnósticos y soluciones, brindan certeza y confianza en su trabajo. Las investigaciones sobre la incidencia de crímenes con datos de geolocalización muestran esta calidad también. De hecho, estas investigaciones dan fuerza al argumento de que los sistemas de seguridad necesitan un mantenimiento de datos mucho más profundo, y un análisis para definir qué medidas deben usarse para mejorar la situación (no solamente medidas del trabajo policial tradicional, sino también iniciativas de arquitectura pública, creación, recuperación y manejo de espacios públicos). Esta compleja forma de enfrentar los problemas del crimen ha sido usada, por ejemplo, en Italia en

## SECCIÓN 4

la lucha contra la mafia. El ONC nos muestra con datos que no es solamente un trabajo de países del “norte global”, sino una posibilidad necesaria en México.

Debido a ello, durante los últimos años hemos colaborado en un proyecto ejemplar para la colaboración internacional: una mejora del sistema de investigación de homicidios dolosos en la Ciudad de México. Este proyecto cuenta con cuatro socios: la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y los equipos de investigación de homicidios; la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia en México, que contribuye con asistencia profesional de la Policía francesa; la FNF y el ONC. Sabemos que los cambios de procesos y capacitación adicional toma tiempo, por ello, en este caso resulta crucial resaltar el compromiso, labor y apertura de la Fiscalía, que invirtió capital humano, capital político y paciencia para implementar diversas reformas para mejorar la eficiencia de investigaciones de homicidios. Más allá de los resultados, este proyecto es también un ejemplo de colaboración exitosa entre instituciones estatales, sociedad civil y la cooperación internacional. Esta cooperación se destaca también por su orientación a largo plazo. Resulta importante recalcar que muchas veces, proyectos de cooperación se diseñan exigiendo resultados en un corto plazo. Esto es un problema grave, pues las reformas sistémicas requieren de tiempo, de construcción de alianzas y sobre todo de desarrollo de confianza entre instituciones, además del largo proceso de prueba y error en la implementación técnica. Este proyecto ha sido exitoso: la tasa de homicidios dolosos en CDMX bajó durante su implementación comparado con el mismo periodo de 2021 y 2022. Además, un indicador de éxito es su replicabilidad, puesto que otros estados están interesados en implementar el modelo.

El tema de la colaboración internacional con la sociedad civil está lleno de críticas, tales como el uso de recursos para temas no prioritarios, la obstaculización de la labor del Estado, la perpetuación del colonialismo por los estados “desarrollados”. Sin embargo, proyectos como los implementados en conjunto con el ONC demuestran que con la colaboración y el intercambio de mejores prácticas y actores, los beneficios y el aprendizaje puede ser mayor. El enfoque ha sido en temas que tienen una prioridad alta en el país, como la seguridad pública o el fortalecimiento

## SECCIÓN 4

del Estado de Derecho para dar acceso a justicia a todas y todos. Sus proyectos se enfocan en proponer mejoras y reformas concretas, basadas en investigación, análisis y datos duros, no como crítica general.

La cooperación y la labor del ONC han demostrado que los resultados solo pueden funcionar con la apertura a la colaboración externa, por la disposición de la sociedad civil a asistir con capacidades profesionales serias que agregan valor, y de los socios internacionales de no imponer, sino de apoyar procesos de cambio con recursos y capacidades que no estarían disponibles de otra manera. Consideramos que el Observatorio Nacional Ciudadano es un ejemplo de organización de la sociedad civil que tiene características claves, de enfocarse en temas específicos, generar datos y capacidades especializadas que agregan valor sustancial al desarrollo institucional del país.

### LA SEGURIDAD COMO CAUSA EN COMÚN

**MARÍA ELENA MORERA MITRE**

*Presidenta de Ciudadanos por una Causa en Común*

La historia de las organizaciones civiles ha sido históricamente la lucha por visibilizar y solventar las omisiones del gobierno en sus responsabilidades para con la población, lo que ha permitido que estas se abran paso en distintas áreas de incidencia, en el gobierno mismo, en la toma de decisiones y en la colocación de problemas de la agenda pública a la agenda formal. En México, las causas que enarbolan las miles de organizaciones civiles son tan variadas como los distintos logros que han obtenido.

La violencia crónica que se vive en nuestro país ha sido el motor que ha impulsado el nacimiento de un gran número de organizaciones que han buscado levantar la voz por las víctimas de las distintas violencias, de los fracasos de gobiernos de todos los niveles y colores, del abandono institucional, e incluso de la indiferencia de la propia sociedad. Muchas de estas han comenzado con una lucha por el posicionamiento de sus causas, a veces con una intención meramente personal, ávidas de justicia, de respuestas o de apoyo, lo que las ha llevado al activismo y posteriormente a la sociedad civil organizada, a ejercer su poder de agencia ganado a través de sobrevivir a sus tragedias.

Dada la naturaleza de su trabajo, las organizaciones sociales se enfrentan a una gran cantidad de retos. En el caso de aquellas cuya causa en común es la seguridad, se encuentran con dificultades asociadas a los distintos problemas, como la opacidad en la información, la cerrazón de las autoridades, la simulación en la implementación de políticas y programas, la corrupción, la impunidad, entre otras, por lo que en el camino de la transformación de la seguridad en el país y la búsqueda de justicia, es imperativo hacer alianzas y fortalecer los vínculos con otras organizaciones que compartan los mismos objetivos.

## SECCIÓN 4

En un escenario en el que el gobierno federal mantiene una postura de confrontación con las organizaciones civiles, la alianza entre organizaciones se vuelve fundamental, no solo para sumar esfuerzos y generar cambios, sino para mantener la conversación pública sobre los temas relevantes para la seguridad. En ese sentido, *Causa en Común*, organización que desde 2010 se dedica a la promoción y defensa de derechos y libertades en México, ha puesto énfasis en el abandono que sufren las policías en el país, a través de diferentes proyectos que dan cuenta de los problemas relacionados con el desarrollo policial. Para ello, requiere de información tanto del gobierno federal como de los estatales y locales, de las corporaciones, de las organizaciones civiles que trabajan con policías y otras que realizan mediciones al respecto.

De igual forma, el camino para mejorar las condiciones de seguridad en el país, pasa por la ruta de la información pública que permite conocer, cuando menos dos variables relevantes: el comportamiento de los registros de incidencia delictiva y el desempeño de las instituciones encargadas en el procesamiento y difusión de dicha información. En ese tema, es una experiencia compartida con las organizaciones que utilizan este insumo, la suspicacia sobre la veracidad de los datos y sobre su capacidad para describir la realidad de los delitos que se cometen en el país. El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha sido un aliado estratégico en el tema, ante la necesidad de exhibir posibles anomalías en los datos oficiales.

Un ejemplo específico, puede observarse en los informes de incidencia delictiva que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instancia encargada de recopilar la información de las fiscalías estatales y darla a conocer cada mes en su sitio *web*. Hasta ahora, la respuesta del gobierno ante esta problemática ha sido nula. No solo no hay un reconocimiento de la necesidad de actuar para disminuir el porcentaje de subregistro de delitos asociados a la falta de denuncia, que es superior al 90%, sino que hay una política de ojos y oídos cerrados ante la posibilidad de que exista una manipulación de los registros.

En ese escenario, el monitoreo de la incidencia delictiva que realizan los observatorios locales, y por supuesto el ONC, ofrece un monitoreo de información guiado por el mero objetivo de ofrecer

## SECCIÓN 4

datos que cuenten con las características técnicas y metodológicas adecuadas para el diagnóstico de las políticas de seguridad en el país. Esto los coloca en una posición estratégica para colaborar con organizaciones tanto locales, como regionales y de nivel nacional, tanto en acompañamiento como en colaboraciones directas. La información objetiva es un insumo extremadamente valioso para el diseño de políticas públicas nuevas, la evaluación del desempeño de las que ya operan y la detección de áreas de mejora. Las omisiones al respecto dan pie a la simulación sistemática, que impide lograr cambios y en general, atender el problema de inseguridad que nos afecta y que tiene implicaciones en todos los ámbitos de la vida de los mexicanos.

Los observatorios ciudadanos sirven para mantener la atención de la opinión pública sobre aquello que algunos quisieran ocultar, permiten hacer un *zoom* sobre los detalles que deben atenderse para resolver los grandes problemas que nos aquejan como sociedad y esa es su principal aportación. Es importante impulsar esquemas de gobernanza que permitan aprovechar el potencial de las investigaciones que generan los observatorios para que sirvan en la toma de decisiones, sin que estos pierdan su carácter ciudadano, a través de mecanismos de participación *ex profeso* que garanticen un espacio de incidencia a nivel local. Asimismo, es fundamental fortalecerlos con la participación ciudadana, la difusión de su trabajo y la vinculación con organizaciones civiles tanto nacionales como internacionales.

En una realidad adversa para la sociedad civil, para la transparencia y la rendición de cuentas, para la ciudadanía informada, para los contrapesos y para la democracia en general, los observatorios ciudadanos son fundamentales, tanto como fuente de análisis de información, como aliados para quienes la seguridad es una causa en común.

### OBSERVATORIOS LOCALES: UN MODELO EXITOSO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### **VANIA PÉREZ MORALES**

*Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*

La Red Nacional de Observatorios (RNO) representa un esfuerzo ciudadano exitoso que incide en la mejora de las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en el ámbito nacional y subnacional. Este modelo, impulsado desde el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), no solo ha ayudado a la construcción de mediciones periódicas de seguridad en las diferentes entidades donde tiene presencia, sino que ha permitido incidir en la toma de decisiones desde una visión holística donde convergen las autoridades, sector privado, academia y sociedad civil.

Es un honor haber colaborado en el ONC en la construcción e instalación de capacidades en los observatorios locales que integran la RNO, y ahora, como ciudadana espectadora es un orgullo ver los frutos a 10 años, donde la vida pública, cuando pensamos en seguridad ciudadana, no podríamos imaginarla sin este importante modelo.

En el 2013, cuando un grupo de investigadores dirigidos por Francisco Rivas, comenzaron a socializar el modelo de observatorios locales, había escepticismo pues se creía que el modelo era ambicioso por el costo, rentabilidad y el posible impacto en mejorar las condiciones de seguridad. Sin embargo, y gracias al ímpetu de diversas personas líderes ciudadanas y la motivación de algunos donantes privados, se echó a andar el modelo, que a la postre crearía una importante red y resultados tangibles en un corto plazo.

Una de las más grandes cualidades de la RNO es la cooperación y ayuda mutua entre las organizaciones que la conforman, la capacidad de agencia que ha desarrollado cada una de las personas

## SECCIÓN 4

que participa en ella, lo cual ahora es parte del conocimientos y *expertise* compartidos horizontalmente desde el sur hasta el norte de México entre sus integrantes.

En este sentido, me gustaría aprovechar este espacio para describir las principales razones por las que el modelo de certificación de observatorios locales y la RNO ya son un componente imprescindible para promover soluciones de seguridad y justicia en México:

1. Autogestión del modelo de observatorios y generación de estudios periódicos.
2. Instalación de capacidades en lo local, las cuales permiten la generación de nuevos conocimientos y herramientas que se comparten entre los integrantes de la RNO.
3. Enfoque ciudadano y de víctimas en la generación de estudios que van más allá de contar carpetas de investigación, sino de poner a las personas en el centro.
4. Generación de políticas públicas que han ayudado a la generación de nuevos enfoques de seguridad y justicia ciudadana.
5. Construcción de conocimiento en lo local que ha permitido ser hilo conductor entre las administraciones y cambio de autoridades.
6. Posicionamiento de la agenda de seguridad y justicia como tema prioritario en México, lo que ha permitido que las autoridades tengan que tomar responsabilidad de las fallas encontradas.
7. Formación de ciudadanía especializada y creación de tejido social en lugares con alta incidencia delictiva.
8. Visibilización de agendas locales en el ámbito nacional e internacional.

## SECCIÓN 4

9. Independencia en la operación de los observatorios locales, metodologías y estudios generados.
10. Permanencia y generación de expectativa de cada uno de los productos generados desde la red por parte de la ciudadanía en general, medios de comunicación y autoridades.

Por lo anterior, felicito en este aniversario de la RNO a los 31 observatorios locales, ciudadanía, empresariado, cooperación internacional, academia y, sobre todo, al equipo del ONC por la generación de metodologías de vanguardia para nuestro país, que hoy son referente en el mundo.

Gracias por estos primeros 10 años de resultados.

### UNA COLABORACIÓN INTERNACIONAL PARA FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO

#### FRÉDÉRIC LE POLLOZEC

*Comisario de Policía de la Agregaduría de Seguridad Interior de la Embajada de Francia*

La reforma de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México en materia de homicidios es una iniciativa sin precedentes destinada a fortalecer el Estado de Derecho en México. En un contexto de profunda transformación del sistema penal en el país, esta reforma comenzó desde hace varios años, con reuniones entre actores mexicanos y franceses, impulsados por su deseo de hacer más rápida y eficaz la justicia en la capital.

Ana Laura Magaloni, entonces integrante de la Comisión Técnica para la transición de Procuraduría a Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y Fabien Ines de la Agregaduría de Policía de la Embajada de Francia hicieron los primeros pasos del camino, imaginando juntos un futuro mejor.

De esta manera se construyó una sólida cooperación entre las dos instituciones que fue sellada a través de la firma de un convenio por parte de la Embajadora la Sra. Anne Grillo y la Fiscal General de la Ciudad de México la Sra. Ernestina Godoy. El objetivo fue implementar un proyecto ambicioso para elevar la calidad de la investigación de los homicidios dolosos en la Ciudad, un paso significativo para luchar contra la impunidad.

En ese contexto de colaboración, convocamos al Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) para sumar la perspectiva ciudadana a este esfuerzo de mejora institucional, cuyas tareas de acompañamiento, documentación del proceso de implementación y propuestas de mejora han sido cruciales para la maduración de este esfuerzo conjunto.

## SECCIÓN 4

En este sentido hay que destacar los avances significativos que se han logrado en diversas etapas del proyecto, en particular con la creación de las Unidades Criminalísticas de Proximidad (UCP), implantadas en las alcaldías de Iztapalapa, Gustavo Madero, Tlalpan y Benito Juárez.

Otras UCP serán creadas para funcionar según los ejes principales de esta reforma. Acompañaremos este año la creación de las nuevas Unidades, con el objetivo de ver al fin de este 2023, 10 UCP en toda la capital del país.

Para acompañar esa reforma, al día de hoy, han sido comisionados 8 equipos de investigadores y peritos franceses de alto nivel. Este año, ya son 2 misiones previstas para apoyar con todo nuestro entusiasmo y nuestra experiencia, los próximos pasos de esta reforma.

En 2023, queremos dar un impulso adicional, la embajada de Francia dará seguimiento a este proyecto con toda la energía necesaria. El apoyo de Francia a esta reforma ha adquirido una nueva dimensión con la llegada en enero de una experta técnico internacional. Se trata de una capitán de policía con amplia experiencia judicial que esperamos brinde un valioso apoyo a la reforma.

Basado en un intercambio de experiencias, técnicas y culturas, no hay duda de que este enfoque enriquecerá mutuamente a nuestros dos países, ligados por una historia común.

A través de esta reforma, el papel que desempeña la sociedad civil es importante. Quiero agradecer al ONC por su participación, su ayuda, su fuerza de propuesta y su trabajo de seguimiento, que permitirán alcanzar con lucidez los objetivos establecidos.

Por último, quisiera reiterar que todos los actores de esta cooperación, sean cuales sean sus responsabilidades y cargos, pueden contar con nuestro leal apoyo.

### COLABORACIÓN POR LA JUSTICIA

#### **ANA LORENA DELGADILLO PÉREZ**

*Directora de Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho*

La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. (FJEDD) es una organización de la sociedad civil creada en 2011, con sede en México y oficinas en Honduras, El Salvador y Guatemala. Promueve el acceso a la búsqueda y a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad, la rendición de cuentas de las autoridades y la consolidación del estado democrático de derecho, a través del fortalecimiento técnico de las víctimas, el litigio estratégico, la difusión y la incidencia en políticas públicas.

A lo largo de su trayectoria, la FJEDD ha representado a cerca de 240 familias —en su mayoría de otros países— de víctimas de desaparición, ejecución, masacres, feminicidios, secuestros y violencia sexual donde ha colocado por delante la voz de las víctimas, y apoyado su empoderamiento, acompañando y brindando herramientas que les permitan liderar y asumir sus procesos de búsqueda verdad, justicia y reparación integral.

En coordinación con comités y organizaciones aliadas, la FJEDD ha impulsado mecanismos transnacionales de búsqueda e identificación forense como:

- ▶ La Comisión Forense, mecanismo destinado a la identificación y revisión de identificaciones de restos mortales de personas migrantes en los casos conocidos como: “Masacre de 72 migrantes”, “Fosas clandestinas de San Fernando” y “Masacre de Cadereyta”.
- ▶ El Mecanismo de Apoyo Exterior para la Investigación y la Búsqueda, herramienta que permite el acceso a los

## SECCIÓN 4

familiares, desde los países de origen, a procesos de búsqueda, investigación, justicia y reparación.

- La Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas, que pretende facilitar la búsqueda en vida y búsqueda forense de personas migrantes, desde una perspectiva y operatividad transnacional.

A través del litigio estratégico que realiza la FJEDD, ha logrado grandes precedentes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de transparencia y acceso a la justicia en casos graves violaciones a derechos humanos, feminicidios y acceso a la justicia de personas migrantes, y ha contribuido en la construcción de modelos de investigación para casos de graves violaciones a los derechos humanos.

Otro eje importante del trabajo de la FJEDD es empujar la transformación de los sistemas de procuración y administración de justicia en México y la región, fomentando la perspectiva transnacional en el acceso a la justicia. En esto último, hemos coordinado esfuerzos con la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) para impulsar la transformación de la Fiscalía General de la República en una fiscalía autónoma y en una fiscalía que sirva.

Desde el Colectivo #FiscalíaQueSirva, colectivo que permitió agrupar a más de 150 organizaciones de la sociedad civil, víctimas, activistas, académicos/as trabajamos de manera conjunta para generar un modelo de gestión, organización e investigación de las fiscalías, que pudieran dar una respuesta frente a la criminalidad, impunidad, graves violaciones de derechos humanos y a la corrupción en México.

De igual manera, la FJEDD junto con el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) conformamos el "Colectivo contra la Impunidemia" cuyo objeto es monitorear la labor de las fiscalías en el país y la forma en que se enfrenta la crisis de impunidad generalizada, para hacer recomendaciones de mejora sistémica. A la fecha el "Colectivo contra la Impunidemia" ha publicado materiales como el Fiscalómetro y el Balance ciudadano del segundo año de gestión del Fiscal Gertz Manero.

## SECCIÓN 4

En un contexto adverso de la vida democrática del país que se traduce en un avance significativo de la militarización de las tareas de seguridad pública, la inoperancia en la procuración de justicia y los ataques a la independencia judicial por parte del poder ejecutivo, es fundamental que los mecanismos de control cumplan con su papel para establecer los contrapesos necesarios. Lo anterior, hace necesaria la participación de la sociedad civil a través de esfuerzos como los de la RNO que actualmente se integra por 31 observatorios locales y tiene presencia en 21 estados. El trabajo de la RNO ha jugado un papel primordial en colocar la importancia de contar con instituciones de procuración y administración de justicia que sean sólidas, autónomas y eficaces para combatir la impunidad existente en el país.

Felicitamos a la RNO por sus primeros 10 años de arduo trabajo y refrendamos nuestro compromiso para seguir caminando de la mano para impulsar la construcción de fiscalías autónomas, independientes y especializadas que permitan una investigación eficaz y brinden respuestas a las miles de víctimas que hay en nuestro país.

### Referencias

Colectivo contra la Impunidad (2020). *Fiscalómetro. ¿Cómo enfrenta nuestro país su impunidad?*. Disponible en <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/FISCAL%C3%93METRO.pdf>.

Colectivo contra la Impunidad (2021). *Balance ciudadano del 2º año de gestión del Fiscal General de la República. Deudas pendientes con la justicia*. Disponible en [https://www.dplf.org/sites/default/files/diagrama\\_fgr\\_v3.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/diagrama_fgr_v3.pdf)

DOF (2013). *Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León*. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013#gsc.tab=0).

DOF (2018). *Acuerdo A/012/18 por el que se reforma el diverso A/117/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas*

## SECCIÓN 4

*Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades.* Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5513520&fecha=16/02/2018#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513520&fecha=16/02/2018#gsc.tab=0)

DOF (2022). *Acuerdo SNBP/007/2021 por el que se crea la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas.* Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5650986&fecha=04/05/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5650986&fecha=04/05/2022#gsc.tab=0).

# Colaboraciones de observatorios ciudadanos con autoridades y especialistas

---

- 161** El Observatorio Nacional Ciudadano colaborador y promotor de la transparencia y rendición de cuentas en la Fiscalía General del Estado de Coahuila
- 165** Observación y visión ciudadana en la procuración de justicia
- 170** La ciudadanización de los procedimientos de la Procuraduría de Baja California Sur
- 173** Un aliado permanente
- 177** Colaboración entre la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México y los Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad
- 184** El modelo de registro de incidencia delictiva en México

## **SECCIÓN 5**

- 192**    **Las contribuciones del Observatorio Nacional Ciudadano**
  
- 195**    **La colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Observatorio Nacional Ciudadano**

### EL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO COLABORADOR Y PROMOTOR DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COAHUILA

#### **GERARDO MÁRQUEZ GUEVARA**

*Fiscal General del Estado de Coahuila de Zaragoza*

En octubre de 2017 fui designado como titular de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, órgano público constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya misión es promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, los derechos humanos y los intereses tutelados por la ley, a fin de hacer prevalecer el Estado de Derecho. Coloquialmente me gusta precisar que soy el entrenador de un equipo de cuya función, en conjunto con la seguridad, dependen otras funciones del gobierno, pues sin seguridad y justicia no existe crecimiento económico, paz, ni Estado de Derecho en una sociedad.

Desde el comienzo de mi gestión como Fiscal General del Estado, se estableció un canal de colaboración con el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) mediante la suscripción de un convenio el día 14 de noviembre de 2018, y adenda de fecha 26 de mayo de 2022. Acordamos el apoyo entre las partes, con la total intención de intercambiar e incluso facilitar el acceso a la información en relación con los índices delictivos de Coahuila, para que esta fuera analizada, sistematizada y difundida; logrando lo anterior a partir de actividades que permitieron la constante actualización de diversos proyectos sobre cultura de legalidad, rendición de cuentas, observación, articulación e incidencia en Políticas Públicas en materia de seguridad y Estado de Derecho.

Uno de los mayores resultados logrados a través de la colaboración con el ONC ha sido el fortalecimiento del Estado de Derecho en Coahuila. Esto gracias al aseguramiento de que la información

## SECCIÓN 5

brindada por parte del ONC es de calidad y total asertividad en relación con los procesos de incidencia delictiva latentes en la actualidad, cuya objetividad se refleja en la transparencia institucional esperada para con la ciudadanía.

Derivado del análisis efectuado por el ONC a los procesos y sistemas de registro de incidencia delictiva de la Fiscalía del Estado, se detectaron diversas oportunidades de mejora. Por ejemplo, con el acompañamiento del ONC formalizamos con la Procuraduría de Baja California Sur un convenio de colaboración e intercambio de tecnología para mejorar la recopilación de información en la Fiscalía de Coahuila, y contar con un sistema de expedientes electrónicos de las carpetas de investigación que a su vez, nos permita generar estadística e información para la inteligencia criminal y la prevención del delito.

En virtud de lo anterior, y a fin de efficientar el registro de la incidencia delictiva por parte de los operadores de la institución, el ONC facilitó el *Curso de Rendición de Cuentas y registro del delito*, el cual se impartió durante el 2021 a los titulares y personal encargado de los registros estadísticos de las diversas Fiscalías, Delegaciones y Direcciones con facultades de investigación penal, además del personal de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones, y de la Unidad de Transparencia de la Fiscalía General del Estado.

Otra de las propuestas implementadas y desarrolladas que tuvieron grandes resultados dentro del *Proyecto "Cambiando al sistema: Un mejor procedimiento para la presentación de denuncias"*, fue la creación del asistente virtual "Ella es Norma", por parte del ONC, para la presentación de denuncias y querellas. Esta herramienta tecnológica tiene como objetivo mejorar los procedimientos para la presentación de denuncias, a través de un asistente virtual que canaliza a los usuarios con el Área de Atención a Víctimas del ONC para brindarles atención especializada por parte del enlace de la Fiscalía del Estado. Se logró captar casos de actos irregulares, e incluso se consiguió el acceso a la justicia de forma fácil y rápida, disminuyendo con ello la revictimización de los afectados, y por ende mejoró su experiencia y la percepción social de impunidad. En opinión de los operadores de la Fiscalía, el asistente virtual es un ente de vigilancia de su

## SECCIÓN 5

actuación, que junto con los diversos mecanismos de supervisión institucionales, contribuyen a la mejora continua de los servicios de procuración de justicia.

En relación con el *Proyecto "Sociedad civil y fiscalías trabajan conjuntamente para fortalecer la rendición de cuentas y el Estado de derecho en México"*, una de las actividades que más impacto tuvo entre los operadores fue la evaluación de la atención que proporciona la Fiscalía de Coahuila. Ello a través de la presentación de diversas denuncias o requerimientos de atención por un "usuario simulado". Esta actividad nos permitió conocer de forma objetiva cómo es la atención cotidiana que brindan los servidores públicos, y así implementar acciones de mejora e inclusive correctivas, en beneficio de la sociedad.

Sin duda, la colaboración entre la Fiscalía y el ONC, previa suscripción de voluntades en instrumentos jurídicos donde se establecieron los medios y reglas para trabajar de forma conjunta, ha generado en la Fiscalía cambios relevantes en beneficio de la sociedad, sustentados en los resultados objetivos y transparentes de los estudios elaborados por el ONC a través de la aplicación de encuestas de victimización y Estado de Derecho, así como entrevistas de campo a los operadores de la Fiscalía.

Sus propuestas están basadas en evidencia empírica, puesto que integran no solo las opiniones de las personas servidoras públicas de la Fiscalía, sino que también recogen el sentir de quienes son usuarios de la misma. Ello nos permite dar a las políticas públicas un enfoque de atención centrado en las víctimas de delitos, así como identificar áreas de oportunidad para seguir mejorando en nuestras funciones.

De los trabajos realizados resalta la importancia para las instituciones públicas, y en especial de las encargadas de la persecución e investigación del delito, la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía. La Fiscalía ha abierto canales de comunicación más modernos y prácticos que aportan al cumplimiento de los fines del proceso penal, principalmente trabajando de la mano con organizaciones de la sociedad civil, tales como el ONC, para que en conjunto se elaboren y pongan en práctica estrategias que analicen y den solución a la incidencia delictiva que aqueja

## SECCIÓN 5

a la sociedad, pero principalmente que evalúen la gestión de las instituciones.

Con base en nuestra experiencia, la principal aportación de los observatorios ciudadanos, es la contribución y facilitación de información relacionada con los índices delictivos a la sociedad, lo que permite a los ciudadanos la toma de decisiones en relación con su vida privada, además de generar confianza en la inversión económica en aquellos territorios, que como Coahuila, demuestran mejores condiciones de seguridad, justicia y legalidad.

Será de cabal importancia mantener un vínculo estrecho con el ONC, para estudiar los fenómenos de criminalidad actuales en Coahuila y nuestro país, inclusive atendiendo a un análisis por fenómeno criminal regional, que nos permita establecer planes de trabajo con enfoque práctico, en estricto cumplimiento de los derechos humanos. De esta forma mantendremos una relación de confianza para trabajar en la reducción de la impunidad.

Si queremos un México próspero y en paz debemos seguir trabajando en conjunto autoridades y organismos de la sociedad civil, en pro de políticas que cuenten con la más alta calidad en materia de seguridad y justicia.

### OBSERVACIÓN Y VISIÓN CIUDADANA EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

**CARLOS ZAMARRIPA AGUIRRE**

*Fiscal General del Estado Guanajuato*

La constante evolución, progresividad y adaptación a los contextos actuales en los que intervienen y se desenvuelven las instituciones públicas, se traduce en pilar fundamental y línea de cualificación para el ejercicio de sus atribuciones, particularmente, de aquellas cuya función primordial va encaminada a coadyuvar en la generación de escenarios de paz, justicia y seguridad.

Bajo tal tesitura, en la Fiscalía General del Estado de Guanajuato (FGEG), como parte del ejercicio y compromiso permanente de innovación y apertura, hemos impulsado en los años recientes la construcción de mayores puentes de comunicación y coordinación con la sociedad civil organizada, con el propósito de sumar y priorizar la visión ciudadana en nuestros procesos de atención y hacer pública la función que por antonomasia nos corresponde, esto es, la investigación y persecución de delito, pero sobre todo, impulsar y fortalecer los ejercicios de participación, colaboración y cercanía con la sociedad.

Para la consecución de tales acciones, el involucramiento y trabajo determinado de los actores sociales es de vital importancia, y más aún, si este viene respaldado por organizaciones referentes, prestigiosas y consolidadas en la materia. Ejemplo de ello, es el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), cuya misión es “contribuir a transformar, desde la sociedad civil, las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en México, a través de una labor de articulación y observación ciudadana, independiente y profesional”.

En ese orden de ideas, y partiendo de la base de objetivos comunes de la FGEG y del ONC, con unidad de visión, se ha sostenido estrecha vinculación a través del diseño y ejecución de acciones específicas para tal efecto. Entre ellas, la suscripción de diversos convenios con la finalidad de ejecutar actividades encaminadas

## SECCIÓN 5

a consolidar canales de colaboración en pro de la transparencia, impulso y difusión de información e indicadores en materia de seguridad pública, justicia y legalidad.

A la par de tal marco de actuación y colaboración, es de destacar la participación de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad, que promueve el monitoreo de la incidencia en el ámbito local. A nivel Guanajuato incluye a los Observatorios Ciudadanos de León e Irapuato —con los que esta Representación Social ha cristalizado acciones de encuentro y vinculación—, lo cual, sin duda, abona a un conocimiento integral sobre las condiciones y necesidades específicas de cada región, permitiendo la generación de análisis y diagnósticos en los temas señalados.

En ese sentido, y bajo la mística de avanzar en la generación de esquemas que abonen a una democracia participativa, es de destacar lo siguiente.

### **Experiencias y logros**

La interacción permanente entre las instancias y organizaciones mencionadas, ha permitido entender con mayor puntualidad las fortalezas y los retos que desde el ámbito particular se presentan. Derivado de ello, no solamente se ha concretado el planteamiento recíproco de estrategias, ideas y proyectos, sino que se ha logrado la puesta en marcha de ejercicios encaminados a la implementación de mejores prácticas, como las siguientes acciones:

- ▶ Intercambio de información.
- ▶ Ejercicio de recolección de información por parte del ONC al personal de la FGEG (entrevistas y cuestionarios en línea).
- ▶ Obtención del mejor promedio de calificación en materia de cultura de la legalidad respecto del personal que integra la FGEG.
- ▶ Cursos de capacitación sobre rendición de cuentas y registro del delito, de los cuales se logró el porcentaje más alto de servidoras y servidores públicos aprobados.

## SECCIÓN 5

- ▶ Emisión de sugerencias de actuación por parte del ONC (con la consecución institucional precedente).
- ▶ Presentación por parte del ONC del *chatbot* que da vida a la asistente virtual “Ella es Norma”, herramienta tecnológica que brinda orientación a las y los usuarios de esta Representación Social en relación con la presentación de denuncias y querrelas (penales), quejas y denuncias por actos que pudieran configurar responsabilidad administrativa.
- ▶ Realización de ponencias, cursos y capacitaciones.

Asimismo, en función de la prospectiva y del compromiso de esta FGEG por impulsar proyectos que amplifiquen la rendición de cuentas, observación, articulación, así como para transparentar nuestro quehacer institucional, entre otras, destacamos los siguientes resultados y/o acciones implementadas:

- ▶ Operación del mecanismo para la denuncia no presencial con enfoque en las personas desaparecidas —instrumentado mediante el Acuerdo 2/2022<sup>13</sup>—.
- ▶ Diseño y puesta en marcha del Portal de Incidencia Delictiva<sup>14</sup> —dentro de la página oficial de la FGEG— en el que es factible consultar información sobre investigaciones, desagregada por delito, municipio, víctimas, entre otros datos vinculados.
- ▶ Obtención del Primer lugar otorgado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en el Certamen de Innovación en Transparencia 2022, en la categoría estatal, por el desarrollo de la “Plataforma Integral para la Localización de Personas Desaparecidas”, la cual permite maximizar la posibilidad

**13** Consultable en: [portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Normateca/Formularios/normatividad.aspx#](https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Normateca/Formularios/normatividad.aspx#). Una vez que se ingresa a dicha electrónica, acceder al rubro de “Acuerdos, Lineamientos y Otras Disposiciones”, en el que se podrá visualizar el Acuerdo aludido.

**14** Consultable en: [portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Inicio/Formularios/graficos.aspx](https://portal.fgeguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Inicio/Formularios/graficos.aspx)

## SECCIÓN 5

de localizar personas desaparecidas, mediante datos personales, biométricos y genéticos.

- ▶ Constitución del Consejo Externo de Consulta de la Fiscalía General del Estado (CECFGE), organismo colegiado que tiene como propósito legal el establecimiento de recomendaciones o propuestas de pautas, directrices, objetivos y procedimientos con carácter técnico o social, para el auxilio de la FGEG en el ejercicio de sus funciones.
- ▶ Reuniones con cámaras empresariales, con la finalidad de afianzar lazos de coadyuvancia en la construcción de acciones necesarias para fortalecer la función institucional, lo cual permea en la consolidación y respeto al Estado de Derecho beneficiando directamente a la sociedad.
- ▶ Durante los últimos 10 años, hemos dado contestación a 8 mil 462 solicitudes de acceso a la información pública<sup>15</sup>, vía nuestra Unidad de Transparencia.
- ▶ Se cuenta con un portal *web* en el que, entre otros rubros, se publica información de interés general: los servicios institucionales, y datos de trascendencia social relacionados con personas desaparecidas, hallazgos, identificación de personas y en materia de transparencia<sup>16</sup>.

### Retos

Si bien se han dado pasos firmes y sólidos —los mismos son soporte y plataforma que nos compromete y motiva a redoblar esfuerzos y continuar avanzando por este camino—, sabedores de las nuevas exigencias y los retos que en la materia se presentan día a día, continuaremos: I) trabajando en la identificación de temas que sean de interés general relacionados con el ejercicio de nuestras funciones; II) focalizando y generando proactivamente material de consulta; III) fortaleciendo los esquemas de

<sup>15</sup> Con corte al 30 de abril de 2023.

<sup>16</sup> Consultable en: [portal.fgeguanaxajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Transparencia/Inicio/transparencia.aspx](http://portal.fgeguanaxajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Transparencia/Inicio/transparencia.aspx)

## SECCIÓN 5

comunicación y coordinación con el ONC y la RNO; y IV) abriendo espacios para que la sociedad civil organizada se sume a este tipo de ejercicio de participación necesarios y que legitiman un actuar transparente por parte de las instituciones públicas.

Finalmente, no resta más que reconocer la función trascendental y de alta relevancia que socialmente realiza el ONC y la RNO, constituyéndose no solo en contrapeso ciudadano a través del monitoreo constante del comportamiento de los fenómenos criminales, sino también como aliados para el análisis, impulso y seguimiento de proyectos de alto impacto y sentido social. Destaca su labor seria, comprometida y honesta que es propia y les califica, dejando constancia y legado de la inconmensurable y valiosa visión y participación social en el andamiaje y quehacer público para bien de todas y todos.

# LA CIUDADANIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA PROCURADURÍA DE BAJA CALIFORNIA SUR

## MARÍA DEL CARMEN FLORES ACEVEDO

*Subprocuradora Jurídica y de Amparo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur*

El 3 de octubre de 2018 el Observatorio Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad A.C. (ONC) y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur (PGJEBCS), respectivamente por conducto de su representante legal y su titular, el Dr. Francisco Javier Rivas Rodríguez y el Lic. Daniel de la Rosa Anaya, firmaron un Convenio Marco de Colaboración con la finalidad de establecer las bases de colaboración institucional, realizar e impulsar actividades en el marco de la transparencia y difusión de información e indicadores en materia de seguridad pública y legalidad, fomentando la participación ciudadana en asuntos de interés común. En su prosecución, el día 9 de marzo de 2022 se firmó el Anexo 2 a dicho Convenio.

A más de cuatro años de haber iniciado la colaboración, se han obtenido diversas experiencias y aprendizajes del equipo del ONC. A partir del proyecto "*Sociedad Civil y Fiscalías trabajan conjuntamente para fortalecer la rendición de cuentas en el Estado de Derecho en México*", se evaluó el proceso de recepción de denuncias a fin de formular recomendaciones para fortalecer las capacidades de la nuestra institución; presentando después, un reporte de hallazgos y resultados, así como las recomendaciones propuestas.

En continuidad, se firmó un Acuerdo para la implementación de las recomendaciones presentadas a la Procuraduría, con el objetivo de fortalecer los mecanismos para la recepción de denuncias vía remota, implementación de mecanismos de supervisión y control de actos de corrupción, generar una Plataforma de Información Criminalística para uso institucional, crear un manual modelo de procedimientos que garantice el registro completo, preciso y actualizado de la incidencia delictiva y realizar

## SECCIÓN 5

adecuaciones en el sistema de gestión GEOSCAP<sup>17</sup>. A partir de dicho acuerdo, la Procuraduría llevó a cabo diversas acciones, entre ellas, la implementación de un mecanismo para denuncia no presencial, implementación de mecanismos de supervisión y control de actos de corrupción, elaboración de manuales de procedimientos y mejoras al sistema GEOSCAP, añadiendo módulos y campos relativos a los trámites de la Unidad de Atención Inmediata.

En correspondencia a los avances en comentario, el ONC presentó a la Procuraduría el proyecto "*Cambiando al sistema: Un mejor procedimiento para la presentación de denuncias*", con el objetivo de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la institución a través de la interacción directa con la ciudadanía y el monitoreo de la sociedad civil, en particular del proceso de presentación de denuncias y la presentación de quejas de posibles actos irregulares y de corrupción en nuestra institución. Este proyecto incluyó la evaluación integral de las condiciones y mecanismos institucionales existentes para la presentación de denuncias, las capacidades y conductas de los Agentes del Ministerio Público durante el proceso de recepción y atención de las mismas, y de los reportes de actuaciones irregulares o hechos de corrupción presentados por las personas usuarias de los servicios de la Procuraduría.

Tras la operatividad en la Procuraduría del proyecto "*Cambiando al sistema: Un mejor procedimiento para la presentación de denuncias*", el ONC desarrolló un modelo de monitoreo, evaluación y aprendizaje, con el propósito de monitorear y evaluar los trabajos conjuntos, siendo el componente de aprendizaje el más valioso, ya que permite adecuar los cambios y seguir mejorando constantemente.

También se implementó un ejercicio de "usuario simulado" en una Unidad de Atención Inmediata elegida al azar, sin que los servidores públicos tuvieran conocimiento de que se trataba de un ejercicio de simulación denunciando hechos no reales, a fin

<sup>17</sup> GEOSCAP es el Sistema Informático de Registro de las Carpetas de Investigación e información que se genera en la PGJEBCS.

## SECCIÓN 5

de que obtener resultados veraces de la calidad de atención al público. Cabe señalar que el usuario simulado designado demostró estar debidamente capacitado para evaluar y documentar su experiencia al presentar una denuncia.

Las distintas herramientas utilizadas por parte del ONC permitieron identificar diversas áreas de oportunidad y fortalezas en los procesos de la Procuraduría, como en los tiempos de espera y su reducción. También, el ONC evaluó a nuestra institución mediante implementación de visitas de campo y encuestas de salida.

Culminadas las herramientas de usuario simulado, visitas de campo y encuestas de salida, el ONC emitió recomendaciones a la Procuraduría, tales como fortalecer los mecanismos para la recepción de denuncias vía remota, la difusión de información a la población usuaria, la implementación del *chatbot* Norma, entre otros.

Con el desarrollo del modelo de monitoreo, evaluación y aprendizaje se implementaron indicadores como:

- Mejoras en los procesos de recepción y registro de denuncias.
- Mejoras en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).
- Mejoras en la percepción de las personas usuarias sobre el desempeño de la institución.
- Incrementación de la satisfacción de las personas usuarias sobre los servicios brindados por la Procuraduría.

Ante estos indicadores, en mayo de 2023 suscribimos un Acuerdo entre la Procuraduría y el ONC, para la implementación de recomendaciones como parte del Convenio Marco de Colaboración ya celebrado.

Hoy en día la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, con el apoyo del ONC, ha alcanzado avances en el tema de los procedimientos internos para la presentación de denuncias. Públicamente les damos las gracias porque su participación ha ciudadanizado los procedimientos institucionales.

### UN ALIADO PERMANENTE

#### **SANTIAGO NIETO CASTILLO**

*Encargado de despacho de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo*

La labor que ha desempeñado el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) y la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) en los últimos años, para construir un puente de colaboración entre autoridades y sociedad civil a fin de trabajar en una agenda común en beneficio de las y los mexicanos, ha sido crucial. Fruto del dinamismo y la constancia de la ciudadanía que tiene encuentro en el ONC, así como de las diversas alianzas que se han ido tejiendo para generar políticas públicas y buenas prácticas que mejoren las condiciones de seguridad y justicia en el país.

De manera particular, quiero referirme a la colaboración que existe entre el Observatorio Nacional Ciudadano y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo (PGJEH), la cual encabezo desde septiembre de 2022.

El 9 de abril del 2021, la PGJEH celebró un convenio de colaboración con el ONC para la implementación del proyecto “Sociedad civil y fiscalías trabajan conjuntamente para fortalecer la rendición de cuentas y el Estado de derecho en México” con el objetivo de promover, implementar, medir y mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la institución, utilizando una metodología de evaluación desarrollada por el organismo nacional.

En ese mismo año, fue implementado el proyecto mediante una evaluación integral del estado actual de la rendición de cuentas y la transparencia en la institución, así como de sus capacidades existentes de registro, clasificación y reporte de la incidencia delictiva. Se realizaron 22 entrevistas a funcionarias y funcionarios, se aplicó una encuesta al 60% del personal de la PGJEH y se llevó a cabo una capacitación a 40 servidores y servidoras públicas.

## SECCIÓN 5

Posteriormente, se firmó un acuerdo para atender las recomendaciones realizadas por el ONC para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los mecanismos de recolección de datos en la Procuraduría.

A principios de 2022, ambas instituciones firmaron un anexo al Convenio de Colaboración para la implementación del Proyecto “Cambiando el Sistema: Un mejor procedimiento para la recepción de denuncias”, el cual tiene intención de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a través de la interacción directa con la ciudadanía y el monitoreo desde la sociedad civil, en particular del proceso de presentación de denuncias y la presentación de quejas de posibles actos irregulares y de corrupción en la Institución.

Asimismo, durante mi gestión se ha dado continuidad al compromiso con el ONC y el 31 de octubre de 2022, se contó con la participación del ONC en el Panel de expertas: “Perspectiva de género en la procuración de justicia y derechos de las víctimas” organizado por la Procuraduría en el marco de la elaboración del Plan Estatal para la Transformación de Hidalgo, en el que se abordaron los grandes retos de la procuración de justicia en perspectiva de género y las principales recomendaciones y propuestas para el plan de desarrollo.

En este marco, se ha reforzado la capacitación por parte de ese organismo para el personal de la Procuraduría. En diciembre de 2022, se impartió el Taller presencial: “Inclusión y perspectiva de género” a todo el personal directivo de la Procuraduría respecto al contexto de la igualdad de género, masculinidades y violencia de género, con la finalidad de sensibilizar sobre la relevancia de desempeñar sus funciones con perspectiva de género.

Paralelo a lo anterior, la Procuraduría aportó al ONC información estadística para la realización del estudio “La extorsión bajo el caleidoscopio” el cual tuvo como finalidad principal mejorar las capacidades institucionales para la atención e investigación de la extorsión mediante la generación e implementación de herramientas de registro de información, capacitación y profesionalización en materia de prevención y atención de este delito.

## SECCIÓN 5

Además, el 25 de febrero de 2023 participé en el *Foro Nacional sobre Extorsión: perspectivas jurídicas y de política pública*, en la mesa redonda: *¿Necesitamos una ley general en materia de extorsión?*, organizado por el ONC y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con motivo de los resultados del estudio referido. Y respondiendo a la pregunta del Foro, sí necesitamos una Ley General.

Lo que subrayaría en este sentido, es que los datos de la Procuraduría son coincidentes con las cifras del ONC, hay un incremento del 114.81% entre 2021 y 2022 de la extorsión en Hidalgo; a nivel estatal, en 2022 se registraron 232 carpetas de investigación iniciadas con respecto a las 108 de 2021. El principal problema que puedo detectar en el ámbito de la procuración de justicia para combatir este delito es, la no determinación de las carpetas de investigación (CI); el tipo penal no es, en mi opinión, eficaz. La mayor parte de las CI están actualmente en integración (639) y otras tanto en archivo temporal (230), así que el número de judicializaciones es reducido. Lo atribuyo a la deficiencia de la descripción típica, dada la dificultad para obtener datos de prueba que se ajusten a la conducta delictiva que actualmente prescribe el Código penal para el estado de Hidalgo.

El tipo penal contempla una pena de 2 a 8 años de prisión y de 25 a 250 días de multa, pero no todos los supuestos que tenemos en el mundo fáctico se pueden aplicar al tipo previsto en el Código penal local. ¿Cuáles son estos supuestos? Tenemos, por ejemplo, la extorsión directa como el derecho de piso, el *sex-ting*; la extorsión indirecta, cuando se hace uso de los medios digitales y de comunicación, a través de llamadas telefónicas o vía WhatsApp, etc., ambos tipos de extorsión ejercidos generalmente por grupos de delincuencia organizada.

Y, sin embargo, el tipo penal, insisto, no ayuda a poder encuadrar cada uno de estos supuestos que se presentan en la realidad y que, por supuesto, deberían ser sancionados. En la entidad, el 80% de las llamadas de extorsión se originan en los centros penitenciarios, y se identifica también una relación indirecta con el huachicol y empresas vinculadas a este delito. Por estas razones, estoy convencido de la importancia y la urgencia de crear una Ley General que subsane estas deficiencias técnicas y, sobre

## SECCIÓN 5

todo, permita combatir la impunidad de la extorsión y las diversas modalidades que ha ido adquiriendo tanto en el estado como en todo el país.

A manera de conclusión, no me resta más que agradecer el espacio para escribir estas líneas en reconocimiento al valioso trabajo que ha desarrollado el ONC con las instituciones del Estado mexicano y, especialmente, con la ciudadanía, a quienes beneficia la cercanía y los buenos resultados que logran en conjunto sociedad civil y las autoridades de gobierno, de lo cual estoy seguro, intensificaremos en esta etapa de transición a la Fiscalía en el estado de Hidalgo, a fin de garantizar el acceso a la justicia a toda la sociedad hidalguense, en particular el acceso a la justicia de los grupos sociales más desfavorecidos. ¡Enhorabuena!

### COLABORACIÓN ENTRE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LOS OBSERVATORIOS DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

#### MARÍA DEL ROSARIO NOVOA PENICHE

*Coordinadora General del Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México*

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), desde su creación como órgano autónomo en 2020, ha vivido un proceso de transformación continuo; pasar de Procuraduría a Fiscalía nunca se trató de un cambio de nombre, sino de diseñar y construir una institución de procuración de justicia al servicio de las personas que habitan en la Ciudad de México y que ubicara en el centro de su quehacer a las víctimas, para garantizarles sus derechos a la verdad, justicia y reparación del daño.

Para la Fiscalía la participación ciudadana y la rendición de cuentas son prioritarias, lo que se ha plasmado en los diferentes ordenamientos para su creación y funcionamiento; por ejemplo, la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) determinó otorgar un plazo de 4 años para la implementación de un nuevo modelo de procuración de justicia, emanado del trabajo de una Comisión Técnica nombrada en 2018 por el Congreso de la Ciudad de México, a través de una convocatoria pública. Esta fue formada por siete personas especialistas en materia de derecho penal, operadoras del sistema, académicas y litigantes quienes durante 2019 iniciaron un proceso de diagnóstico institucional para proponer un modelo de Fiscalía que facilitara la operación del Sistema de Justicia Penal (SJP) y fuera acorde para enfrentar a la criminalidad en la Ciudad de México.

En lo que atañe al trabajo de procuración de justicia, la actual administración ha realizado la actualización del modelo de investigación criminal incorporando tecnología e inteligencia para la investigación policial; instrumentó el modelo de investigación por fenómeno criminal y actualizó la estructura para dar respuesta a la criminalidad en la Ciudad de México.

## SECCIÓN 5

En paralelo a ello, se crearon instancias de control para combatir la corrupción interna. Ejemplo de esto es la Unidad de Asuntos Internos para personal Ministerial y Pericial y su Consejo de Asuntos Internos —anteriormente solo la Policía de Investigación contaba con estos controles— y se creó también la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.

Volviendo a la CPCDMX, es importante señalar que el documento expresa la importancia de la participación de la sociedad civil en el acompañamiento de las acciones institucionales; así, a través de su Artículo 37 se crea el Consejo Judicial Ciudadano.

El Consejo Judicial Ciudadano tiene la tarea de proponer la terna para la elección de quien tendrá la titularidad de la Fiscalía, así como para elegir titulares de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales y para la de Combate a la Corrupción; también la de establecer el procedimiento para ratificación hasta por un periodo más de quien ostente el cargo de Fiscal General.

El otro órgano ciudadano de la Fiscalía es el Consejo Ciudadano<sup>18</sup>, el cual además de opinar sobre el presupuesto y el Servicio Profesional de Carrera, también debe hacer una amplia consulta pública sobre el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal que se presentan al Congreso cada año, esto con el objetivo de lograr el consenso social sobre ambos documentos rectores de la Fiscalía. El Consejo Ciudadano está

**18** Constitución Política de la Ciudad de México Art. 24 numeral 4 que la Ley garantizará la creación de espacios de participación ciudadana y para la construcción de ciudadanía, los que se regirán bajo el principio de difusión. Que en términos del artículo 97 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, señala que el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General, estará integrado por siete personas de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución en materia de procuración e impartición de justicia, investigación criminal y derechos humanos, en especial de grupos de atención prioritaria. En su integración se garantizará el principio de la paridad de género. Que atendiendo lo previsto en el artículo 98 del citado ordenamiento legal, se prevé que la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México, seleccionará a personas integrantes del Consejo Ciudadano de la Fiscalía General, previa convocatoria pública abierta y transparente.

## SECCIÓN 5

integrado por 7 personas con perfil de abogados que son electas mediante convocatoria pública por el mismo Congreso.

Respecto al Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal de la Fiscalía, y la agenda de trabajo de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) y el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), hay concordancias; en particular en lo que toca al uso y aplicación de la metodología de análisis estadístico estandarizado, con énfasis en los delitos de mayor impacto para la sociedad y que se presentan a través de plataformas abiertas para conocimiento y uso de la ciudadanía.

No pretendemos exagerar el papel de la Fiscalía en la procuración de justicia, sin embargo, es un hecho que se ha ido conformando como referente por su aplicación del enfoque de derechos humanos y de perspectiva de género. Cabe mencionar que una de las transformaciones de la estructura institucional de la Fiscalía, obedece a la importancia que se ha dado a los delitos de género, por lo cual se creó la Coordinación General para la Investigación de Delitos de Género, dotada de una unidad de análisis de contexto, entendiendo que es indispensable un enfoque de investigación multidisciplinario para este tipo de delitos.

En este tenor, por volumen de asuntos atendidos, complejidad de los mismos, capacitación y especialización de su personal, entre otros factores, representa un Órgano Constitucional Autónomo que puede aportar métodos de trabajo horizontal, formación continua, fortalecimiento de capacidades, transferencia de conocimientos y aprendizajes, así como la generación de alianzas estratégicas.

### **Puntos de coincidencia entre la labor de la Fiscalía, la Red Nacional de Observatorios y el ONC, una sinergia posible**

La Fiscalía pone énfasis en las acciones realizadas para la atención y esclarecimiento de los delitos considerados de atención prioritaria, definidos como los fenómenos criminales que más lesionan los bienes jurídicos de las personas y que representan un mayor riesgo social.

## SECCIÓN 5

En esa lógica, el Plan de Política Criminal evalúa las políticas y acciones que se llevan a cabo año con año y determina si es razonable continuar con su implementación con base en los resultados efectivos y medibles sobre la incidencia delictiva.

En su *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto, enero 2023*, el ONC monitorea de manera periódica y sistemática las estadísticas de incidencia delictiva como herramienta de diagnóstico de las condiciones de seguridad, además de fungir como vaso comunicante con la transparencia y la rendición de cuentas al servicio de la ciudadanía.

En este punto existe coincidencia entre el ONC y la Fiscalía en la búsqueda de la información cuantitativa de calidad que permita generar diagnósticos y las consecuentes políticas públicas (cualitativas) para la prevención del delito, el castigo al responsable, la recomposición del tejido social y la protección de la víctima y, en nuestro caso, abordar los delitos por fenómeno criminal cuando es el caso.

El ONC, a lo largo de diez años, ha buscado ofrecer monitoreo y análisis que permitan la toma de decisiones. La Fiscalía, por su parte, establece una política criminal que responde a los cambios del fenómeno delictivo en la Ciudad de México basada en información estadística de calidad, con la finalidad cualitativa de modificar una política represiva y persecutoria en una de pacificación y reconciliación.

Para efecto de lo anterior, la Fiscalía:

Incorporó 1,000 nuevos agentes de Policía de Investigación con un alto perfil académico para atención de los delitos de alto impacto.

- ▶ Creó la Coordinación General de Delitos de Alto Impacto y la Coordinación General de Investigación de Delitos de Género.
- ▶ Estableció órganos de control interno para el combate a la Corrupción: Unidad de Asuntos Internos y Consejo de Asuntos Internos para el personal pericial y ministerial.

## SECCIÓN 5

- ▶ Fortaleció el área pericial con la contratación de 60 peritos en criminalística, fotografía, hechos de tránsito terrestre y 50 médicos legistas.
- ▶ Especializó al personal Ministerial, Policial y Pericial en atención específica de delitos de alto impacto incorporando 50 Ministerios Públicos y 225 Policías de Investigación a la Unidad de Atención de Denuncias de Delitos de Alto Impacto.
- ▶ La Policía de Investigación estableció una nueva metodología basada en procesos de inteligencia, con énfasis en la capacitación, la tecnología, el equipo táctico, armamento, municiones, vehículos y un fuerte sentido de identidad y pertenencia de las y los agentes a la Institución.
- ▶ Desarrolló nuevos perfiles para el personal sustantivo y generó un proceso de ingreso al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía que implicó un curso de capacitación intensivo de 120 horas y un examen de oposición para el ingreso del personal de la Procuraduría a la Fiscalía
- ▶ En esa dinámica, los resultados estadísticos ministeriales para delitos de alto impacto en la Ciudad de México pasaron de 17% en 2019 a 23% en 2022, además de contar con un incremento de órdenes de aprehensión para ese periodo de 201%, con la vinculación a proceso de 27 mil imputados.

Todos los anteriores son datos reflejados y reportados por la Unidad de Estadística y Transparencia de la Fiscalía y el Órgano de Política Criminal en el Plan de Política Criminal 2023.

Por su parte el mencionado *Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto, enero 2023 del ONC*, señala en su Estadística de homicidios dolosos y feminicidios por entidad federativa para la Ciudad de México:

- ▶ Que la tasa estatal no es mayor que la tasa nacional.
- ▶ El porcentaje de variación respecto al promedio de los 12 meses anteriores en homicidio doloso es del 2% y en feminicidio es del -21%.

## SECCIÓN 5

- En cuanto a ranking de feminicidios la entidad ocupa el lugar 17,
- Finalmente, el porcentaje de feminicidios respecto al total internacional en rango es de 51-75%.

### **Política para el desarrollo efectivo de la perspectiva de género en la procuración de justicia**

La FGJCDMX es receptiva del movimiento social a nivel mundial de las mujeres en contra de la violencia de género. En el Plan de Política Criminal, la Fiscalía reconoce su responsabilidad de garantizar que las víctimas reciban justicia por medio de una investigación científica y con perspectiva de género en todas sus etapas.

En atención a la Declaratoria de Alerta por Violencia contra las Mujeres de 25 de noviembre de 2019, se creó la Fiscalía Especializada en la Investigación de Feminicidios y tres Agencias de Investigación para Delitos Sexuales, también el Banco de ADN para Uso Forense de la Ciudad de México (con 26 genetistas certificados internacionalmente) y se amplió el número de profesionales en los Centros de Justicia para las Mujeres.

Desde el ámbito de la formación y la capacitación, el Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores en coordinación con la Escuela de Administración Pública, está certificando en "Función Policial con Perspectiva de Género" al 100% del Personal Policial. Así mismo este año será certificado todo el personal ministerial en la competencia "Trato Digno en la Procuración de Justicia".

Así mismo está por implementarse el Modelo de Atención Integral a Víctimas diseñado bajo los principios de Derechos Humanos, enfoque diferencial y perspectiva de género.

De la misma forma, de 2019 a 2022 se vinculó a proceso a más de 10 mil agresores de mujeres, con un promedio mensual de 274 agresores vinculados. Es importante destacar que de 2020 a 2022 la Fiscalía registró una disminución de 10% en la incidencia de feminicidios en la Ciudad de México, lo cual se establece en el Plan de Política Criminal 2023.

## SECCIÓN 5

Por supuesto, estos datos son públicos y pueden ser contrastados y confrontados con los registrados tanto por la red como por el ONC, contribuyendo así a la generación de una cultura de transparencia, de resultados y de medición del impacto de las políticas públicas.

### **Conclusión**

Como podemos advertir, la RNO y el ONC se han convertido en referentes ciudadanos que nos obligan como autoridad a rendir cuentas y ser transparentes, al monitoreo y escrutinio público de los proyectos institucionales, así como de las cifras que se reportan.

La Fiscalía puede abreviar y fortalecer su toma de decisiones con el trabajo del ONC, que coordina la RNO integrada por 31 observatorios locales en 21 entidades federativas. Es posible la sinergia entre la RNO, el ONC y las fiscalías cuando el compromiso es con el abatimiento de la cifra negra, la transparencia, la claridad y la veracidad en los datos estadísticos.

En suma, así como los observatorios buscan generar propuestas para mejorar las condiciones de seguridad, justicia y legalidad promoviendo la rendición de cuentas, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México ha asumido como propios esos compromisos, que además, se establecen en la Constitución local.

La incorporación de mecanismos ciudadanos para la asesoría y acompañamiento de los trabajos institucionales ha sido uno de los cambios más significativos de esta nueva etapa, y la contribución de la Fiscalía en cuanto a experiencias y aprendizajes significativos adquiridos, puede resultar útil tanto para otras fiscalías como para organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, supranacionales, personas investigadoras y personas ciudadanas interesadas en lograr la tan anhelada paz social con justicia y dignidad.

### EL MODELO DE REGISTRO DE INCIDENCIA DELICTIVA EN MÉXICO

**ÁLVARO VIZCAÍNO ZAMORA**

*Abogado penalista*

Entre 2015 y 2018, a propuesta del presidente de la República y por designación del Senado, tuve la satisfacción de desempeñarme como secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En virtud de que este texto es un testimonio, ofrezco una disculpa a las personas lectoras por escribirlo en primera persona.

El 11 de diciembre de 1995, se publicó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, ordenamiento que creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y el Consejo Nacional, como máximo órgano de coordinación en la materia entre la federación, las entidades federativas y los municipios. Asimismo, se estableció la figura del secretario ejecutivo del Sistema, con objeto de garantizar su operación, instruir y dar seguimiento a los acuerdos y convenios en la materia, y realizar la preparación y seguimiento de los asuntos del Consejo Nacional.

El Consejo Nacional sesionó por primera vez el 7 de marzo de 1996. El 25 de agosto de 1997, en la V Sesión Ordinaria, se aprobó crear un Comité Interinstitucional de Estadística e Informática sobre Seguridad Pública (CIEISP) y, en 1998, comenzó el registro de incidencia delictiva de México, conforme al modelo y formato homologado elaborado por el Comité. El 28 de enero de 1999, en la VI Sesión Ordinaria, se aprobaron los acuerdos del CIEISP para fortalecer el registro e intercambio de información sobre incidencia delictiva.

El 19 de agosto de 1999, en la VII Sesión Ordinaria, se instruyó al CIEISP a concluir el catálogo de delitos y los criterios de interpretación e integración estadística. El 29 de enero de 2002, en la XI Sesión Ordinaria, se instruyó al secretario ejecutivo del

## SECCIÓN 5

Sistema Nacional a enviar mensualmente, a todos los miembros del Consejo Nacional, un informe pormenorizado de la situación delictiva nacional y por entidad federativa, realizando una comparación entre entidades federativas. El 14 de julio de 2004, en la XV Sesión Ordinaria se presentó al Consejo Nacional un informe de avances del Sistema Nacional de Estadística Delictiva y se dieron por cumplidos los acuerdos para crearlo.

En 2014 habían transcurrido dieciséis años desde que comenzó a publicarse la incidencia delictiva bajo el formato CIEISP, tiempo durante el cual no fue actualizado. Además, se habían tipificado nuevos delitos. No obstante, el principal problema que presentaba ese modelo de registro era la necesidad de disponer de información más desagregada y específica pues solamente se contaba con datos de 22 delitos. Por ello, el 19 de diciembre de 2014, el Consejo Nacional ordenó establecer una nueva metodología.

En 2015, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con áreas rectoras y técnicas gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y la academia, se dio a la tarea de elaborar la nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas para fines estadísticos. Además, participaron las 32 procuradurías o fiscalías de las entidades federativas.

La participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue relevante, ya que la clasificación de los delitos se basó en su *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos* y el Catálogo de Delitos 2014, lo que permitió generar estadísticas compatibles a nivel nacional e internacional.

Durante mi gestión, las organizaciones de la sociedad civil y la academia tuvieron un papel destacado en la construcción de políticas públicas. Se invitó a participar a las más reconocidas y plurales de la sociedad civil de ese momento. Usualmente, dichas organizaciones participaban en el análisis de todos los temas, sugiriendo mejoras en la mayoría, pero por su vocación y naturaleza, decidían focalizarse en vigilar, cuestionar y enriquecer algunos temas en particular.

## SECCIÓN 5

No es el momento de hacer una relación de todas las organizaciones que participaron en ese tiempo, que probablemente fueron decenas, sin embargo, estimo pertinente recordar algunas, dado el objetivo de este texto. Se trata de organizaciones lo mismo de presencia internacional como ONU Mujeres, el *World Justice Project*, o la Iniciativa para el Estado de Derecho de la Barra Americana de Abogados (ABA ROLI) que, de influencia estatal, como el Consejo Cívico de las Instituciones de Coahuila o el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México. Cada una puede anotar en su currículum haber construido alguna parte de la política pública en materia de seguridad y justicia de México.

En el ámbito nacional, por ejemplo, entre otras, puedo mencionar a México Evalúa, con Edna Jaime al frente, institución que tenía especial interés en la transparencia en la aplicación de los recursos federales para fortalecer la seguridad de entidades federativas y los municipios y que ayudó a construir el Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales para la Seguridad (MET). La organización Causa en Común, dirigida por la distinguida activista María Elena Morera participó dando especial seguimiento y haciendo aportaciones para construir el Certificado Único Policial. La organización Alto al secuestro, que dirige la señora Isabel Miranda de Wallace, participó en la mejora de diversos modelos homologados relacionados con el sistema penal acusatorio. La organización México SOS, presidida por el empresario Alejandro Martí, se focalizó en temas de desarrollo y rendición de cuentas de las policías. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó contribuciones en materia de profesionalización policial.

En materia de registro de incidencia delictiva -entre otros temas-, recuerdo la decidida y constante participación del Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), con Francisco Rivas al frente. Hubo numerosas reuniones de trabajo en coordinación con el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo y el equipo de Ricardo Corral, para desarrollar una herramienta informática específica denominada *Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva* (SISDEL) que permitía mayor control en la transferencia de la información y un aumento en su calidad, al evitar reportes en archivos abiertos y herramientas

## SECCIÓN 5

de comunicación convencionales o comerciales. Además, se desarrolló el instrumento para el registro, clasificación y reporte de los delitos denominado CNSP/38/15.

Fue el 20 de enero de 2018 cuando, por primera vez, se difundió la información bajo la nueva metodología, con información histórica desde enero de 2015. En materia del fuero común, las cifras dispusieron de la información para los ámbitos estatal y municipal. Además, se contó con información de víctimas de homicidio, secuestro, extorsión, lesiones, corrupción y tráfico de menores, rapto y trata de personas, entre otros.

En mi opinión, el mayor logro fue pasar de información de solo 22 delitos a 53. Por primera vez en la historia se contó con datos de delitos como feminicidio, narcomenudeo, trata de personas y violencia familiar, por citar algunos de los nuevos registros, con datos históricos desde 2015. Además, se redujo el “cajón de otros delitos” —a donde iba a parar buena parte de los datos— en 67%.

Ya no sorprende que el presidente López Obrador y su equipo afirmen reiteradamente que la información sobre incidencia delictiva de feminicidios fue construida por su gobierno. Probablemente nadie les ha informado que el propio reporte de *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, mes con mes, desde su primera publicación en febrero de 2018 y hasta la más reciente publicada por su gobierno el 28 de febrero de 2023, dice en su anexo: “A partir de febrero de 2018, este reporte se publica los días 25 de cada mes y su actualización es mensual, con una dimensión nacional y estatal. En el caso del feminicidio, la información también se desagrega a nivel municipal” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2023, p. 100).

El ONC publicó un boletín el 30 de marzo de 2021, en que señaló que el presidente López Obrador miente al asegurar que los feminicidios comenzaron a registrarse durante su gobierno; “afirmar que este es un logro de su administración implica anular todo el trabajo realizado por la sociedad civil desde marzo de 2011, para tipificar el feminicidio en las 32 entidades federativas. Implica borrar esas luchas sociales con las que presume ser empático”. El comunicado precisa que, “en la conferencia mañanera del 30

## SECCIÓN 5

de marzo de 2021, López sostuvo que antes los feminicidios no se consideraban feminicidios sino homicidios, esta clasificación, dijo, comenzó con su administración, con lo que trató de justificar el aumento de feminicidios en estos dos últimos años” (Observatorio Nacional Ciudadano, 2021).

Con absoluta objetividad e independencia, el ONC ha sido una voz crítica y constructiva que vigila y coadyuva con el trabajo de las instituciones públicas en materia de seguridad y justicia. Cito dos ejemplos:

Ese día 20 de enero de 2018, cuando por primera vez se publicó la información con el nuevo modelo, también debió publicarse el reporte de *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1* antes mencionado, cuya construcción se ordenó mediante el Acuerdo del Consejo Nacional 04/XLII/2017. El reporte estadístico no se publicó en la fecha anunciada a la sociedad civil. Tomé esa decisión al advertir que una fiscalía estatal reportaba en determinado mes los feminicidios en cero, cuando era público que se había cometido al menos un lamentable feminicidio que, por su brutalidad y por haber sido cometido contra una pasajera de un taxi de aplicación, era noticia en todos los medios de comunicación. Además, en la decisión influyó considerar que diferir un mes su publicación no violaba el acuerdo del Consejo Nacional que le dio origen, ni ninguna norma, sino en todo caso, lamentablemente, el anuncio de que se publicaría en esa fecha.

En mi opinión, publicar el reporte con esa notoria ausencia haría que la sociedad civil cuestionara —con razón— la veracidad de la información, no solamente de esa entidad federativa, sino de todo el país, generando explicable desconfianza, dañando su legitimidad de nacimiento. Se advirtió la urgencia de convocar a una sesión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, por conducto del presidente de la Conferencia, que era el subprocurador Jurídico en funciones de Procurador General de la República. Era necesario abordar este tema y establecer acuerdos que aseguraran que toda muerte violenta de mujeres se investigara bajo protocolos de feminicidio y, en consecuencia, de inicio así quedara registrada la carpeta de investigación y así se reportara en la incidencia delictiva.

## SECCIÓN 5

La sesión se llevó a cabo en los siguientes días. Se pusieron sobre la mesa las obligaciones derivadas de la *Convención Interamericana para Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como Convención de Belem do Pará y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y, con algunas opiniones en contra, derivadas del criterio de algunos fiscales que postulaban que hay muertes violentas de mujeres, sucedidas por ejemplo, como consecuencia de un robo violento en transporte público, que no se adecúan estrictamente a los tipos penales de feminicidio, los acuerdos se aprobaron. Además, se les informó que, sin prórroga, la información se publicaría mensualmente a partir del siguiente 25 de febrero de 2018 y se recordó que la sociedad civil estaría vigilante de la calidad de la información.

El domingo 21 de enero de 2018, un día después de la publicación de los datos de incidencia delictiva con el nuevo modelo y de la ausencia de la información de género, particularmente de feminicidios, recibí una llamada de Francisco Rivas, que constituye para mí un ejemplo del respeto que debe existir entre quienes han hecho equipo desde sus respectivas trincheras para construir políticas públicas. Sin explicar a Francisco las razones específicas, le dije que no estábamos listos para publicar esa información y que lo haríamos el 25 de febrero. Él me dijo que era su obligación hacer del conocimiento público esa ausencia de información y que iniciaría una campaña para exigir su publicación; no es nada personal, agregó —y no lo fue, pues a la fecha me distingue con su amistad—. Me pareció un acto de caballerosidad y congruencia que mucho respeto y valoro. Pude informar previamente a quienes debían estar enterados lo que sucedería. En efecto, la protesta en redes sociales del ONC inició de inmediato y, también, el 25 de febrero de 2018 se publicó la información.

El segundo caso es más breve de narrar. Como se ha señalado, la información de incidencia delictiva debe publicarse puntualmente cada día 20 de mes, “Los reportes de la información requerida son mensuales. El formato con el reporte del mes de referencia debe ser remitido —por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas— al CNI del SESNSP a más tardar el día 10 del mes próximo siguiente, para su revisión, integración y publicación el día 20” (Secretariado Ejecutivo del Sistema

## SECCIÓN 5

Nacional de Seguridad Pública, 2015, p.19). Lo anterior conforme al instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15, cuyo uso y aplicación nacional se estableció en el Acuerdo 13/XXXVIII/15 del Consejo Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2015).

Durante mi gestión, de manera invariable la información de incidencia delictiva se publicó los días 20 de cada mes. Estimábamos que el menor retraso podría generar una percepción de manipulación de la información por parte de cualquiera de los actores involucrados. Sin embargo, durante el gobierno del presidente López Obrador en reiteradas ocasiones no se ha respetado esa fecha, pues la difusión de la información de incidencia delictiva tiene más que ver con la programación y contenidos de su conferencia matutina y se ha llegado a publicar hasta con tres días de retraso. El Observatorio Nacional Ciudadano lo ha advertido siempre que ha sucedido, a través de sus redes sociales.

El actual modelo de reporte de incidencia delictiva no es un producto terminado. Advierto al menos dos grandes retos. El primero, generar reportes de incidencia delictiva sobre delitos informáticos o cometidos por medio de internet. Hoy en día solo hay aproximaciones con base en quejas y solicitudes de orientación recibidas por delitos financieros cometidos por estos medios que recibe la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y las que producen organizaciones como la Asociación Mexicana de Internet, respecto de otros ciberdelitos. Un primer esfuerzo —insuficiente— fue elaborar en el Secretariado Ejecutivo un formato homologado sobre incidentes cibernéticos, aprobado por acuerdo 16/XLII/17 del Consejo Nacional.

El segundo, no menos importante, es generar estadística de incidencia delictiva por los principales tipos penales relacionados con hechos de corrupción. A pesar de los esfuerzos realizados en 2015 y 2016 para incorporar su desagregación en el nuevo modelo, hubo inexplicables o explicables resistencias para ello. Actualmente están sumados y difuminados en el rubro de delitos cometidos por servidores públicos, donde además se incluyen delitos contra la administración de justicia, desaparición forzada de personas y tortura, que además deberían desagregarse.

## SECCIÓN 5

Sobra decir la importancia de contar con información de incidencia delictiva para generar políticas públicas de prevención y persecución en la materia.

No me resta más que agradecer la invitación que me formularon para participar en esta obra, deseando larga vida al Observatorio Nacional Ciudadano. Que su trabajo siga constituyéndose en un modelo y buena práctica a seguir por otros organismos similares en México. Aún hay entidades federativas con poca presencia de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas de seguridad y justicia. Ojalá surjan donde faltan y se fortalezcan donde ya se encuentran.

### Referencias

DOF (2015). *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015*. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015#gsc.tab=0).

Observatorio Nacional Ciudadano (2021). Comunicado: *Miente AMLO a la asegurar que la clasificación del feminicidio inició en su gobierno*. Disponible en <https://twitter.com/ObsNalCiudadano/status/1376980384303345664?s=20>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015). *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 Manual de llenado*. Gobierno de México. Disponible en [https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual\\_Nuevo\\_Instrumento.pdf](https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Manual_Nuevo_Instrumento.pdf).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023). *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*. Gobierno de México. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1bfyVUa7-YJcmfafa67Ao792Kytv4PKtH/view>.

### LAS CONTRIBUCIONES DEL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO

#### RICARDO MÁRQUEZ BLAS

*Especialista en seguridad*

Quizá a causa de obras como *La Guerra de los Mundos*, *El Destino del Homo Sapiens* o *Mr. Polly*, no pocos consideran a H. G. Wells como escritor y novelista de la desesperanza, el desastre y el destino trágico. Bien conocido es que Wells fue un escritor prolífico que incursionó con gran éxito en temas o áreas altamente diferenciadas, como la ciencia ficción, el desarrollo tecnológico, el imperialismo, la guerra, la lucha de clases, la liberación femenina, la ciencia y la educación. Algunos de sus trabajos, como *Anticipations* o *The Discovery of the Future*, donde delinea una teoría general del desarrollo social y político, merecerían mucha mayor atención de la que se les ha conferido.

Por la difícil situación que atraviesa México en materia de criminalidad e inseguridad, de particular interés resultan algunos de los planteamientos que Wells expresó en *Mankind in the Making*. En ese trabajo, Wells considera que para evolucionar sana, adecuada y sólidamente las sociedades modernas requieren de ciudadanos eficientes, y este tipo de ciudadanía resulta imposible e inviable sin la construcción de capacidades colectivas para leer, escribir y computar. Para Wells, los conocimientos y habilidades numéricas representaban una especie de lenguaje complementario que facilitaban la comunicación y comprensión de los asuntos colectivos.

Mucho tiempo después de que Wells expresara estas ideas, encontramos un caso ejemplar de esfuerzo tenaz por construir ciudadanos y organizaciones civiles eficientes, con capacidades para registrar, computar y evaluar en el campo específico de la seguridad pública, en la labor que al menos durante la última década ha realizado el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC).

## SECCIÓN 5

En este mismo período, a causa de la agudización de los problemas de inseguridad ciudadana y en particular debido al incremento de la violencia letal, el Estado mexicano ha tenido que optimizar sus capacidades preexistentes y también desarrollar otras nuevas para registrar, computar y monitorear la evolución de tan delicada situación. En ambos procesos el ONC ha sido un aliado invaluable, ya que no solo ha contribuido a la construcción de ciudadanos y organizaciones eficientes, también ha participado de los esfuerzos gubernamentales para contar con datos y sistemas de información cada vez más adecuados, precisos y actualizados.

Igualmente importantes han sido los esfuerzos del ONC relacionados con la profesionalización de las corporaciones policiales del país y la mejor capacitación posible de los elementos policiales. El ONC sistemáticamente ha contribuido al diseño e implementación de programas para el desarrollo policial, bajo la premisa de que más y mejor capacitación, así como mejores condiciones para el desempeño de las tareas policiales, son factores indispensables para un desempeño más eficiente de las corporaciones policiales del país; y, en esa medida, también para progresivamente ir mejorando la por demás difícil situación en la que se encuentra la seguridad de la ciudadanía y la convivencia social.

Otros rasgos esenciales del ONC, su cuerpo directivo e integrantes son su generosidad y compromiso sin distinción, pues lo mismo colaboran y apoyan a instituciones federales que estatales y municipales, bien a otras organizaciones de la misma sociedad civil. En las labores que lleva a cabo con gran profesionalismo está presente un claro sentido nacional y federalista. De aquí su compromiso y esfuerzo por construir una Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) locales que permitan conocer e informar lo que sucede no solo en el centro del país, en las principales entidades federativas o centros urbanos más desarrollados, sino prácticamente en todo México.

A lo largo de estos años no han sido pocas las dificultades y obstáculos que han tenido que enfrentar y, no obstante ello, su voluntad y decisión invariablemente han continuado con los esfuerzos por contribuir a la construcción de un México mejor y más seguro. Los problemas de criminalidad e inseguridad que

## SECCIÓN 5

enfrenta México son terriblemente difíciles y complejos. Este tipo de problemas altamente complejos son imposibles de resolver solo con la participación de gobiernos y autoridades, se requiere de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En este esfuerzo continuo y sistemático, tengo la certeza que en el presente y en los tiempos por venir podemos confiar en que seguiremos contando con el esfuerzo, la experiencia, los conocimientos y aportes del ONC y la RNO.

### LA COLABORACIÓN ENTRE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM Y EL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO

**ROBERTO A. OCHOA ROMERO**

*Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

La colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) y el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC), ya tiene su propia historia. Se trata de una colaboración que está por cumplir, precisamente, diez años de vida; y que tiene en su haber un buen número de actos académicos dedicados a temas sobresalientes en materia de seguridad y justicia.

Esta historia inició —formalmente— en febrero de 2014. En esa ocasión organizamos una mesa de discusión denominada “Análisis de la extorsión en México. Algunas recomendaciones para erradicar el fenómeno”, llevada a cabo en el auditorio “Héctor Fix Zamudio” del IIJ-UNAM. Un par de meses después, impulsamos la realización de una mesa de debate en la que tuve la oportunidad de participar nuevamente como coordinador y como ponente; siempre en mi calidad de investigador del IIJ-UNAM. Se trató, concretamente, de la mesa de discusión “Hallazgos en el estudio anual sobre delitos de alto impacto 2013”, celebrada en mayo de 2014 en el mismo auditorio. Recuerdo muy bien que, en esa ocasión, como en muchas otras, contamos con el apoyo decidido e incondicional de quien entonces fuera director del IIJ-UNAM: nuestro querido e inolvidable Héctor Fix-Fierro.

Desde entonces la colaboración entre el IIJ-UNAM y el ONC no ha hecho más que fortalecerse. Han sido muchos los foros, mesas redondas y encuentros celebrados en las instalaciones del IIJ-UNAM, tanto en su auditorio como, más recientemente, en el aula “Guillermo Floris Margadant”.

## SECCIÓN 5

Para llevar a cabo todas y cada una de esas actividades se ha requerido, por supuesto, del concierto de muchas personas, tanto en el ONC como en el IIJ-UNAM. Pero ese nunca ha sido un problema. Desde las primeras actividades académicas, la coordinación en la logística ha sido muestra de disposición, apertura y ejemplo de trabajo en equipo, en los dos lados y conjuntamente.

En lo sustantivo, siempre se ha privilegiado el tratamiento de los grandes temas nacionales en materia de seguridad y justicia. Calidad sobre cantidad. Para lograrlo, se ha buscado la participación de las mujeres y los hombres más destacados en cada una de las diferentes disciplinas, dándole una relevancia particular al análisis transversal y multidisciplinario, lo cual ha permitido reunir a periodistas, académicos, activistas y servidores públicos de todos los niveles de gobierno.

Debo reconocer, entre muchas otras cosas, que la vinculación que ahora existe con el ONC está precedida por un camino que no ha sido difícil de recorrer. Ha sido así por dos razones fundamentalmente: (I) Porque su agenda conecta de manera natural con la del área de Derecho penal del propio IIJ-UNAM. Los temas que se han abordado en los estudios anuales realizados por el ONC sobre delitos de alto impacto, así como sus respectivas mesas de discusión, no dejan lugar a dudas; y (II) porque la cooperación y la comunicación con el equipo del ONC, liderado por su director general, el doctor Francisco Rivas, parte de una finalidad también compartida: construir espacios de diálogo sobre temas de interés nacional.

Sin duda, ese constituye el denominador común en la ecuación que forman el IIJ-UNAM y el ONC: la creación de espacios abiertos e incluyentes para el diálogo libre y respetuoso sobre temas de justicia (penal) con impacto nacional.

Pero el objetivo no se agota con la generación de esos espacios de debate; muy por el contrario. La colaboración exige la creación y articulación de alternativas de solución a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta nuestro país. Una muestra de dicha orientación lo es el reciente "Foro nacional sobre extorsión: Perspectivas jurídicas y de política pública", realizado a finales de febrero de 2023, precisamente, en el IIJ-UNAM. En este

## SECCIÓN 5

foro se trató (nuevamente) el tema de extorsión desde diversas perspectivas, todas ellas perfectamente interconectadas, lo cual permitió ofrecer un tratamiento integral de la cuestión para poder enfrentar una pregunta central: ¿debe impulsarse una ley general para combatir la extorsión? Las respuestas que surgieron a propósito de esta interrogante no tuvieron el mismo sentido, pero todas constituyeron aportaciones dignas de atención para nutrir y ampliar la reflexión sobre una propuesta de solución al problema, específicamente en materia de política legislativa.

Así, la extorsión aparece nuevamente dentro del gran conjunto de temas que han sido analizados a lo largo de los últimos años dentro de la agenda conjunta de trabajo. A este se suman otros igualmente importantes (e impactantes) como el robo (en sus distintas modalidades), delitos cometidos contra migrantes, el secuestro y el homicidio. Pero al margen del tema que constituya el centro de atención, en todos los foros se ha cumplido con puntuales exigencias básicas: (I) identificar con precisión la problemática; (II) investigar y recabar los datos duros; y (III) revisar rigurosamente la legislación vigente sobre la materia. Así se construye la base sobre la que transcurre el debate para la construcción de propuestas de solución.

Sin duda, ha sido un periodo —de casi diez años— de mucho trabajo, de estudio constante y de colaboración desinteresada. Pero nada habría sido posible sin la buena disposición y el acompañamiento de quienes han dirigido al IIJ-UNAM durante esta etapa; me refiero a los doctores Héctor Fix-Fierro (QEPD), Pedro Salazar Ugarte, y a la doctora Mónica González Contró. A ella y a ellos, tanto como a mis compañeras y compañeros en las distintas áreas del IIJ-UNAM que tienen injerencia en la organización y realización de los diferentes eventos, van mi reconocimiento y agradecimiento más sinceros.

Con lo dicho queda justificada la afirmación que hice al principio de esta pequeña reseña: la colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Observatorio Nacional Ciudadano tiene su propia historia. Y no tengo la menor duda de que tiene mucho futuro.

# Reflexiones finales

La observación ciudadana en materia de seguridad y justicia en México tiene un importante referente en la experiencia de la Red Nacional de Observatorios de Seguridad, Justicia y Legalidad (RNO) y la de cada uno de sus integrantes.

Con este libro se busca no solo celebrar los 10 años de existencia de la RNO, sino también documentar las experiencias y aprendizajes de una diversidad de actores que, de forma directa o indirecta, han sido y son parte tanto de la construcción como del fortalecimiento de los observatorios ciudadanos. El camino no ha sido lineal pero gracias al trabajo y apoyo de personas comprometidas, los observatorios son un faro de conocimiento útil para la hechura de las soluciones a los problemas públicos.

Dada la relevancia de la función, el modelo de observatorios locales desarrollado por México Evalúa y el ONC, es una valiosa metodología para crear observatorios profesionales, con fortaleza técnica y operativa, capaces de exigir con evidencia y sumar a la transformación positiva de nuestras condiciones de seguridad y justicia. Dicho modelo está disponible para la sociedad civil decidida a emprender en este sector.

El proceso de maduración de un observatorio se traduce en un desafío constante de actualización, tanto en el uso y generación de fuentes de información, como en el uso de métodos de investigación acordes a las necesidades de la problemática que se estudia. Todo ello a fin de monitorear, documentar, analizar, investigar, evaluar, proponer y comunicar con objetividad, tratando de comprender mejor la realidad y sin ser indiferentes ante el sufrimiento de las víctimas de la violencia y la delincuencia.

Para los observatorios ciudadanos no siempre es posible incidir como se espera, aún con la evidencia generada, puesto que los

## REFLEXIONES FINALES

espacios de interlocución y colaboración con las autoridades no necesariamente están o permanecen abiertos. Por lo tanto, se vuelve relevante saber crear o identificar ventanas de oportunidad y alianzas estratégicas para hacer accionable el conocimiento construido.

A lo largo de las cinco secciones que componen este libro, las distintas voces dieron cuenta de su participación o colaboración con los integrantes de la RNO, e identificaron avances y áreas de oportunidad sobre las cuales continuar trabajando. La labor de los observatorios es una misión de largo aliento. Los temas que conforman nuestras agendas de trabajo requieren de conocimiento cada vez más especializado, su atención no se puede dejar a la improvisación, el costo social es alto.



RED NACIONAL  
DE OBSERVATORIOS  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD<sup>MR</sup>