

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA Y COHESIÓN SOCIAL

Alfonso Valenzuela - Aguilera.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos¹.

La ciudad de Cuernavaca se localiza a unos 85 kilómetros de la Ciudad de México y se caracterizó por ser un destino turístico protegido por los grupos de la delincuencia organizada aún en el contexto de la llamada *guerra contra las drogas*, declarada por el entonces presidente Felipe Calderón en el año 2006. Sin embargo, la ciudad posteriormente se convirtió en un actor central del conflicto luego de la captura de un importante narcotraficante en el año 2010, generando la primera ola de violencia letal ligada a los cárteles del narcotráfico por el dominio del territorio.

Estas organizaciones criminales habían entrado ya en una dinámica de internacionalización y expansión a más de setenta países, siendo esto posible mediante la articulación estructural del crimen con las esferas político-económicas, de modo que cualquier intento por terminar con los cotos de ilegalidad e impunidad existentes tendría que pasar por el desmantelamiento de dichas relaciones (Buscaglia, 2012).

En éste contexto, el gobierno del Estado de Morelos realizó esfuerzos sistemáticos por mantener el control del territorio mediante un modelo policial centralizado, conocido como *Mando Único*, que se apoya en un sistema de videovigilancia que incluye 8.000 cámaras conectadas a un centro de inteligencia. No obstante, a pesar de ello la percepción ciudadana sobre la inseguridad no es indiferente a los altos índices de secuestro y extorsión que prevalecen en el Estado.

A partir de dicha situación, surge el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social (OBS-SC) como plataforma de análisis, de corte deductivo, dirigido a identificar las problemáticas de seguridad desde la perspectiva ciudadana, registrando la percepción de la inseguridad desde el territorio.

La importancia de dicha iniciativa radica en el supuesto que: La violencia y la inseguridad tienen causas profundas que deben ser identificadas, valoradas y atendidas con el objeto de fortalecer el tejido social. Es por ello que el OBS-SC no se dedica exclusivamente al registro y análisis de los actos delictivos, sino que busca territorializar la problemática para poder servir como contraparte a la acción del Estado, articulando con éste los productos a elaborar.

¹ Ave. Universidad 1001, Colonia Chamilpa, Morelos C.P. 62209, México. Tel. +55.777.3297000 Ext.6114, correo: aval@uaem.mx.

Por su parte, es bien sabido que la inseguridad genera impactos multidimensionales, como son la desvalorización del mercado inmobiliario, la creación de barreras de riesgo o la agudización de problemáticas existentes, como la pauperización de la población, la pérdida de derechos civiles, el deterioro de la calidad de vida o la degradación del entorno.

El OBS-SC parte de la base que, más allá de contener la delincuencia y mejorar los sistemas de control policial, es fundamental fortalecer el tejido social mediante la intervención estratégica en el espacio físico en áreas específicas en el territorio. Es por ello, que a partir del diseño, aplicación y los resultados obtenidos en el análisis de encuestas, los ejes que determinan el bienestar de la población urbana y su percepción de seguridad en su entorno resultaron ser la eficacia colectiva y el control social del espacio.

En primer lugar, el fortalecimiento de la eficacia colectiva es central para activar los lazos que permiten alcanzar expectativas colectivas (Sampson et al, 2002) y en segundo lugar, el control social del espacio permite la apropiación de la población residente de su entorno inmediato, lo cual se traduce en una mejor supervisión local de las situaciones de riesgo a las que están expuestos, permitiendo una respuesta comunitaria.

A partir de datos empíricos, es posible potenciar las políticas públicas que inciden en el territorio, mediante un enfoque estratégico, que permita detectar las zonas en donde la intervención de programas de mejoramiento urbano, equipamientos y desarrollo social sean más efectivas y generen un mayor impacto social, detectando las locaciones idóneas para realizar intervenciones urbanísticas focalizadas en el territorio, monitoreando las actividades criminales.

En consecuencia, el Observatorio viene a complementar el trabajo de detección de ilícitos mediante estrategias de análisis delictivo que utilizan tanto herramientas estadísticas como geoespaciales, las cuales integran información empírica sobre los habitantes, su percepción, temores, actitudes, y otros elementos que permiten diseñar políticas de largo plazo para reconfigurar el tejido social de la ciudad.

Elementos conceptuales

Las teorías ecológicas del delito cuestionan las razones por las cuales existe una concentración diferenciada del delito y la violencia en el territorio. A partir de esta aproximación se plantea la necesidad de modificar las condiciones sociales que producen los elevados índices de delincuencia y/o violencia, mediante una intervención pública focalizada en dichos puntos (Sampson, 1995). De este modo, cobran gran relevancia dos conceptos centrales: La eficacia colectiva y el control social del espacio. El primero, se refiere a la fortaleza relativa del tejido social para mantener un control efectivo, y el segundo, permite cimentar los vínculos de los habitantes en el territorio mediante la apropiación y defensa de su entorno.

La eficacia colectiva parte en la comunidad, que tiene entre sus funciones supervisar la conducta de los niños y adolescentes del barrio o colonia mediante el control social informal, lo cual está sustentado en los vínculos sociales establecidos entre los vecinos y que son centrales en la prevención del delito (Sampson et al, 1997). Si bien existen condiciones socioeconómicas de carácter estructural que concentran desventajas en zonas marginadas de la ciudad, a partir del análisis se deriva que la pobreza no necesariamente es el factor decisivo para la prevalencia de índices delictivos elevados, resultando decisivos factores de carácter social y espacial.

Imagen N°1: Componentes de la percepción de seguridad ciudadana.



FUENTE: Elaboración propia.

La violencia e inseguridad poseen distintas dimensiones. Sin embargo, es fundamental territorializar la problemática. Es decir, más allá de las condiciones socioeconómicas y culturales asociadas a la comisión de delitos, existen condiciones directamente relacionadas con el entorno.

La acumulación de factores de vulnerabilidad relacionados con un entorno degradado, se convierte en una condición de marginalidad que se agrava al deteriorarse las condiciones de vida de la población y, si bien es evidente que las áreas pobres de la ciudad son las que presentan una mayor concentración de desventajas, es posible realizar intervenciones estratégicas que potencien su impacto a un radio territorial de mayor amplitud (Arias, 1988; Sampson et al, 2002; Wilson, 1987).

Por tanto, la intervención de la acción pública debe focalizarse en puntos específicos en el territorio para lograr una mayor eficacia y generar así un efecto multiplicador para la ciudad en su conjunto. No obstante, el territorio posee dinámicas particulares, muchas veces no contempladas dentro de las teorías generales, como por ejemplo, zonas periféricas conocidas por su incidencia delictiva que cuentan con altos índices de eficacia colectiva - es decir, que existen vínculos e interacciones sociales fuertes - pero carecen de un arraigo territorial. De manera inversa, los vínculos sociales pueden ser fuertes en sitios en donde existen redes entre pandillas o grupos del crimen organizado, creándose una especie de capital social negativo o perverso (Patillo-McCoy, 1999; Valenzuela, 2012).

En síntesis, la existencia de redes sociales no es suficiente para garantizar el control social del espacio (Warren, 1975). Como señala Sampson (2003), el control social requiere de un ejercicio de “confianza” que permita participar de acciones en nombre del bien común. Es por ello, que el OBS-SC realiza talleres orientados al fortalecimiento de la confianza de manera sistemática, dirigidos a la población vulnerable (jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad) con el fin de fortalecer el tejido social y la percepción de seguridad. Existen además, otras líneas de investigación que sugieren que el deterioro del entorno físico por sí mismo desencadena espirales de violencia y criminalidad (Wilson y Kelling, 1982); Esta teoría, que dio lugar a las políticas de Tolerancia Cero, no ha sido del todo validada, argumentándose que existe una variedad de factores que inciden en el aumento de los índices delictivos (Wei, 2005). Sin embargo, es en esta instancia en donde el OBS-SC interviene, con la posibilidad de georeferenciar y correlacionar la seguridad con el uso del suelo, la existencia de comercios, baldíos o estaciones de policía, identificando patrones delictivos y sus áreas de influencia.

En este punto se considera pertinente la reflexión de Frühling y Sandoval (1997) en donde indican que la realidad latinoamericana es mucho más compleja que aquellos países en donde existe un Estado de Derecho relativamente efectivo, como pueden ser los países europeos, por lo que es esencial referirse al contexto en el que operan las políticas públicas y el modo en que la dualidad en la aplicación del sistema legal permite la generación de zonas con altos índices de violencia (O'Donnell, 1993).

Si bien la aplicación de herramientas de análisis delictual generalmente no abordan a nivel macro la problemática de inseguridad, en el OBS-SC el interés fundamental ha sido generar un referente a nivel barrial en zonas donde no se han instalado cámaras de videovigilancia (i.e. barrios marginales periféricos), permitiendo identificar áreas en donde la acción pública pretende impactar socialmente y en donde su efecto puede transmitirse a la ciudad en su conjunto.

Antecedentes generales

El OBS-SC sistematiza y georeferencia información estratégica vinculada a la seguridad de los ciudadanos, aportando al diseño de políticas y programas focalizados para mejorar la calidad de vida de la población. El factor de innovación radica en que dicha plataforma cuenta con una base ciudadana, universitaria y académica que registra los eventos delictivos y los índices de victimización y evalúa el impacto de la inseguridad en la población residente. La iniciativa tiene componentes de innovación social integrando componentes de análisis multivariado, georeferenciación de indicadores y una vinculación de campo con intervenciones sociales.

Los mapas aportan antecedentes esenciales para la implementación de políticas públicas urbanas y territoriales sobre las áreas determinadas. Por ejemplo, las áreas con una baja apropiación del espacio requieren intervenciones físico - espaciales como creación de espacios verdes, mejora del alumbrado o equipamientos culturales; en zonas con una baja cohesión social se interviene con programas de prevención situacional, tratamiento de adicciones o apoyo a jóvenes; las zonas con altos índices de miedo al crimen pueden requerir una mayor presencia policial, alumbrado público, videovigilancia, entre otros.

La reducción del crimen no sólo se vincula con mejores prácticas policiales y de inteligencia, sino que abarca un espectro de acción mucho más amplio promoviendo la creación de una base social fuerte y articulada.

En este contexto, el Observatorio es una plataforma 100% ciudadana, establecida al interior de una universidad pública estatal, lo que asegura la continuidad del acervo de información que sustenta el análisis delictivo y

social de la entidad. Otro factor de innovación consiste en el establecimiento de correlaciones entre el miedo, el crimen registrado en zonas específicas y los hechos delictivos registrados ante la fiscalía general. De este modo, las intervenciones de política pública pueden maximizar su efectividad al poder identificar si se trata de un problema de percepción o efectivamente de un foco rojo criminal en el territorio.

Desde 2008, se ha trabajado con el gobierno del Estado y los municipios de Morelos. Sin embargo, la información generada por dichas instancias no permite hacer un análisis fino y riguroso del impacto que la inseguridad tiene en el territorio. Por tanto, el Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social funciona como una plataforma ciudadana de monitoreo paralelo de las políticas de seguridad implementadas por el Estado, para proporcionar información estratégica y nuevos enfoques que coadyuven al mejoramiento de los mecanismos de control oficiales. En este sentido, el Observatorio es una plataforma independiente, que tiene como mandato el interés público y ciudadano, lo cual se garantiza con su independencia institucional.

La plataforma monitorea la percepción ciudadana con base a siete indicadores de base:

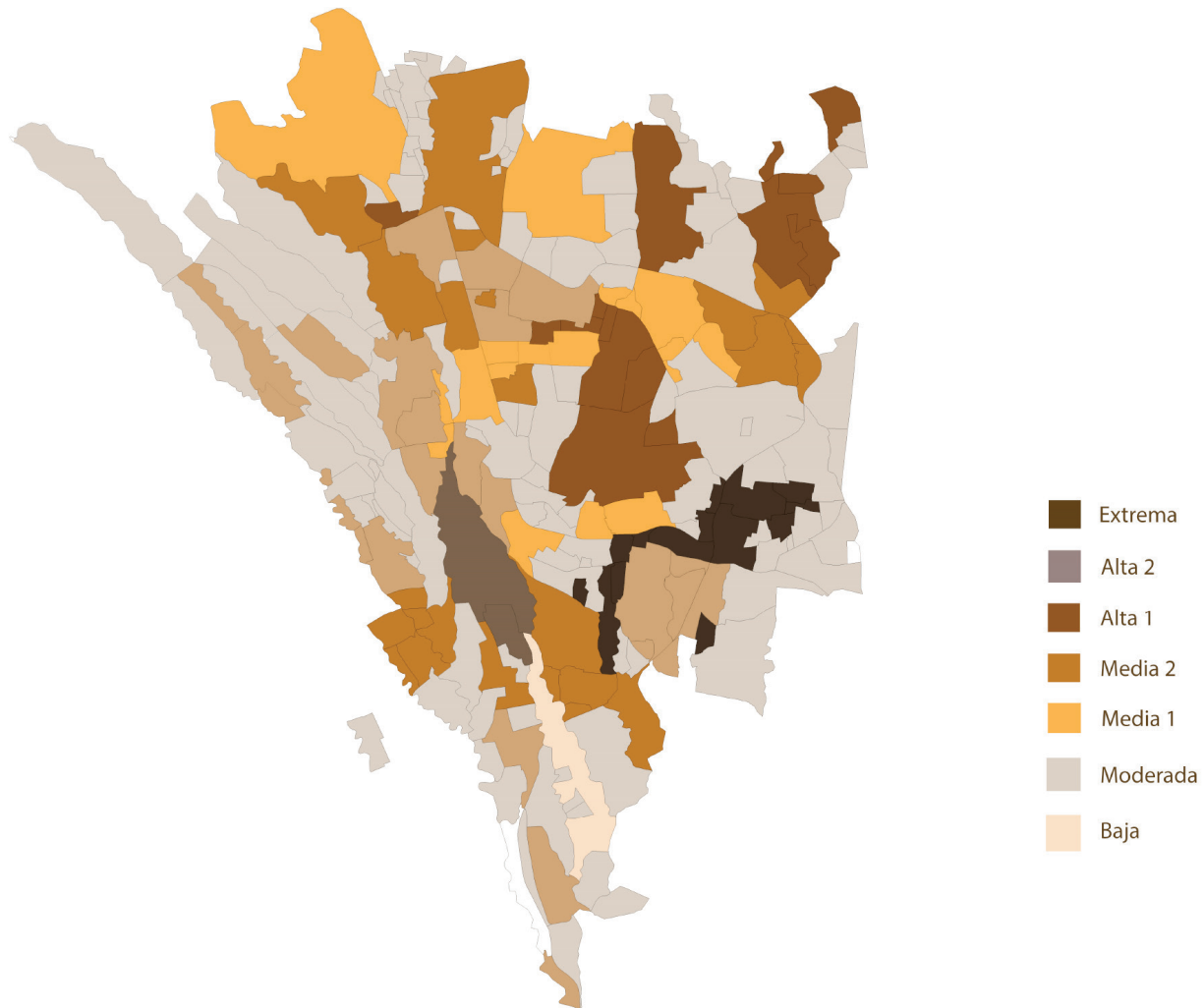
1. Eficacia colectiva.
2. Control social del espacio.
3. Percepción de inseguridad.
4. Estado de derecho.
5. Género e inseguridad.
6. Victimización.
7. Cohesión familiar.

Estos indicadores pueden ser georeferenciados para registrar características espaciales que escapan al análisis estadístico, y que muchas veces aportan antecedentes puntuales sobre las particularidades del territorio. El Observatorio busca aportar información empírica sobre las condiciones existentes en el Estado de Morelos, con el objeto de servir como prototipo para el fortalecimiento del capital social de las comunidades, y como prototipo organizacional para atender los problemas del crimen y la delincuencia en las ciudades medias del país.

Modelo de gestión de información y herramientas

El Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social (OBS-SC) ha trabajado con el gobierno del Estado y los gobiernos municipales del área metropolitana de Cuernavaca, elaborando análisis detallados y rigurosos del impacto que, los distintos componentes del territorio, han tenido en materia de seguridad ciudadana. De este modo, el Observatorio funciona como una plataforma ciudadana de monitoreo paralelo, a las políticas de seguridad implementadas por el Estado, para proporcionar información estratégica y proponer nuevos enfoques que coadyuven al mejoramiento de los mecanismos de control oficiales.

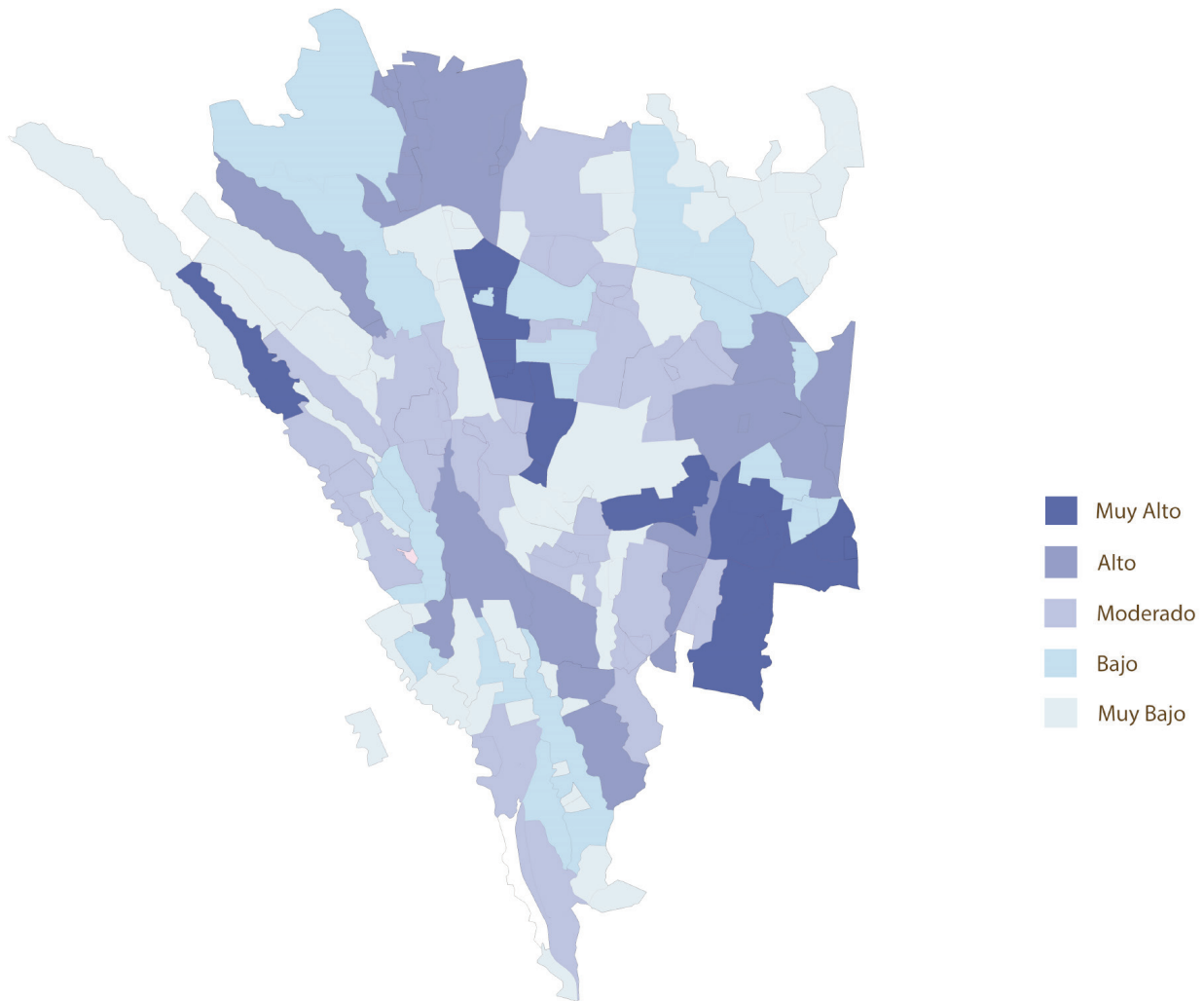
El OBS-SC presenta innovaciones importantes, ya que además de servir como plataforma de enlace entre la ciudadanía y los distintos niveles de gobierno, genera información y análisis geoespacial que permiten mejorar las políticas públicas que inciden en el territorio. De este modo, es posible georeferenciar y correlacionar la seguridad con dos dimensiones de análisis: La primera, establece la relación entre los eventos delictivos registrados y localizados en el territorio y los índices de eficacia colectiva y control social del espacio por barrio. A partir de un análisis estadístico multivariado se detecta cómo se distribuyen los valores de inseguridad, si hay tendencias espaciales en los datos, o si las entidades forman patrones espaciales, los cuales se georeferencian en los mapas delictivos.

Mapa N°1: Incidencia delictiva en Cuernavaca. Enero 2015.

FUENTE: Elaboración propia.

En una segunda instancia, se establece el análisis de proximidad que genera como salida información con tablas de zona de influencia, las cuales se utilizan para delinear las zonas de mayor inseguridad o seguridad alrededor de elementos específicos en el territorio. Los estudios de proximidad permiten descubrir las relaciones de cercanía entre:

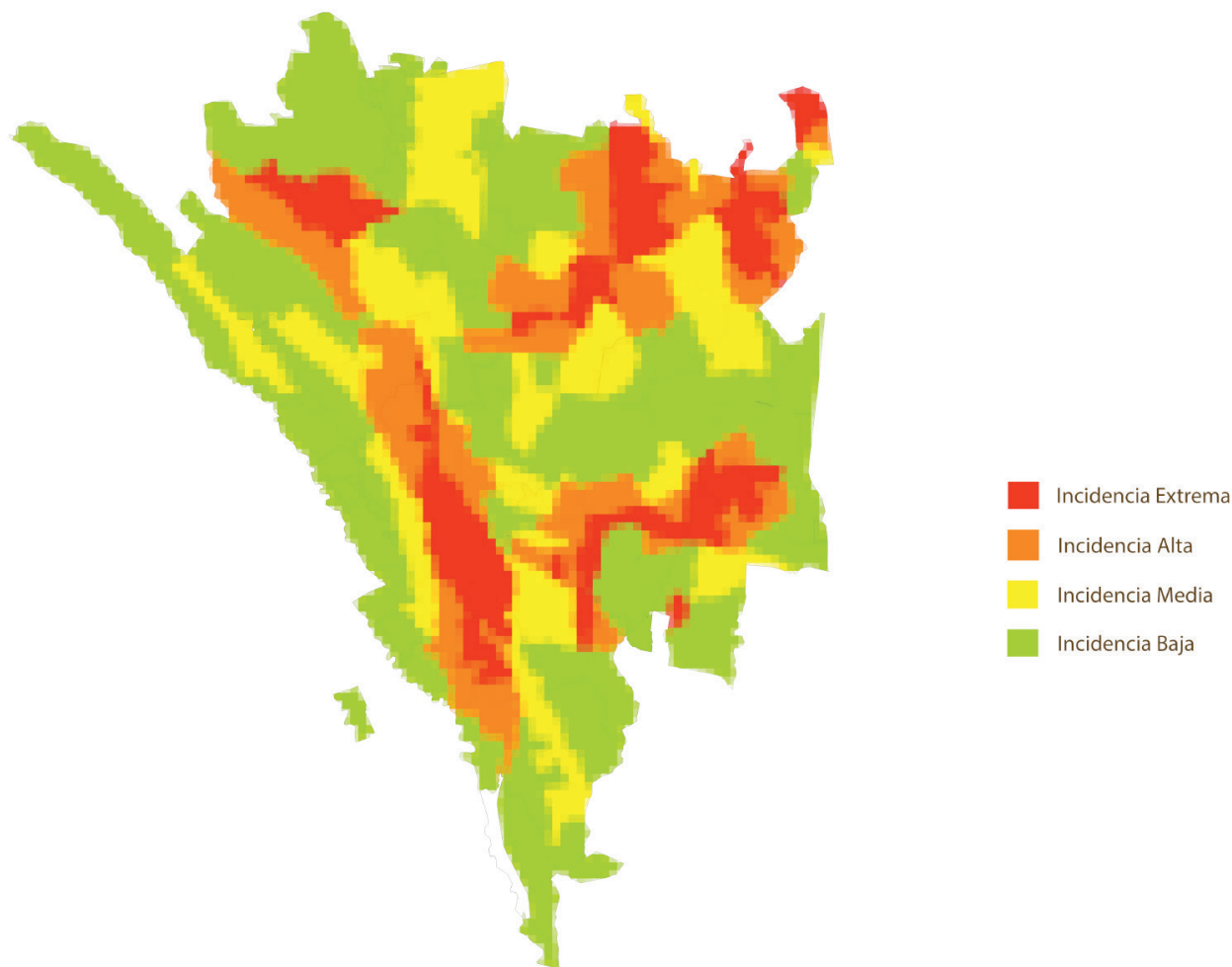
1. El uso del suelo y los eventos delictivos (a manera de *hotspots*), de modo que se puede inferir si los usos comerciales o habitacionales tienen una incidencia en la concentración de ilícitos.
2. La existencia de baldíos / zonas degradadas como factor que incrementa los eventos delictivos.
3. La cercanía con puestos de vigilancia policial.
4. La existencia de cámaras de videovigilancia como inhibidoras del delito. De este modo el análisis de proximidad permite identificar patrones delictivos y sus áreas de influencia, lo que ayuda a determinar la efectividad de las políticas de seguridad pública.

Mapa N°2: Control social del espacio en Cuernavaca. Enero 2015.

FUENTE: Elaboración propia.

El OBS-SC trabaja bajo una plataforma de ArcGIS para crear, editar, administrar, analizar y visualizar los datos geográficos generados. Cuenta con un sistema de gestión de bases de datos espaciales para almacenar la información geográfica y poder visualizarla *on line* y con una conexión al sistema de denuncias mediante dispositivos móviles (APP *o66 Móvil Morelos*) recientemente implementada por el gobierno del Estado de Morelos.

Mapa N°3: Hotspot por calle en Cuernavaca. Enero 2015.



FUENTE: Elaboración propia.

Beneficios del observatorio

La propuesta del Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social permite evaluar desde una plataforma independiente el resultado de las políticas públicas, ayudando a definir nuevos modelos de contingencia contra la delincuencia y sobre todo, generando información altamente relevante para el trabajo legislativo local y la formulación de políticas públicas que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

Se mantiene para ello una estrecha colaboración con el gobierno del Estado de Morelos y los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Cuernavaca, para desarrollar alternativas paralelas a las planteadas por las autoridades responsables.

Los beneficios de la propuesta de un modelo organizacional para asociaciones vecinales enfocadas a la seguridad ciudadana, se traducen en un avance significativo en materia de innovación metodológica, a ello se suma la discusión de políticas públicas acompañada de acciones de comunicación social en beneficio del interés público y, finalmente, la reducción de los índices delictivos al mejorar el control social del espacio vital de las comunidades.

Problemas y obstáculos

En primera instancia, el Observatorio puede funcionar de manera autónoma con una base ciudadana y generando su propia información. Sin embargo, es la Comisión Estatal de Seguridad la que puede proporcionar información valiosa sobre el registro de ilícitos en el territorio (recientemente potencializada mediante la aplicación de denuncia ciudadana *O66 Móvil Morelos*).

Los datos y antecedentes son insumos que no se consiguen fácilmente, dado que contiene datos protegidos por las agencias de inteligencia. Además, el OBS-SC tiene que tener distintos niveles de seguridad y blindaje para evitar ser objeto de represalias por parte de las organizaciones criminales.

Discusión general

La seguridad ciudadana se basa en el supuesto que es una construcción colectiva independiente del aparato de seguridad pública. Por tanto, es necesario asegurar la intervención ciudadana en todo el proceso de definición y operación, de modo que las funciones de las agencias de seguridad pública cuenten con respaldo social.

En este contexto, el OBS-SC se enfoca en el fortalecimiento del tejido social mediante la generación de información georeferenciada esencial para sustentar a las políticas públicas de seguridad y a las políticas de desarrollo urbano y social.

Para atender la problemática de inseguridad en las ciudades es fundamental incorporar la dimensión territorial, dado que las desigualdades sociales tienen una expresión espacial y por tanto, el diseño e implementación de políticas sociales tienen una relación indisoluble con el territorio.

Resultados y proceso de evaluación

El Observatorio es un instrumento de análisis territorial que registra la relación entre los hechos delictivos (registrados y cifra negra) y la percepción de los ciudadanos, con el fin de establecer políticas sociales tendientes a la cohesión social.

La problemática que aborda el Observatorio es de naturaleza multidimensional, por lo que su evaluación es posible sólo al focalizar aspectos particulares: Es posible identificar en el territorio las zonas en donde existe una eficacia colectiva débil y que necesitan intervenciones de corte social (como pueden ser programas sociales o las redes de confianza), mientras que las zonas con un bajo nivel de apropiación social del espacio, son susceptibles a una intervención de carácter espacial y urbano que contribuya a generar una identidad comunitaria, mediante la creación de referentes simbólicos urbanos y culturales.

El OBS-SC utiliza metodologías de análisis geoespacial que incorporan elementos cualitativos e indicadores de percepción, los mecanismos de eficacia colectiva así como su disposición para intervenir en defensa del territorio. El Observatorio incorpora un posicionamiento civil, garantizando así la participación social, la rendición de cuentas por parte de las autoridades y el respeto a los derechos fundamentales del ciudadano.

Bibliografía

- Arias, F., (1998). *Barrios desfavorecidos en ciudades españolas*. En: *Foro Barrios Vulnerables*. Recuperado de: <http://habitat.aq.upm.es/bv/agbd09.html>
- Auyero, J., (2001). *Introducción. Claves para pensar la marginación*. En: *Wacquant, L., Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- Beato, C., & Totino, B., (2005). *Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos*. En: *Trajano, J., Prevenção da violência, o papel das cidades*". *Civilização brasileira*. Centro de Estudios de Segurança e Cidadania. FAPERJ. Rio de Janeiro, Brasil.
- Desmond, E., (2006). *Drugs & democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, social networks and public security*. The University of North Carolina Press.
- Frühling, H., & Sandoval, L., (1997). *Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago*. *Revista Estudios Públicos*, N° 68, Primavera 1997. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Granovetter, M. S., (1973). *The strength of weak ties*. En: *American Journal of Sociology*. Vol 78, N° 6. (pp. 1360 - 1380).
- Lunecke A. & Ruíz J.C. (2006). *Barrios críticos en materia de violencia y delincuencia: marco de análisis para la construcción de indicadores de diagnóstico*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- O'Donnell, G., (1993). *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales*. *Revista Desarrollo Económico*, N° 130, julio-septiembre de 1993.
- Raudenbush, W. & Sampson, R., (1999). *Ecometrics: toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighbourhoods*. *Rev. Sociological Methods and Research*, Vol.29, N°1, pp. 1-41.
- Sampson, R., (1995). *The Community*. En: Wilson, J.Q., & Petersilia, J. (Eds.). *Crime*. Institute for Contemporary Studies, San Francisco. pp. 193-216.
- Sampson, R.J. & Groves, W. B. (1989). *Community structure and crime: testing social disorganization theory*. *Rev. American Journal of Sociology*. Vol 94. pp 774-802.
- Sampson, R. & Raudenbush, W., (1997). *Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy*. *Rev. Science*, Vol. 277.
- Sampson, R., Morenoff, J., & Gannon-Rowley, T., (2002). *Assesing neighborhood effects: social processes and next directions in research*. *Annual Review of Sociology*. N° 28. pp. 443-478.

- Sampson, R., (2003). *The Neighborhood Context of Well-Being. Rev. Perspectives in Biology and Medicine*. Vol. 46, N°3 Supplement, Summer 2003. pp. S53-S64.
- Sperberg, J., & Happe, B., (2000). *Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro. Revista Nueva Sociedad*, N°169. Octubre 2000.
- Wacquant, L., (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- Wei, E., Hipwell, A., Pardini, D., Beyers, J., & Loeber, R. (2005). *Block observations of neighbourhood physical disorder are associated with neighbourhood crime, firearm and deaths and teen births. Journal of Epidemiology Community Health*. N°59. pp. 904-908.
- Wilson, Q., & George, K., (1982). *Broken Windows: Police and Neighborhood Safety. Atlantic Monthly*. N° 249. pp. 29-38.