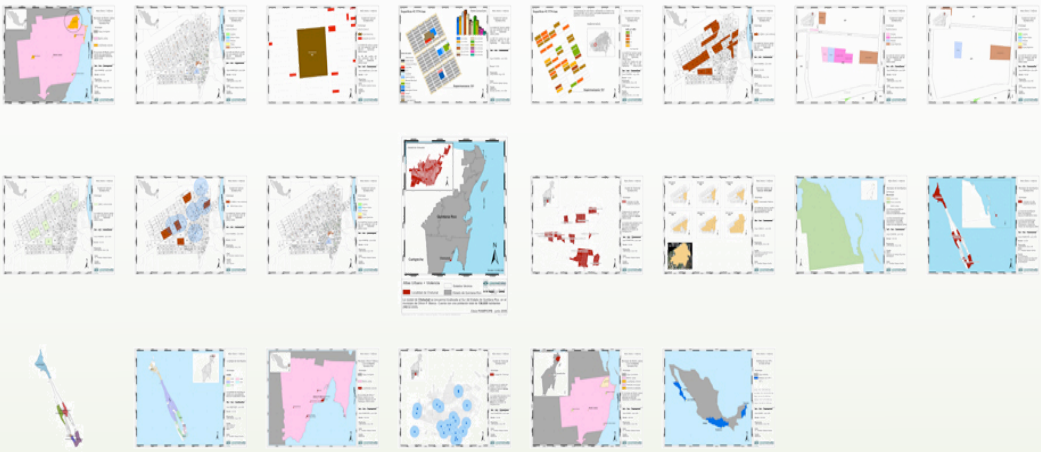


Fortalecimiento de los Observatorios Urbanos Locales como brazos técnicos del Programa de Ciudades más Seguras para las Mujeres

- **Manual para la ampliación de la Red de Redes de observatorios que apoyan el Programa Ciudades más Seguras**

Observatorio Urbano Local de Cancún

Universidad del Caribe

Benito Juárez, Quintana Roo

Diciembre 2010

“Mide todo lo que puedas medir, lo que no puedas, hazlo medible”

Galileo Galilei

ÍNDICE

		Página
Presentación		**5**
Introducción		**7**
I.	**Antecedentes**	**9**
II.	**Dependencias y sectores participantes**	**11**
III.	**Los marcos normativos**	**13**
IV.	**Los alcances de los Observatorios**	**19**
	Su definición	19
	Los principios que los rigen	19
	Los objetivos	20
	Las características y los compromisos que los rigen	20
	Sus funciones y tareas	21
	Los productos esperados	22
V.	**La creación y operación de los Observatorios**	**23**
	Su adscripción	23
	Los pasos para su instalación y alojamiento	24
	La Red de Informantes	25
	La vinculación con otro Observatorios	27
	El fortalecimiento institucional	28
	La procuración de fondos	29

VI.	**El sistema de indicadores**	**30**
	La construcción del sistema integrado de información	30
	Los referentes	32
	Las fuentes	34
	Datos y estadísticas oficiales	34
	Registros administrativos	35
	Encuestas	35
	De victimización	37
	De personas en reclusión	39
	Marchas exploratorias	40
	El tronco común	42
VII.	**Los Indicadores**	**46**
	Referentes	46
	Marco teórico conceptual	48
	Marco metodológico	48
	Lista de indicadores	52
	Características y retos de los indicadores	53
VIII.	**La estrategia de comunicación**	**55**

PRESENTACIÓN

El objetivo de esta Guía consiste en establecer los lineamientos básicos para la creación y/u operación de observatorios que construyan, mantengan y utilicen el sistema de indicadores de gobernanza urbana para el *Programa de Ciudades más Seguras* (PC+S), impulsado en 2010 por la Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (CONAVIM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.

Estos observatorios dispondrán de recursos públicos para que desarrollen y mantengan sistemas integrados de información estratégica con perspectiva de género, que generen insumos para el diseño y evaluación del impacto de las políticas y los programas públicos, den soporte a reformas legislativas e intervenciones más eficaces en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito, en ciudades, municipios, regiones[1] y zonas metropolitanas del país.

Los observatorios cuyo funcionamiento resulta más cercano a esta iniciativa lo constituyen los Observatorios Urbano Locales (OUL) y los Observatorios de Violencia Social y de Género (OVSG), creados y apoyados por la SEDESOL desde 2005, los cuales son reconocidos, ahora, por la Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (CONAVIM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); y por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), para desarrollar un modelo de constitución y operación de observatorios que se conviertan en brazos técnicos del Programa de Ciudades más Seguras en aquellos territorios - ciudades, municipios, regiones y zonas metropolitanas – que decidan disponer y apoyar este valioso instrumento, cuyo desarrollo retoma las lecciones aprendidas y las mejores prácticas de los OUL y los OVSG de la SEDESOL.

[1] Conglomerado de municipios.

A esta iniciativa se suman la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el Instituto Nacional de Estadísticas (INEGI).

Esta intervención de carácter interinstitucional es un esfuerzo del gobierno federal por crear sinergias y lograr avances de mayor envergadura para lograr ciudades, municipios, regiones y zonas metropolitanas incluyentes, seguras, gobernables, productivas y habitables para las mujeres y los hombres habitantes del país.

INTRODUCCIÓN

Esta Guía describe las metodologías, los procesos, los instrumentos y los mecanismos necesarios para le instalación y/u operación de observatorios que construyen, mantienen y utilizan el sistema de indicadores de gobernanza urbana con perspectiva de género, en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito en ciudades, municipios, regiones y zonas metropolitanas del país.

La Guía incluye 8 apartados. En el primero se reseñan los antecedentes de esta iniciativa. En el segundo se enumeran las dependencias y sectores participantes. En el tercero se refieren los marcos normativos fundamentales en que se sustenta la promoción de estos observatorios, los sustantivos en materia de fortalecimiento de la gobernanza urbana, y los instrumentales respecto de la creación de sistemas de información estratégica para la toma de decisiones.

El cuarto apartado presenta los alcances de los observatorios, su definición, los principios que los rigen, sus objetivos, las características y los compromisos que asumen, sus funciones y tareas, así como los productos que se espera que produzcan

En el quinto apartado se establecen las directrices para su creación y operación, su adscripción, los pasos para su instalación, el sentido, los alcances y la importancia de la Red de Informantes, su vinculación con otros observatorios, los mecanismos e instrumentos para su fortalecimiento institucional y el acceso a financiamiento para el desempeño de sus funciones.

El apartado seis, sistema de indicadores, incluye la construcción del sistema integrado de información, los referentes, las fuentes es decir, los datos y estadísticas oficiales, registros administrativos, encuestas (de victimización, a reclusos, de percepción) de que se alimenta, así como el tronco común que unifica el trabajo de observatorios dedicados a temas diversos.

El apartado siete, Indicadores, incluye todo lo relativo a la conceptualización y selección de los mismos: los referentes, el marco teórico conceptual, el marco metodológico, las fuentes, la lista de indicadores, y, finaliza con las características y retos que enfrentan su construcción y seguimiento. En el apartado ocho se desarrollan las recomendaciones básicas para la estrategia de comunicación.

1. Antecedentes

El *Programa Ciudades más Seguras* (PC+S) fue concebido por ONU Hábitat en 1996 para enfrentar la violencia urbana mediante el desarrollo de estrategias de prevención en las ciudades. Este Programa reconoce la responsabilidad de las autoridades locales en la prevención del crimen y su principal objetivo es desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y, de ese modo contribuir al establecimiento de una cultura de prevención.

Desde el espíritu de este Programa, se concibe a la seguridad como cuestión de gobernanza, al señalar que un buen gobierno urbano valora la ciudadanía y la inclusión mediante la consulta y la participación de las y los ciudadanos en sus decisiones y en la planificación de sus ciudades. Esto es, el Programa considera el impacto en los procesos democráticos y la participación de la ciudadanía.

El Plan Estratégico del Programa de Ciudades más Seguras 2008 - 2013 (PC+S), coloca el énfasis en trabajar la inseguridad desde las dimensiones social, ambiental e institucional, incorporar la perspectiva de género y enfocar los conceptos de libertad comunitaria, criminalidad, violencia y las formas conexas del miedo.

Las estrategias de prevención deben desarrollarse desde los niveles locales a partir la confluencia de los diversos actores que conforman la ciudad, los cuáles deben ser convocados y movilizados tomando como base la generación de información oportuna, confiable, sistemática y útil para la toma de decisiones. Esta información es posible lograrla a través de instancias especializadas para ello, que cumplirán el papel de ser brazos técnicos del Programa de Ciudades más Seguras, adoptado por la Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (CONAVIM) de la Secretaría de Gobernación

(SEGOB) en 2010, asistida por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat.

Después de un análisis de los mecanismos e instrumentos disponibles para lograr este cometido, se concluyó que existían actores que podían cumplir esta función, incorporando en su quehacer cotidiano los saberes necesarios para el seguimiento de estas estrategias de prevención en las ciudades. Es así que se pensó en la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales a la cual estaban adscritos 32 observatorios en 2010, ubicados en 14 estados de la república en 30 municipios del país.

En efecto, en 2005 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) comenzó a apoyar la creación de Observatorios Urbanos Locales (OUL), como brazos técnicos de las Agencias de Desarrollo Local del Programa Hábitat de esta Secretaría, en respuesta a la iniciativa del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. Los OUL estarían avocados desde lo local, a contribuir a la instrumentación de la Agenda Hábitat - Agenda 21, y a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), emanados de la Cumbre del Milenio del año 2000.

En esa misma fecha, la SEDESOL comienza el financiamiento de los Observatorios de Violencia Social y de Género (OVSG) como brazos técnicos de las Agencias de Desarrollo Local, instancias creadas para generar sistemas integrados de información dirigidos a generar conocimiento sobre los niveles y tendencias de la violencia, sus modalidades, sus causas y consecuencias. Estos observatorios disponen de metodologías y procesos desarrollados en el marco del Programa Hábitat de la SEDESOL, que también los hace aptos para participar en esta iniciativa.

2. Dependencias y sectores participantes

En esta iniciativa están involucradas dependencias, entidades, instituciones y organizaciones pertenecientes a los sectores público, privado y social. Todos estos actores participan con una doble función. La primera como actores que utilizan la información estratégica generada por el observatorio para la toma de decisiones desde un enfoque participativo de gobernanza urbana. La segunda, como dependencias o instancias que proporcionan información y bases de datos para la construcción de indicadores con perspectiva de género de gobernanza urbana, en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito. En este caso se recomienda que quienes participen sean las personas responsables de la elaboración y mantenimiento de los sistemas de información.

Del sector público participan los tres órdenes de gobierno. De manera directa los gobiernos federal y municipal, el primero proporcionando recursos y asistencia técnica, el segundo datos e intervención; e indirectamente en el estatal mediante convenios de colaboración estado - federación.

Las dependencias federales involucradas en esta intervención son:

- La Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (CONAVIM) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- La Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP)
- La Secretaría de la Función Pública (SFP) quien, en el caso de la aportación de bases de datos, funge como facilitador del acceso a fuentes de información, incluyendo las financieras - presupuestales.
- El Instituto Nacional de Estadísticas (INEGI).

En el caso del gobierno municipal participan las autoridades del ayuntamiento, la dirección municipal de seguridad, el regidor o regidora de seguridad, así como la dirección de participación ciudadana.

De la sociedad civil participan las asociaciones civiles locales, universidades, institutos, centros de investigación y personalidades, en su doble carácter de ser parte del grupo local de toma de decisiones y aportadores de información.

En tanto que del sector privado lo harán los y las representantes de cámaras y asociaciones empresariales, así como representantes de empresas que aporten información para ser usada en el sistema en construcción.

Existe, también, una participación estratégica a cargo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, desde el que se proporciona asistencia técnica, así como posibilidades de certificación internacional del quehacer desarrollado por estos observatorios.

3. Los marcos normativos

El disponer de herramientas que permitan medir la gobernabilidad democrática, el acceso a derechos, el nivel y la calidad de vida de la población, se asocia a los siguientes marcos jurídicos fundamentales, así como aquellos asociados al quehacer específico de las dependencias involucradas.

Los instrumentos legislativos que a continuación se presentan, están relacionados con las atribuciones gubernamentales en materia de la promoción y el fortalecimiento de la gobernanza urbana, así como con el desarrollo de sistemas de información.

Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos (D. O. 2008/09/26)

Artículo 21.- […]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

[…]

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1981) [2]

Convención Interamericana para la Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Pará" (1994)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 2009/09/17)

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[…]

XII. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

[…]

[2] La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis 77/99 el 13 de febrero de 2007, en la que ubicó a las Convenciones Internacionales jerárquicamente, por encima de las leyes federales, y en un segundo plano, respecto de la Constitución (entre paréntesis, fecha de ratificación del país en cada caso). El Estado Mexicano incluye los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

[…]

XXV. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

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

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

[…]

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

[…]

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

[…]

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

[…]

XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia,

Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

[…]

III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

[…]

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto D. O. 2001/06/01)

[…]

ARTÍCULO CUARTO.- Corresponde a la Comisión:

[…]

IX. Diseñar, con una visión transversal, la política integral de prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres;

X. Coordinar, a través de la Secretaría Ejecutiva del Sistema, la realización del Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia de género;

XI. Promover la elaboración de estudios complementarios a que se refiere el artículo 42, fracción XII, de la Ley (General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia);

[…]

XVIII. Analizar y sistematizar la información sobre las condiciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales que han dado lugar a la violencia contra las mujeres en el país;

XIX. Establecer y dar seguimiento y evaluación a las acciones, políticas y al programa correspondiente en la materia en cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad, así como ejercer las funciones que le confieren a la Unidad de Género las disposiciones aplicables

Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y sus correlativas en las entidades federativas

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus correlativas en las entidades federativas

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012

4. Los alcances de los observatorios

Su definición

Los observatorios, a los que se refiere esta guía, son instancias con equipos especializados y multidisciplinarios, constituidos en espacios académicos o de investigación, creados para generar sistemas estratégicos de información sobre aspectos claves en la construcción de la seguridad ciudadana entendida ésta como un derecho fundamental de hombres y mujeres.

Los principios que los rigen

Estos Observatorios deberán estar regidos por los siguientes principios:

- Ser garantes de veracidad informativa, imparcialidad, transparencia, equidad y corresponsabilidad.
- Incorporar la perspectiva de género en su quehacer institucional y en su sistema de información.
- Ofrecer garantía en la seguridad del cuidado y manejo responsable de la información a la que se accede.
- Apoyarse en la intervención intersectorial con amplia participación ciudadana, y en la colaboración y coordinación interinstitucional.
- Generar información oportuna y pertinente como insumo para la toma de decisiones.
- Medir el impacto de la política pública desde una perspectiva ciudadana, que enfatice el respeto a los derechos humanos y la igualdad.

Objetivos

El objetivo de los observatorios

Dar seguimiento a las condiciones de vida de la población que habita en las ciudades municipios y zonas metropolitanas del país, a través de la selección, recolección, sistematización, análisis y utilización de indicadores diversos con perspectiva de género, cualitativos y cuantitativos, para contribuir con las autoridades locales, la sociedad civil y el sector privado a: valorar el alcance de las políticas y programas públicos; proporcionar insumos para mejorar su diseño; sustentar reformas legislativas; e intervenciones más eficaces en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito, en el marco de la gobernanza urbana, entendida ésta como *"la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades"* (OCDE, 2001[3]).

El objetivo del Manual

Apoyar la creación y operación de observatorios que desarrollen y mantengan sistemas integrados de información con perspectiva de género, que generen insumos para el diseño y evaluación del impacto de las políticas y los programas públicos, soporten reformas legislativas, y apoyen la elaboración de intervenciones más eficaces en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito en ciudades, municipios, regiones y zonas metropolitanas del país.

Los compromisos que los rigen

Los observatorios existentes o por constituirse, interesados en construir y mantener el *Sistema de Indicadores de gobernanza urbana para Ciudades más Seguras* (*Sistema*), deberán comprometerse a:

[3] OCDE, (2001) Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad. Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, p. 7.

- Obtener la certificación para construir el *Sistema*, la que será expedida por la dependencia acreditada para ello.
- Construir y sostener el *Sistema* integrado de información con estadísticas desagregadas por sexo, perspectiva de género, indicadores homologados y comparables en el tiempo y el espacio.
- Ser instancias de carácter multidisciplinario, que integran a su quehacer a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la prevención y atención de los temas relacionados.

Sus funciones y tareas

El equipo del Observatorio certificado realizará las siguientes funciones y actividades:

1. Creación del *Sistema*.
   - Recopilación de estadísticas y georeferenciación para la construcción y mantenimiento del *Sistema*.
   - Desarrollo de procesos de homologación de los sistemas de registro en la localidad.
   - Georeferenciación del sistema local que permite el acceso de la población a sus derechos: equipamiento y servicios de educación, salud, cultura, justicia, etc.
   - Registro y análisis de las características y alcances del marco jurídico vigente.
   - Registro y análisis de los planes y programas gubernamentales en la materia.
   - Levantamiento y análisis de encuestas especializadas; de victimización, percepción de inseguridad, personas en reclusión, etc.

2. Investigación aplicada

- Promoción, apoyo y realización de estudios e investigaciones.
- Identificación y difusión de buenas prácticas nacionales e internacionales en la materia.
- Elaboración de propuestas de políticas, estrategias y acciones preventivas y operativas en la materia.

3. Presentación de productos

- Participación cotidiana y programada y sistemática en las mesas interinstitucionales e intersectoriales de seguridad en las que se presentarán los resultados de las investigaciones y propuestas elaborada por el observatorio, en las que participarán las dependencias públicas, y se presentarán los insumos para la acción de la Red de gobernanza, constituida en una red de inteligencia social colectiva.

Los productos esperados, insumos para la acción

Las ciudades, municipios, regiones o zonas metropolitanas que presenten proyectos para su OUL y/o OVSG existente, o para instalar un observatorio deberán obtener los siguientes productos:

- Documentos técnicos, metodológicos, de interpretación y resultados que den cuenta detallada del proceso de recopilación, sistematización, actualización permanente y análisis de los indicadores, que conforman el Sistema de Indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras (SIGU).
- Bancos de información, incluidos los archivos electrónicos de encuestas y registros de información.
- Resultados de levantamiento y análisis de encuestas.

- Propuestas consensuadas con la Red de Informantes de formatos para la homologación de los registros administrativos de la localidad.
- Elaboración de investigaciones sobre diferentes aspectos de seguridad ciudadana y prevención social con perspectiva de género.
- Propuestas consensuadas de iniciativas legislativas sobre el tema en los ámbitos sustantivos y de generación de estadísticas.
- Directorio, mapas, características, cálculo de los recursos y levantamiento del inventario del Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU).
- Colección de documentos de investigación y jurídicos locales que atienden al tema.
- Informe sobre las actividades del espacio de decisión al que está vinculado el observatorio.

5. La creación y operación de los observatorios

Su adscripción

De acuerdo a las mejores prácticas de los OUL, y los OVSG en materia de adscripción de estos equipos con carácter multidisciplinario, los observatorios que participen en esta iniciativa se alojarán en universidades, centros o institutos de investigaciones, desde donde se logra mayor poder de convocatoria, lo que favorece la coordinación interinstitucional e intersectorial y permite disponer de recursos humanos, materiales y financieros con mayor continuidad para hacer frente a los requerimientos teóricos, técnicos y financieros de su quehacer cotidiano.

Los pasos para participar en esta iniciativa

Los pasos son los siguientes:

1º.- La institución en donde se aloja o se alojará el observatorio, establece un convenio de colaboración con las autoridades del ayuntamiento, cuya actividad inicial es la consecución de fondos para iniciar actividades, consistente en su certificación para ser un observatorio para la gobernanza urbana, los cuales pueden ser un OUL, un OVSG o un observatorio de nueva creación.

2º.- El equipo que conforma o conformará el observatorio realiza su proceso de certificación para lo cual deberá someterse al proceso de capacitación para la implantación y operación del sistema del información.

3º.- Una vez acreditado, el equipo del observatorio propone a la presidencia municipal y al cabildo un sistema para la gobernanza urbana – una mesa interinstitucional e intersectorial de seguridad - que incluye actores/as relevantes de la localidad en los ámbitos público, privado y social, así como una propuesta de plan y programa de actividades, incluido el propio.

4º.- El equipo del observatorio procede a la solicitud de fondos para iniciar de lleno sus actividades, los que contemplarán los recursos materiales y financieros necesarios para el desarrollo del trabajo de los integrantes no gubernamentales de la Red de Informantes.

Los recursos humanos necesarios

Tomando como referente a los observatorios existentes, las instituciones que decidan participar en esta iniciativa deberán tener equipos de trabajo multidisciplinarios, con especialistas en diferentes campos de la ciencias que trabajen por proyecto. Las especialidades son: psicología, victimología, epidemiología, antropología, derecho, ingeniería en sistemas, urbanismo, economía y sociología y especialistas en levantamiento de datos.

El equipo técnico debe contar con profesionales que estén familiarizados con estadísticas, sistemas de información estadística y geográfica (SIG), y análisis de datos.

Recursos materiales: Hardware y Software

Los recursos materiales para su operación recomendados son los siguientes:

- Hardware: Computadoras, servidores, pockets, impresoras, fax, escáner doble carta, plotters, MAPA MÓVIL NAV GPSXC (RECON200), y estaciones de trabajo.

- Software: Internet, intranet, Microsoft Office, SPSS, SPAD, MIND MANAGER, Idrisi, Erdas, Map Info, Cartografía digital, SigMap, Corel, ArcView, Autocad y ArcGis (NetWork Analyst, ArcScan, Schematics, Image Analyst, Spatial Analyst, Geoestatistical Analyst, 3D Analyst), tecnología para imágenes satelitales, equipos de GPS.

La Red de Informantes

"En el desarrollo sostenible, todos son usuarios y proveedores de información, en un sentido amplio. Esto incluye datos, información, experiencia y conocimiento ordenados de forma conveniente. La necesidad de información surge en todos los niveles, desde el nivel ejecutivo nacional e internacional de toma de decisiones al nivel de las bases y de los individuos.

[Agenda 21, capítulo 40]"

Los observatorios constituyen estructuras organizacionales integradas por profesionales de múltiples disciplinas: ciencias sociales, informática, salud, derecho y economía, entre otras. Estos profesionales trabajan, coordinadamente, con aliados clave o redes de informantes entre las que se encuentran instituciones gubernamentales y organizaciones civiles, empresariales y académicas, logrando

desde diferentes enfoques, desarrollar investigaciones e indicadores con perspectiva de género que permitan visibilizar, identificar, diagnosticar, desarrollar y proponer estrategias de acción

La red de informantes está conformada, entonces, por las dependencias públicas y las instituciones y organizaciones sociales, académicas y privadas dedicadas a proveer servicios vinculados con la prevención o atención de temas relacionados con la seguridad ciudadana y prevención social. El observatorio y esta red promoverán el trabajo de equipo y diseñarán estrategias de cooperación y coordinación para facilitar la recolección de la información local relevante.

En estos observatorios el papel de los informantes federales será estratégico pues aportarán los contenidos necesarios de sus bancos de información, para la construcción, mantenimiento y consolidación de un Sistema integrado y multidisciplinario. Ellos son: SEGOB, SSP, SEDESOL, SFP, INEGI, así como la Procuraduría General de Justicia (PGR).

En el ámbito local los informantes, que se detallan en el siguiente cuadro, deberán tener el perfil de ser los directamente involucrados con la construcción de los sistemas de información en sus dependencias, entidades, instituciones y organizaciones.

Tabla 1. Lista indicativa de las instituciones y organizaciones participantes en la Red de Informantes

Sector	Institución	Perfil y nivel de los participantes
Administración	COPLADE, COPLADEMÚN Organismo de las Mujeres DIF	Estadístico, Geógrafo/a, Demógrafo/a, Funcionario/a planificador
Salud	Secretaría de Salud Hospitales Cruz Roja	Epidemiólogos/as Funcionario/a planificador
Educación	Secretaría de Educación	Funcionario/a
Procuración de Justicia	Procuraduría de Justicia (Sistemas Periciales, Ministerio Público, Médico Forense)	Agentes del Ministerio Público Patólogo/a Forense, Perito
Justicia	Juzgados	Jueces, Magistrados/as
Seguridad	Secretaría, Dirección o Comandancia de la Policía, Oficina de Estadísticas	Jefe de la policía Funcionario/a planificador
Tránsito	Secretaría, Dirección o Departamento de Tránsito	Jefe de Policía de Tránsito Sección de estadística
Derechos Humanos	Procuraduría y Comisión	Funcionarios/as
Academia	Universidades, Institutos, Colegios Escuelas	Investigadores/as Profesores/as
Organizaciones Sociales	Comités o Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública Organizaciones de mujeres Organizaciones comunitarias Cámaras empresariales Agencias de Desarrollo Hábitat	Líderes de organizaciones
Medios	Televisión, radio, prensa	Periodistas, editorialistas, reporteros

Fuente: directorio red de informantes de OULs .

Para lograr la cohesión y adecuado funcionamiento de la Red Local de Informantes, se promoverá que exista una recomendación normativa de parte del Cabildo, de los Ayuntamientos participantes, para mejorar la vinculación interinstitucional de las autoridades municipales en esta Red.

La vinculación con otros Observatorios

La sinergia que logrará darse con la actividad de vinculación entre observatorios en un mismo territorio, y en intercambio de experiencias entre las diversas iniciativas por producirse, será de enorme valor. De hecho se ha observado que en los casos en que convive un OUL con un OVSG, se han producido resultados que redundan en el fortalecimiento institucional de ambos; en el posicionamiento de la dependencia que los aloja, con el aumento en su prestigio correlativo y, por ende, de su capacidad de convocatoria; y en una mejor calidad y pertinencia de los diagnósticos y propuestas realizados por cada uno de ellos en su campo temático.

El tronco común de diversos observatorios que se dedican a desarrollar sistemas integrados de información de carácter multidisciplinario, bajo enfoques de gobernanza urbana, derechos humanos y perspectiva de género, comparten sistemas de información, metodologías y procesos de estándares, homologación, certificación, que los enriquecen y potencian en su quehacer cotidiano.

El fortalecimiento institucional

Los integrantes de estos observatorios pertenecen a la Red Nacional de Observatorios Urbanos (RNOUL) y a la Red Nacional de Observatorios de Violencia Social y de Género (RNOVSG). Ambos ofrecerán lecciones aprendidas que reducirá, enormemente, la curva de aprendizaje de los observatorios por constituirse para formar, junto con aquellos, la Red Nacional de Observatorios para la Gobernanza Urbana (RNOGU). Todas estas redes serán el pilar de la Red Nacional de Inteligencia Social, pensada para avanzar en la construcción de ciudadanía y hacer de México un país con una población con altos estándares de calidad de vida.

El fortalecimiento institucional contará, entonces con los siguientes instrumentos y mecanismos:

- Programación de procesos de capacitación continúa.

- Incorporación de estudiantes de servicio social en diversas actividades de los observatorios.
- Constitución y consolidación de una Red de Observatorios para la Gobernanza Urbana que favorezca y promueva:
  - El desarrollo de relación horizontal entre los Observatorios, como mecanismos para compartir y comparar información (para la comunicación estratégica).
  - La instrumentación de estrategias de comunicación en los ámbitos tecnológicos: portales, espacios de comunicación y aulas virtuales (para la comunicación cotidiana)
  - El diseño y aplicación de estrategias de negociación y acuerdos con las diferentes dependencias para el intercambio de información.
  - La participación en foros independientes, conferencias y congresos que contribuyan a difundir y compartir buenas prácticas, publicar periódicamente información estadística relevante, llevar a cabo seminarios, mesas redondas y reuniones de análisis; y elaborar informes y dictámenes sobre el tema.
- Constitución y consolidación de una Red de Redes de Observatorios que construyan y mantengan sistemas integrados de información que respondan a diferentes temáticas y problemáticas sociales.

Los recursos

Los recursos públicos disponibles para la creación y/o fortalecimiento de estos observatorios se deberán dedicar a favorecer la realización de las tareas y funciones señaladas en este Manual. Para disponer de los mismos se requiere cumplir con un proceso de certificación inicial consistente en acreditar un curso de capacitación sobre la construcción del *Sistema de Indicadores de gobernanza urbana para Ciudades más Seguras*, actividad contemplada con una primera ministración del recurso.

Los recursos provendrán de programas federales, estatales y municipales. En el caso de los recursos dispuestos por la federación, éstos provendrán de los Subsidios para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) del Ramo 33, y de fondos sectorial que las dependencias acuerden con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Para el caso de los observatorios alojados en recintos universitarios se buscará, mediante la intervención de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que tales observatorios formen parte de un programa universitario, que disponga de recursos regulares y multianuales.

VI. EL SISTEMA DE INDICADORES

… Sin información, poca presión puede ejercerse para que las personas reconozcan el problema o reaccionen ante él. Además de asegurar que la información se recabe a todos los niveles, es igualmente importante adoptar normas aceptadas internacionalmente para la recolección de datos que favorezcan la comparación de éstos entre las diversas naciones y culturas. Recomendación 2: Aumentar la capacidad de recolectar datos sobre la violencia. Informe mundial sobre la violencia y la salud Organización Mundial para la Salud, OMS 2002.

La construcción del sistema integrado de información

El conocimiento sobre el entorno urbano y su vinculación a la problemática de la seguridad ciudadana actual, son tareas centrales del PC+S. La construcción de indicadores y la medición de la seguridad urbana son acciones urgentes que van más allá de la mera estadística delictiva y que permiten promover estrategias de reducción y prevención de la criminalidad urbana.

Derivado de las necesidades de información y de la visión multidisciplinaria que la problemática de la seguridad urbana exige, son los observatorios urbanos los que de manera más eficiente pueden abordar este tema.

La ausencia de sistemas de información confiables en el procesamiento y manejo de datos de las diferentes fuentes que integran la seguridad ciudadana en el contexto urbano, pone de manifiesto el gran vacío de información en la toma de decisiones necesarias para construir las políticas públicas contra la inseguridad urbana.

El disponer de un sistema de indicadores con una cobertura temática suficiente, permitirá además de evaluar y rediseñar intervenciones, profundizar en los diagnósticos sobre las causas estructurales de la inseguridad.

Bajo el modelo del PC+S, un sistema de información depende del tipo y calidad de información que se le suministre, de sus redes de informantes, de la forma en que se sistematiza y se procesa la información y de la manera en que se generan los resultados para que efectivamente sean útiles en la producción de estrategias tendientes a la reducción de la criminalidad urbana, la cual será permanentemente medida por este sistema, funcionando además como un mecanismo evaluador de las políticas públicas en materia de seguridad urbana.

Desde la perspectiva de la seguridad urbana, los habitantes de las ciudades no sólo tienen mucho que hacer para prevenir la inseguridad; tienen sobre todo una responsabilidad creciente para incorporar el derecho a la seguridad como una parte del derecho a la ciudad. Y este derecho es susceptible de ser mirado a través del prisma de la equidad y la posibilidad de acceso para todas y todos[4].

Es entonces que existe una alta correlación entre espacio público físico, seguridad y percepción de seguridad, derechos claves para acceder al más general de los derechos, el derecho a la ciudad. Para prevenir de manera efectiva los problemas de delincuencia y convivencia en las ciudades, las autoridades locales tendrán mayores exigencias en el futuro[5].

[4] http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=273&Itemid=73
[5] ibídem

Así, actuar frente a lo que no se conoce y tomar decisiones sin información confiable son los dos grandes problemas que un sistema de información estratégico puede abatir en el corto, mediano y largo plazo, convirtiéndolo en un instrumento para la gobernanza y la participación social incluyente.

Los referentes:

Tanto el Sistema de Información Delictiva (SID) desarrollado por el INACIPE, como la Plataforma México (PM) del actual gobierno federal, son sistemas que capturan, recopilan y procesan información relativa a la inseguridad desde la perspectiva del delito y que se constituyen en valiosos referentes para la construcción de sistemas de información estratégica para los observatorios.

En cuanto al Sistema de Información Delictiva (SID)[6] patrocinado por el Centro de Estudios México-Estados Unidos y desarrollado por iniciativa del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) ha involucrado a más de 50 expertos, mexicanos y extranjeros, en materia de seguridad pública, así como ha contado con la colaboración institucional de organismos como: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y el Colegio de México. También es un esfuerzo interinstitucional que tiene la finalidad de fomentar el estudio de la seguridad pública y la administración de justicia en México y cuyo propósito es ser un nexo entre la academia y la práctica. El objetivo central del Proyecto es incorporar los avances en metodología, análisis y estudio de la administración de justicia, en el marco del diseño de políticas públicas con la finalidad de procurar el bienestar de la comunidad.

La actual administración ha logrado importantes avances en la construcción y articulación de sistemas e instrumentos tecnológicos que apoyan las labores

[6] Arango Arturo y Lara Cristina. Sistema de Información Delictiva. Centro de Estudios México E.U e INACIPE México. 2006

operativas de los cuerpos policiales y de las instancias de impartición de justicia del país, a través del desarrollo e implementación de sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, lo que representa un avance en cuanto al uso de las tecnologías de la información repercutiendo en la mejora de los registros administrativos y con ello al perfeccionamiento de la calidad de la información, insumo base para los observatorios.

De esta manera, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) puso en marcha una red nacional de interconexión denominada Plataforma México (PM), diseñada en dos planos: el horizontal, para equipar con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes a las estaciones de policía federal; y el vertical, que atiende el ámbito local mediante convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para conectar a las entidades federativas y a los municipios a dicha Plataforma y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos. Adicional a la PM, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República llevó a cabo diversas acciones para establecer sistemas de inteligencia, entre las que destacan las siguientes: el Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia y el Sistema Integral de Información Contra la Delincuencia Organizada.

Todos estos esfuerzos serán insumos estratégicos para los OUG, los que aportarán las aproximaciones y estrategias precisas de los territorios bajo estudio.

Las fuentes

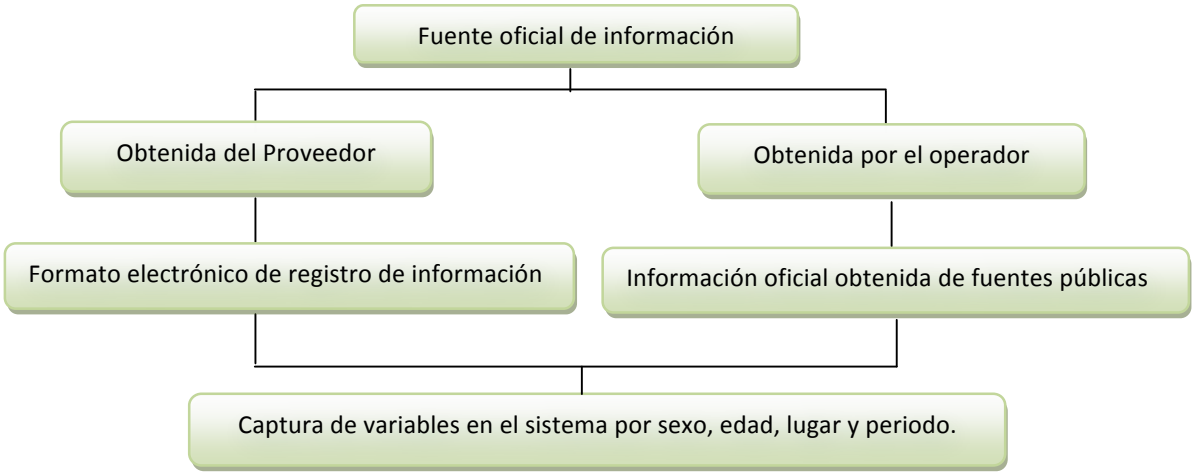
Es necesario disponer de fuentes apropiadas para alimentar las variables de cada indicador: Para la implementación de un sistema de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras, se debe precisar y diferenciar las fuentes de información que van a alimentar cada indicador, garantizando así el éxito y la permanencia útil del sistema.

Datos y estadísticas oficiales

Si la fuente de información deriva de una cifra o un dato oficial que puede ser obtenido de manera directa por el operador del sistema de indicadores. En éste puede capturar directamente las variables necesarias en el sistema electrónico para que el indicador se calcule automáticamente.

Una gran parte de los indicadores se pueden construir con información de fuentes oficiales, como la población total, la población por edades, por sexo, los delitos denunciados, las jefaturas de familia, la pobreza, la marginación, la impunidad, etc. De allí la importancia de tener estrechos vínculos con las diferentes instituciones que pueden proveer las variables básicas para alimentar los indicadores necesarios.

Flujograma 1. La información oficial



Fuente: Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU)

Registros administrativos

Si bien los registros administrativos son insumo esencial para las cifras oficiales, presentan algunas limitaciones, como son las deficiencias en la información muchas veces sin diferenciación por sexo o por edades, lo que dificulta el conocimiento de los diferentes fenómenos en estos grupos sociales. Por lo

anterior la necesidad de concertar vínculos estrechos con quienes ofrecen la información, mediante la solicitud precisa de la información requerida para el desarrollo de los diferentes indicadores.

Los registros administrativos entonces, constituyen la información estadística generada por diferentes instancias del gobierno, derivado del acopio o registro sistemático de la actuación administrativa de dichas instancias (salud, justicia, seguridad pública, etc.). La evaluación y aprovechamiento de la información derivada de los registros administrativos en materia de inseguridad, violencia y delito es esencial para el quehacer de los observatorios.

En un escenario óptimo, los registros administrativos pueden ofrecer información tanto del ámbito nacional, estatal y local, así también, pueden brindar elementos periódicos, información desagregada por sexo, edad, cobertura de diferentes temas sociales y retroalimentación constante para las propias instituciones.

La realidad es que los datos no son homogéneos por la diversidad de marcos normativos, limitando la comparabilidad con otras instancias o lugares, los sub registros y sobre registros son frecuentes principalmente cuando al interior de las instituciones no hay un sistema homologado de estadísticas, los problemas de calidad y oportunidad son limitaciones adicionales para el uso de este tipo de información.

Encuestas

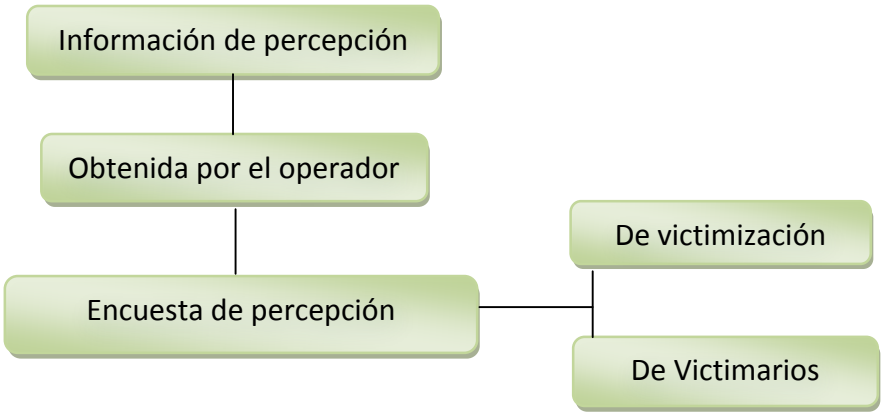
Si el dato base para la obtención del indicador no es obtenible por fuente oficial o por un medio público de información oficial, este dato debe ser levantado por alguno de los mecanismos de medición de la percepción sobre una variable o un grupo de variables específicas, siendo la encuesta, el mecanismo más confiable de obtención, lo que obligará al operador del sistema, a desarrollar un instrumento tendiente a obtener la información necesaria para obtener las variables indispensables.

La recomendación específica en materia de encuestas consiste en que los observatorios programen la realización de las mismas cuando el INEGI realice encuestas periódicas y de periodicidad no programada sobre temas y problemas relacionados al desarrollo del *Sistema*. Las encuestas a considerar serían las siguientes encuestas a hogares:

- Encuesta nacional de adicciones, ENA
- Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, ENIGH
- Encuesta nacional de la dinámica demográfica, ENADID
- Encuesta nacional de micronegocios, ENAMIN
- Encuesta nacional de ocupación y empleo, ENOE
- Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, ENCUP
- Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares, ENDUTIH
- Encuesta nacional sobre inseguridad, ENSI
- Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares, ENDIREH
- Encuesta nacional sobre uso del tiempo, ENUT
- Encuesta nacional sobre violencia en el noviazgo, ENVIN

Así entonces, la información por percepción debe ajustarse a algunos pasos que permitan su inserción en el sistema de información de cada observatorio y que le permite aportar información relevante que las fuentes oficiales no pueden brindar, como puede verse en el siguiente flujograma.

Flujograma 2. La información por percepción



Fuente: Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU)

Encuestas de victimización

Las deficiencias en los registros oficiales de los delitos por diversos motivos dificulta el visualizar la dimensión real de los actos criminales. Por lo que en distintos países se han diseñado métodos para acercarse a la medición real de las tasas de victimización que permitan conocer la magnitud del fenómeno y diseñar mejores métodos de intervención.

Las encuestas de victimización constituyen un elemento indispensable para tener una mejor estimación de los crímenes que se cometen en un período determinado, sean o no denunciados, y con ello acercarse a la cifra negra de la delincuencia. Una mayor cobertura informativa del mapa delictivo favorece la realización de diagnósticos confiables, que sirven como punto de partida para el diseño de políticas públicas orientadas al abatimiento de la inseguridad.

Asimismo, permiten conocer las experiencias de la víctima, sus opiniones sobre el desempeño de las autoridades encargadas de prevenir y de perseguir los delitos y la percepción acerca de la inseguridad.

Para el desarrollo de este tipo de encuestas, deben retomarse las directrices establecidas por la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, con el objeto de obtener resultados que puedan ser comparables con ese esfuerzo de gran envergadura. A estas directrices se agregarán la perspectiva de género al establecer la necesaria desagregación por sexo de quienes responden los cuestionarios y, por ende, de los resultados que se espera obtener.

Las encuestas de victimización son cuestionarios estructurados que se aplican a la población seleccionada mediante un muestreo que represente al total de la población de la ciudad o la localidad que se pretende encuestar, en dichos cuestionarios, se realizan diversas preguntas a la población expuesta a delito sobre la criminalidad, hechos delictivos concretos, sus consecuencias y los hechos posteriores al delito relativos a la atención al mismo por las diferentes autoridades.

Se pretende medir entonces:

1. Los hechos delictivos denunciados y no denunciados de la localidad desagregados por sexo.
2. El historial de experiencias de victimización con relación a:
    a. Sexo de la víctima y de quien comete el delito
    b. El tipo y lugar del delito
    c. Cultura de la denuncia
    d. Razones para la omisión de la denuncia
    e. Tipo de amenaza
    f. Monto de la pérdida
    g. Edad de los delincuentes (aproximada)
    h. Conducta posterior
3. La percepción diferenciada entre hombres y mujeres de la inseguridad en la localidad.

4. El grado de inseguridad percibido por mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de convivencia de las personas.
5. Los hábitos y el tipo de actividades cotidianas en el hogar que son inhibidos por miedo a ser víctimas de conductas delictivas en el caso de los hombres y de las mujeres.

La encuesta se realiza en los hogares mediante entrevistas cara a cara seleccionados a una persona que tenga 18 años o más, selección que se realiza de acuerdo a su fecha de nacimiento.

Así también, para obtener un nivel de confianza superior al 95% la encuesta debe realizarse bajo un muestreo probabilístico estratificado polietápico, agrupándose las unidades de muestreo de acuerdo a las características socioeconómicas y seleccionando a las personas en la localidad a estudio por la ubicación de las viviendas en las manzanas que cubren las AGEB's.

De personas en reclusión

Las encuestas que se aplican a inculpados o victimarios hombres y mujeres que se encuentran en reclusión acusados/as por algún delito, son un tipo de cuestionarios que permiten indagar de manera anónima, aspectos relacionados con su participación o conocimiento de un hecho criminal o antisocial y los factores que incidieron para que se ejecutara la conducta delictiva.

Si bien, la perspectiva cotidiana que se tiene del delito deriva de las fuentes oficiales o de encuestas a víctimas potenciales de delito, este tipo de encuestas a inculpados/as de delitos, nos da una dimensión más amplia y real del fenómeno desde el enfoque de quien lo realiza.

Los módulos básicos que un cuestionario para esta población debe incluir, se consideran en los siguientes puntos:

- Causa o motivo por el cual o los cuales cometió las o las conductas delictivas.
- Las condiciones de convivencia social y familiar desde la infancia.
- Su interés o intención para rehabilitarse y resocializarce.
- Los aspectos que, según la percepción del encuestado/a, deben existir para reducir los índices delictivos.
- El tratamiento que ha recibido por parte del sistema que lo juzga y recluye.

Finalmente, para darle una mayor representatividad y confiabilidad a la encuesta deberá aplicarse con una metodología probada, que garantice que la muestra seleccionada incluye tanto a hombres como a mujeres, en el entendido de que las causas y los efectos de la reclusión en cada uno de estos grupos sociales inciden de manera diferenciada.

Las marchas exploratorias

O Recorridos Urbanos de Reconocimiento, son herramientas de investigación de campo, sumamente útiles para identificar problemáticas en espacios públicos específicos, como ocurre con las áreas públicas recreativas, deportivas y culturales, incluso para identificar problemáticas espaciales y de cohesión social en colonias o en calles determinadas, la ubicación de expendios de alcohol o la identificación de elementos físicos propiciadores de delito, son esenciales determinar en este tipo de técnica, en el que la infraestructura urbana tiene un papel preponderante así como los servicios públicos y comunitarios como factores de riesgo o factores protectores en un espacio determinado público.

Las *Recorridos Urbanos de Reconocimiento* se han vuelto una acción reconocida que se lleva a cabo en varia ciudades del mundo, por su poder de dotar a las mujeres y comunidades con una herramienta que les permite elaborar medidas correctivas destinadas a mejorar la seguridad de las personas en su entorno

urbano. Las hay en París, Francia, en Bogotá, Colombia, en Kenia, África, en varias ciudades canadienses, etc.[7]

La incorporación de la perspectiva de género en el uso de los espacios públicos y en la planeación urbana es esencial. Las mujeres se dicen más inseguras que los hombres en la ciudad y principalmente en los espacios públicos. Los crímenes y la serie de violencia suscitan el sentimiento de inseguridad en las mujeres. Las causas de esta divergencia entre los sexos son numerosas: el traumatismo, la socialización a la vulnerabilidad, la dicotomía privado-público, y las relaciones desiguales entre hombres y mujeres.

La planeación urbana pensada para la seguridad de las mujeres permite distintas acciones como:

a. Prevenir la criminalidad y la violencia.
b. Movilizar las capacidades colectivas.
c. Actuar sobre las circunstancias y sobre el medio ambiente

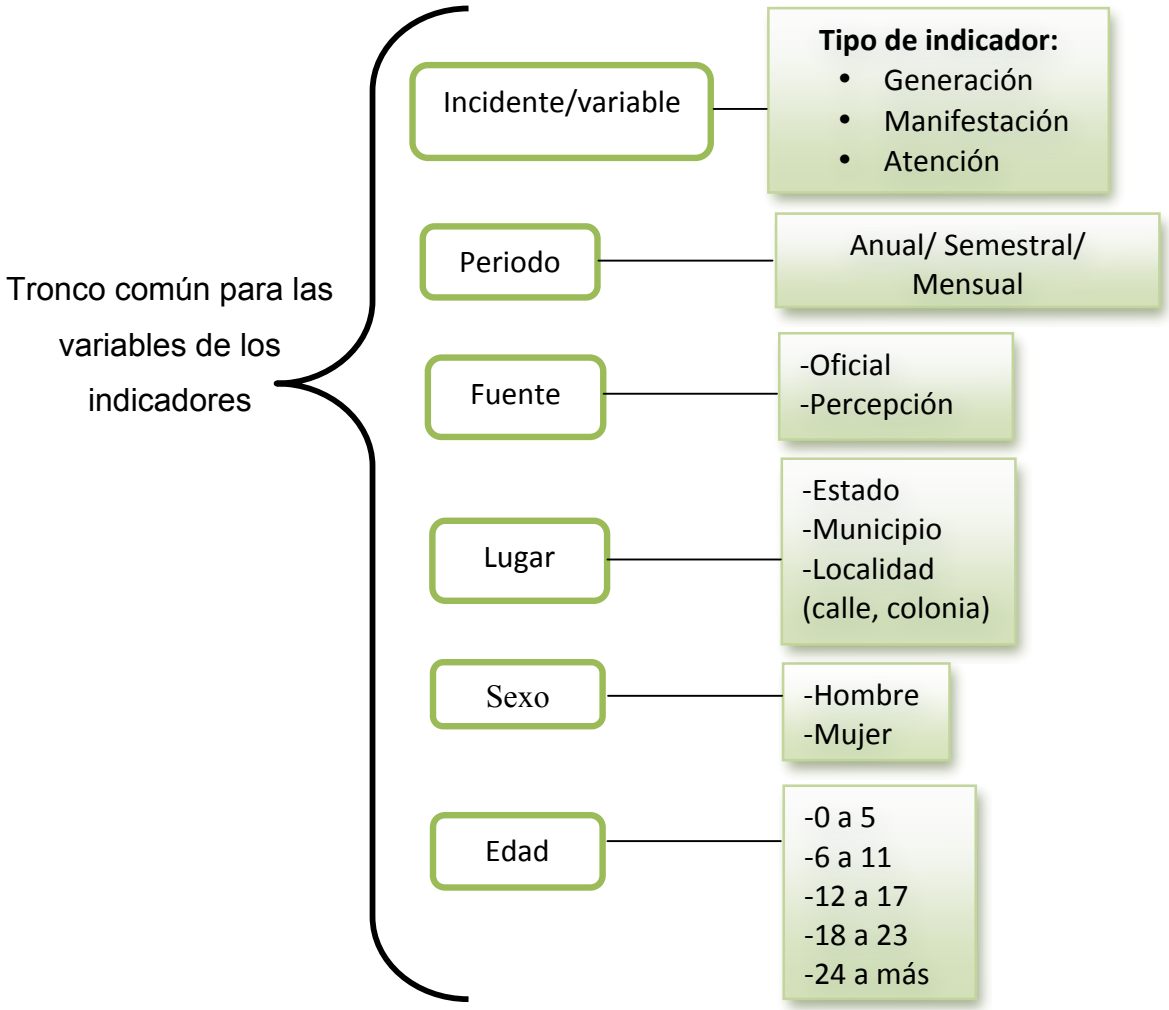
Los *Recorridos Urbanos de Reconocimiento* fortalecen la participación de las mujeres en la vida pública, son un factor que mejora sus capacidades, impulsan su autonomía, promueven el ejercicio de su ciudadanía y contribuyen a que las participantes se perciban como protagonistas sociales eficaces. El impacto de estos *Recorridos* va más allá de los cambios al espacio físico. Crean conciencia y suscitan en las y los participantes un sentimiento de apropiación y de control de su entorno, son una herramienta de desarrollo comunitario y dan origen a la investigación participativa.

[7] Términos de Referencia para la creación de los Observatorios de Violencia Social y de Género del Programa Hábitat 2005 Anexo No. 5: Guía Metodológica para la Organización de los Recorridos Urbanos de Reconocimiento.

El tronco común de los indicadores

Cada indicador y las variables que lo componen, deben ajustarse a un mínimo de elementos que permitirán su medición en un determinado lugar y tiempo, a grupos poblacionales específicos.

Figura 1. El tronco común de los indicadores



Fuente: Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU)

Derivado de la necesidad de generar un modelo de indicadores que atendiera el fenómeno de manera integral no solo en sus efectos sino también en sus causas, se recurrió a la aplicación del modelo GMA de indicadores de violencia social y de género (Moncada, 2007), el cual es una estructura metodológica basada en el sistema Presión, Estado Respuesta de la OCDE[8], en el que los indicadores de presión, son aquellos que ejercen influencia para que se manifieste un determinado fenómeno, los indicadores de estado hacen referencia a las condiciones en que se expresa un fenómeno y los indicadores de respuesta, son aquellos que miden las acciones que pretenden atender dicho fenómeno.

Así, cada variable corresponde a un indicador de generación, manifestación o atención, en un periodo de tiempo determinado (mes, semestre o año), viniendo de una fuente específica (oficial o por encuesta), dentro de un área geográfica establecida (calle, colonia, localidad o estado) y que afecta a un grupo poblacional definido (hombres, mujeres, niños o niñas, etc).

[8] OCDE, Towards sustainable development, environmental indicators, Paris 1998

Tabla 2. Tronco común de los indicadores

Sexo	Edad (años)	Indicadores			Lugar
Hombres **Mujeres**	**Grupos de edad** 0 – 5 6 – 11 12 – 17 18 – 23 24 a más	***Generación***	***Manifestación***	***Atención***	Calle, colonia, región, etc.
		Misoginia y Machismo	Violencia contra la mujer	Casos de violencia denunciados	
		Desintegración familiar	Violencia familiar	Instituciones que brindan atención a agresores	
		Alcoholismo	Suicidios	Centros de rehabilitación	
		Escolaridad	Violencia sexual	Eventos y espacios deportivos y culturales	
		Demografía urbana	Faltas administrativas	Mejora de servicios y lugares públicos	
		Jefe(a) de familia	Maltrato infantil		
		Hacinamiento	Violación a niños y niñas	Refugios para las víctimas de violencia	
		Migración	Trata de niños y niñas	Redes de ayuda	
		Percepción de seguridad urbana	Denuncias	Delitos castigados	
		Espacios públicos recreativos	Violencia hacia personas de la tercera edad	Percepción sobre aumento de violencia	
		Pobreza	Violación	Percepción de inseguridad	
		Marginación	Violación a DDHH	Confianza en las instituciones	
		Desempleo	Robo Agravado	Gasto público a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer	
		Vigilancia preventiva	Secuestro		
		Percepción de impunidad	Lesiones		
		Pandillerismo	Homicidios		
		Drogadicción	Percepción de miedo		
		Equidad : Hombres y mujeres	Feminicidio	Armonización de la legislación estatal y local en con tratados internacionales.	

Fuentes: Modelo GMA de indicadores de violencia social y de género (Moncada 2007), sistema regional de indicadores de CISALVA, Lineamientos del programa ciudades más seguras, Indicadores para los derechos humanos del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

La Red Local de Informantes

Los estrechos vínculos de los observatorios con su red local de informantes, asegura el flujo de información para la generación de conocimiento e insumos que permitan el desarrollo de políticas públicas por parte de los diferentes actores sociales.

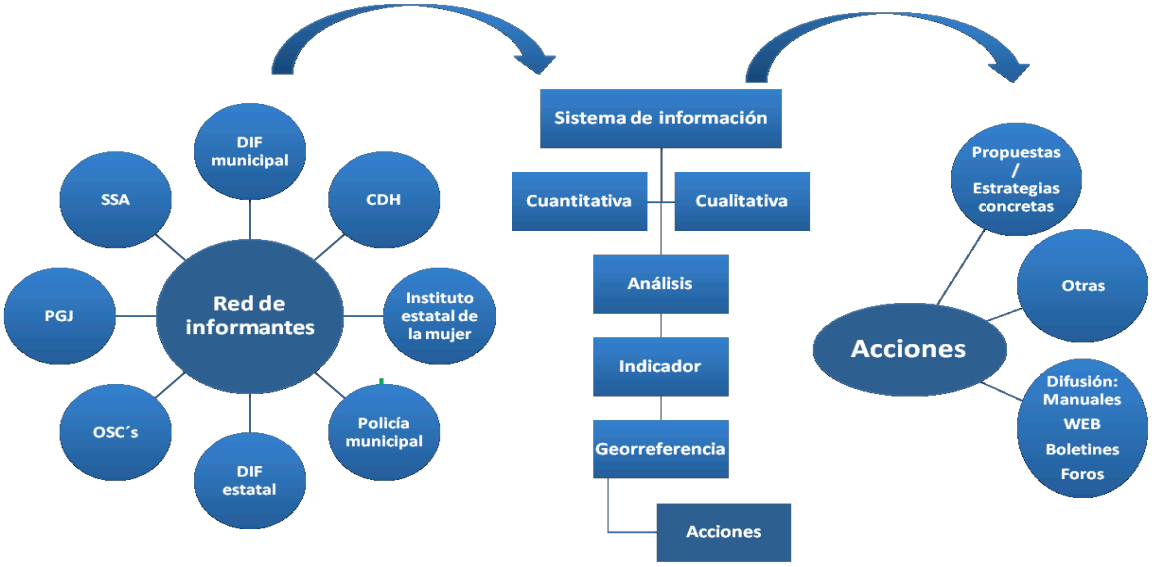
La conformación de esta red de alianzas con todas aquellas organizaciones o instituciones que ofrecen información confiable sobre aspectos sociodemográficos, desarrollo urbano, violencia, inseguridad y delito, entre otros, permite la alimentación del sistema de información de cada observatorio que a través del procesamiento y análisis de la información ofrece insumos para indicadores y productos georefenciables que deberán conducir a acciones tendientes a impactar en la reducción de la violencia, la inseguridad y el delito para todas y todos.

Las principales fuentes que ofrecen cifras o datos oficiales y que es necesario contar con ellas para obtener las variables de algunos indicadores básicos, son:

- Sistema Estatal de Seguridad Pública
- Dirección General de Policía Preventiva Municipal
- DIF Municipal y Estatal
- Procuradurías Generales de Justicia de los Estados
- Comisiones estatales de Derechos Humanos
- Sistemas penitenciarios estatales y municipales
- Sistema de impartición de Justicia estatales
- Secretarias de salud estatales
- Institutos estatales y municipales de las mujeres
- Consejos estatales de población

- Centros de computo, comando y control C-4 , líneas 066 o líneas de emergencia
- Gobiernos municipales y Gobiernos estatales
- Organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades de prevención y o atención de violencia social y de género
- INEGI

Flujograma 3. La red local de informantes



Fuente: Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU)

6. Los indicadores

Referentes

El modelo Generación, Manifestación y Atención (GMA) principal referente y sobre el cual se estructura el sistema de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras, surge de la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores complementarios que permitieran analizar las principales problemáticas urbanas desde una perspectiva holística. Así también fue necesario

diseñar un modelo que permitiera establecer las variables que provocan la relación entre los objetivos planteados en las Metas del Milenio contra las condiciones actuales en las que se desenvuelve la población del Municipio de Benito Juárez, con la finalidad de proponer políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Para el desarrollo de este modelo se recurrió a diferentes fases de planeación y a la revisión de fuentes y experiencias sobre indicadores previos tanto a nivel nacional como internacional, recurriéndose a:

Fuentes Secundarias:

•Consulta bibliográfica.

•Bases de datos.

•Publicaciones en línea.

Fuentes Primarias:

•Cuestionario y entrevista personal, entrevista telefónica y cuestionario en línea a diversos organismos, instituciones, y asociaciones civiles.

•Levantamiento de campo mediante la Encuesta Municipal sobre la Percepción de Seguridad y Desarrollo de Benito Juárez 2007.

De la revisión del estado del arte obtuvieron las siguientes conclusiones generales:

- El tema de la violencia es generalmente abordado en algunos de sus aspectos o temas.
- Las metodologías abordan de manera parcial el fenómeno de la violencia.
- El fenómeno es multifactorial, y se presenta un funcionamiento como sistema, por lo que su abordaje debe ser multidisciplinario.
- Es un tema de interés a la sociedad en su conjunto.
- La generación de información del fenómeno, de manera global y estructurada, se presenta como un área de oportunidad en los estudios de la violencia.

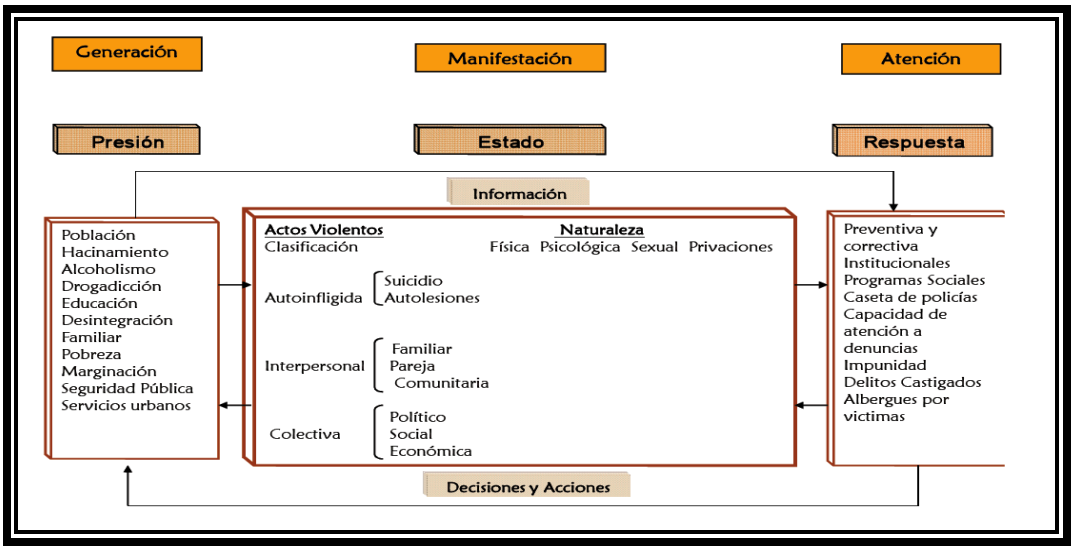
Una vez revisado el estado del arte y valoradas las aportaciones de otras experiencias nacionales e internacionales sobre indicadores se desarrolló un sustento conceptual que diera justificación al modelo planteado.

Es entonces cuando se retoma el modelo aplicado por la OCDE, Towards sustainable development, environmental indicators, en París 1998, y que es retomado por el INEGI como indicadores de desarrollo sustentable en México.

Dicho modelo se basa en tres componentes, los indicadores de presión, entendidos como aquellos que ejercen influencia para que se manifieste un determinado fenómeno, los indicadores de estado, entendidos como las condiciones en que se expresa un fenómeno y los indicadores de respuesta, comprendidos como aquellos que miden las acciones para atender la manifestación de los fenómenos deseables o indeseables.

Con los elementos conceptuales referidos anteriormente, es que se presenta el modelo GMA, de Generación, Manifestación y Atención aplicadas al estudio y entendimiento de la violencia social y de género.

Gráfica 1. Modelo GMA, Generación-Manifestación-Atención



Fuente: Modelo GMA de indicadores de Violencia Social y de Genero (Moncada 2007)

Marco teórico conceptual

Para el desarrollo del modelo de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras, soportado sobre el modelo GMA de indicadores de violencia social y de género, se incorporaron otros indicadores, como los indicadores que plantea el propio Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat en su plan estratégico 2008-2013, los indicadores que surgen de la seguimiento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Los indicadores regionales desarrollados por BID-CISALVA, los indicadores de derechos humanos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los indicadores de sustentabilidad urbana de ONU-Hábitat y por supuesto todo lo anterior clasificado acorde a las categorías de entendimiento de la violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que son elemento base del modelo GMA sobre el que se sustenta el sistema de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras.

Marco metodológico

Una vez concentrados todos los indicadores desde los sistemas mencionados anteriormente y fundamentados en el modelo GMA de indicadores de violencia social y de género, se realizó un trabajo de consenso, a partir del cual obtuvimos la línea base de indicadores imprescindibles para determinar y calificar el nivel de seguridad de una ciudad.

El ejercicio de consenso se llevó a cabo con el apoyo de expertos en seguridad ciudadana y tomando como eje los lineamientos del PC+S a través de una revisión crítica utilizando el Método Delphi que consiste en la utilización sistemática del juicio intuitivo de un grupo de expertos para obtener un consenso de opiniones informadas[9] .

Por su parte, la selección de expertos se realizó con base en la disciplina que desarrolla cada uno, su experiencia en la investigación y el grado de conocimiento en materia de seguridad ciudadana. De esta manera, fueron incorporados especialistas en psicología, salud pública, informática, criminología y sociología.

En total se integraron 50 indicadores, que actualmente conforman el sistema de información propuesto, de los cuales, 18 corresponden a la categoría de generación, 18 de manifestación y 14 de atención.

Cabe destacar que estos indicadores se construyen con información que proviene de dos tipos de fuentes: (i) las cifras oficiales, construidas a partir de estadísticas y registros oficiales y periódicos de información, y (ii) la percepción de las y los ciudadanos, construida a partir de encuestas de percepción, elaboradas *ad hoc,* sobre temas específicos vinculados con la seguridad.

[9] MORÁGUEZ I, A. Curso de estadística aplicada a la investigación educacional. Materiales impresos, compendio de tablas y ejercicios adaptados para el curso. -- Holguín: ISPH José de la Luz y Caballero. 2005, -- 32 p.

Cada indicador cuenta con una ficha metodológica que incorpora el tipo de variable que lo conforma, la definición, la finalidad, la fuente, el periodo, las variables por sexo y edad y el algoritmo base para calcularlo.

Gráfica 2. Las fichas metodológicas

Fuente: Sistema de Información Estratégica para la Gobernanza Urbana (SIEGU)

Lista de indicadores

Tabla 3. El sistema de indicadores de gobernanza urbana

Sistema de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras		
Generación	***Manifestación***	***Atención***
Misoginia y Machismo	Violencia contra la mujer	Casos de violencia denunciados
Desintegración familiar	Violencia familiar	Instituciones que brindan atención a agresores
Alcoholismo	Suicidios	Centros de rehabilitación
Escolaridad	Violencia sexual	Eventos y espacios deportivos y culturales
Demografía urbana	Faltas administrativas	Mejora de servicios y lugares públicos
Jefe(a) de familia	Maltrato infantil	Refugios para las víctimas de violencia
Hacinamiento	Violación a niños y niñas	Refugios para las víctimas de violencia
Migración	Trata de personas	Redes de ayuda
Percepción de seguridad urbana	Denuncias	Delitos castigados
Espacios públicos recreativos	Violencia hacia personas de la tercera edad	Percepción sobre aumento de violencia
Pobreza	Violación	Percepción de inseguridad
Marginación	Violación a DDHH	Confianza en las instituciones
Desempleo	Robo Agravado	Gasto público a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer
Vigilancia preventiva	Secuestro	
Percepción de impunidad	Lesiones	
Pandillerismo	Homicidios	
Drogadicción	Percepción de miedo	
Equidad: Hombres y mujeres	Feminicidio	Armonización de la legislación estatal y municipal en concordancia con tratados internacionales

Fuentes: Modelo GMA de indicadores de violencia social y de género (Moncada 2007), sistema regional de indicadores de CISALVA, Lineamientos del programa ciudades más seguras, Indicadores para los derechos humanos del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Características y retos de los indicadores

El desarrollo de un sistema de indicadores de gobernanza urbana para ciudades más seguras, permite definir con mayor pertinencia los objetivos reales y concretos que pueden lograr los gobiernos locales, minimizando las posibles ineficacias derivadas de la adopción de metas supuestas o insuficientemente relacionadas con la estrategia y el crecimiento de la ciudad.

Las características y retos que los indicadores del sistema para la gobernanza local que el programa ciudades más seguras presentan pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Son medibles, es decir, se puede conocer el grado de consecución de un objetivo.
- Son alcanzables en el mediano plazo pudiendo existir un cierto grado de flexibilidad en su construcción.
- Son desafiantes y comprometedores, instando a los gobiernos locales a consolidar sus metas y a rediseñar sus estrategias para conseguirlo.
- Involucran a diferentes actores locales, fortaleciendo la red de alianzas y fomentando la integralidad de acciones.
- Consienten la redefinición de los planes de actuación municipal en aras de fortalecer la atención estratégica de sus problemáticas.
- Permiten la comparabilidad en el tiempo y con otras localidades que cuentan con iguales o semejantes indicadores desde la perspectiva metodológica.
- Una vez instaurados los procesos de recolección, procesamiento, análisis y generación de resultados, su uso y mantenimiento resulta fácil, indispensable y económico para los resultados que pueden ofrecer.

- Permite tener información fidedigna y oportuna indispensable a la hora de diseñar políticas públicas en el corto plazo.

Así entonces los principales retos a afrontar para el funcionamiento de una línea base de indicadores son:

- Disponibilidad: las dificultades en la obtención de las variables base que estructuran el indicador como ocurre con la restricción de información vinculada a la seguridad pública es uno de los grandes obstáculos a enfrentar en los gobiernos locales para la aplicación del sistema.
- Simplicidad: construir indicadores que fueran de fácil elaboración fue una tarea compleja, pues correr el riesgo de perder representatividad se constituyo en una de las mayores limitantes.
- Validez: el obtener la validez de los indicadores significa que éstos deben tener la capacidad de medir realmente el fenómeno que se quiere medir y no otro.
- Confiabilidad: los datos utilizados para la construcción del indicador deben ser fidedignos es decir, que sus fuentes sean confiables y metodológicamente probadas, principalmente cuando se trata de encuestas.
- Alcance: el indicador debe sintetizar el mayor número posible de condiciones o de distintos factores que afectan la situación descrita por dicho indicador, es decir, el indicador debe reflejar la realidad de lo que se pretende medir y no una parte de ella.

7. La estrategia de comunicación

La estrategia de comunicación del observatorio consiste en generar información que coadyuve al entendimiento de la problemática, las variables que la alimentan, así como los factores protectores, posibilitando la toma de decisiones tanto individuales, colectivas y gubernamentales.

Con este criterio básico se dirige la información de manera específica para cada sector: la población abierta, las y los funcionarios, las asociaciones civiles y los integrantes de la red de informantes.

Los medios a utilizar son la página WEB, conferencias, talleres, cursos, congresos y publicaciones electrónicas o impresas. La periodicidad de la información puede ser trimestral, semestral o al menos anual, dependiendo de las condiciones del propio observatorio.

Finalmente, el observatorio y sus aliados pueden definir qué información es confidencial parar el estricto uso interno que permita ser utilizada como insumo para la toma de decisiones, y cual información es de carácter público, para la generación de todo tipo de publicaciones disponibles en diferentes medios de difusión.