



## La importancia estratégica de hacer observación pública en Veracruz.

### La propuesta del Observatorio Social

E. Treviño Ronzón<sup>1</sup> - E. Galán Castro<sup>1</sup>

**RESUMEN:** En este artículo se describe la propuesta de trabajo del Observatorio Social de la Universidad Veracruzana, enmarcada en un ejercicio de reflexión sobre la importancia de las prácticas de observación pública y académica en el contexto local, regional y nacional. El escrito describe los campos que aborda el Observatorio Social, la estrategia que se sigue en el diseño de las metodologías e indicadores, así como los alcances del trabajo.

**Palabras Clave:** Observación pública, violencia, justicia, vulnerabilidad, política pública.

**ABSTRACT:** This paper describes the work agenda of the Social Observatory of the Universidad Veracruzana, framed in an exercise of reflection on the importance of public and academic observation practices in the local, regional and national context. The paper describes the fields addressed by the Social Observatory, the strategy followed in the design of methodologies and indicators, as well as the scope of work.

**Keywords:** Public observation, violence, justice, vulnerability, public policy.

<sup>1</sup> Ernesto Treviño Ronzón y Erick Galán Castro son integrantes del Observatorio Social. Laboran como académicos adscritos al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Treviño, desarrolla líneas de investigación relacionadas con las políticas públicas en el campo de la violencia y la educación. Su correo electrónico es: etrevino@uv.mx. Galán desarrolla estudios sobre violencia, víctimas de la violencia y resarcimiento de daños desde una perspectiva de derechos. Su correo electrónico es: erick.gilmour@gmail.com

## Presentación

El propósito de este artículo es presentar la propuesta de trabajo del Observatorio Social de la Universidad Veracruzana en el marco de una reflexión sobre la relevancia e impacto de los ejercicios de observación pública y académica en el contexto local, regional y nacional. El escrito se organiza de la siguiente manera, primeramente se presenta una reflexión puntual sobre el campo y los elementos que son objeto de análisis de parte del OS: la violencia, la justicia y los problemas sociales. Aquí resaltamos la importancia de dicha tarea, algunos de sus posibles componentes y también sus implicaciones conceptuales, políticas y sociales.

En un segundo momento abordamos el emplazamiento metodológico del ejercicio de observación según cada campo de observación con énfasis en la particularidad de cada subtema. Finalmente, en un tercer momento platearemos una reflexión sobre los alcances esperados de la actividad del observatorio, particularmente en el contexto local y regional y a la luz de la necesidad de incrementar la conciencia pública sobre la forma en que los problemas analizados impactan la conformación del entramado social.

## El campo de observación

La observación pública de los fenómenos sociales se puede realizar desde diferentes perspectivas, a través de diferentes estrategias y sin duda con muy diferentes propósitos. En la última parte del siglo XX y al inicio del XXI proliferaron en gran parte de México y de América Latina, impulsados por organizaciones civiles, por universidades, por sectores empresariales, y por diversas instancias gubernamentales. El resultado de dicha experiencia ha sido mixto, pero en los casos en que ha sido exitosa ha permitido la construcción de miradas innovadoras sobre los problemas públicos. En algunos contextos ha servido para alimentar la conciencia y el debate público sobre asuntos fundamentales de la vida social y en ocasiones también

ha servido para guiar la acción pública, bien en forma de políticas y programas, bien en la forma de legislaciones o bien en la forma de iniciativas o intervenciones focalizadas. Por supuesto, en el fondo de este ejercicio está como presupuesto la apertura de los gobiernos, una cierta disposición ciudadana a la participación y la más elemental disposición de conocimiento técnico especializado para guiar el trabajo.

En el caso de los observatorios que se ocupan de temas sociales, por lo regular abordan problemas como la pobreza, la inclusión y exclusión, la vulnerabilidad y la movilidad social, la educación y el acceso a los servicios públicos. En algunos casos se ha focalizado también el tema del género, de la violencia o el desempeño de las políticas sociales poniendo énfasis en el gasto público, en algunos de los resultados de los programas y en los aspectos que de dichos problemas permanecen sin atender o en su caso delegados.

En el caso del Observatorio Social hemos asumido como uno de los grandes retos la creación de un diálogo entre campos de observación para diagnosticar las dinámicas sociales en el Estado de Veracruz. En otras palabras, para construir el ángulo de mirada del Observatorio Social ponemos a interactuar, inicialmente tres ámbitos de observación la violencia, las nuevas formas que adopta la cultura de la legalidad y la confianza ciudadana en las reformas de las instituciones de justicia penal. Cada uno de estos campos de observación tiene sus particularidades totalmente reconocibles, pero más allá de eso nos interesa ponerlos en interacción para producir una narrativa multidimensional de la vida social en Veracruz.

Considérese al respecto que uno de los mayores reconocimientos de las Ciencias Sociales contemporáneas es la necesidad de la complementariedad de perspectivas y métodos. Esto parte del reconocimiento de que gran parte de los problemas públicos para su comprensión y su transformación, requieren de la interacción de diferentes perspectivas o ángulos de análisis que a su vez presuponen diferentes posibilidades técnicas para el estudio de los problemas. Paralelamente en los últimos gobiernos se ha asumido como una estrategia la intersectoria-

lidad de las políticas y los programas. Esto quiere decir en términos simples que para la atención de las necesidades sociales no es suficiente con diseñar e implementar una política o un programa, sino que se requiere de la interacción o complementariedad de programas. Esto tendría impacto no solo en el uso más eficiente de recursos, sino en la posibilidad de atender de manera más integral los problemas (Coneval, 2014).

Solo a manera de ejemplo considérese cómo las dinámicas sociales de Veracruz pueden ser vistas desde el ángulo del observatorio. Veracruz es un espacio geográfico en la última década ha visto un incremento en diferentes tipos y modalidades de violencia, incluida por supuesto la delictiva o criminal (Olvera, Zavaleta y Agrade, 2013). Al día de hoy en Veracruz los indicadores de violencia muestran resultados mixtos, con baja temporal en un cierto tipo de delitos –como los secuestros– pero aumento en otros –como las extorsiones y los robos comunes– según lo reportan las cifras oficiales. Por ejemplo, las tasas de homicidio que registraron aumentos entre 2015 y 2017 (pasando de 6.52 a 19.13), pero en 2018 se ha mantenido relativamente baja (4.49), pero con un marcado aumento en los casos de feminicidio.

Al respecto, tanto las bajas como las altas en las cifras muestran comportamientos fluctuantes en el tiempo y en el espacio, lo que es indicativo de que el fenómeno de la violencia asociado a la delincuencia no está ni con mucho bajo control. Al respecto, y solo a manera de ejemplo, según el Reporte de Incidencia Delictiva por Entidad Federativa durante el primer trimestre del año 2018 en el estado de Veracruz se cometieron 1,931 delitos del fuero federal, lo que ubica al estado en los tres primeros niveles a nivel nacional (SESNSP, 2018).

Este dato es relevante por que en un país como México y en un estado como Veracruz las dinámicas delictivas tienden a ser muchos más graves o disruptivas en poblaciones vulnerables: de bajos ingresos, con acceso a servicios públicos precarios, con bajos niveles de escolaridad (Treviño, 2016). Según cifras del Coneval al 2016 más de 5 millones de personas estaban en pobreza y más del 68% de la población no

tenía algún tipo de seguridad social (Coneval, 2016). Frente a estas cifras parece que no es difícil construir las relaciones causales entre las condiciones de vida de la población y las consecuencias de la violencia. Sin embargo, pese a esta obviedad es necesario ir más allá de las cifras para poder establecer con mayor precisión los factores precursores y las posibles consecuencias de estos indicadores atrás de estos indicadores.

En este marco es común que el sentido de legalidad y justicia esté socavado, es decir, que las personas recurran a diferentes acciones para-legales o ilegales para resolver sus problemas o necesidades. Las dinámicas de ilegalidad son constantes en todas las sociedades sean o no visibles y en teoría el objetivo de la acción social sería disminuirla para avanzar a un sistema de justicia vivida, no solo prescriptiva o nominativa. En el caso de México y de Veracruz, la posibilidad de luchar contra los efectos de la violencia en poblaciones vulnerables, de revertir el peso de la ilegalidad y la corrupción, y de construir un entramado social más integral pasa de una u otra forma por la posibilidad de mejorar la confianza en las instituciones responsables de impartir justicia, desde las policías hasta los jueces y de extender la justicia de tipo legal a la justicia de tipo social.

Prácticamente las mediciones y estudios en materia de cultura de la legalidad y corrupción muestran datos desalentadores, pero al mismo tiempo indicativos de la necesidad de una comprensión más cabal de todos los problemas asociados a ello pues es más que evidente la ausencia de códigos ampliamente compartidos para el estudio del fenómeno y las estrategias de mejora (Marván, 2015).

En el caso de Veracruz, la confianza en el entramado judicial no es ni con mucho alta y por el contrario parece más débil que nunca, particularmente entre la población en mayores condiciones de vulnerabilidad como las mujeres, los migrantes e inclusive las poblaciones educativas y la juventud (Treviño, 2013 y 2015). Esto es contra intuitivo dado que desde el año 2008 inició el proceso de implementación del así llamado nuevo sistema de justicia penal. Esto es un asunto grave porque Veracruz se ha



caracterizado por ser un estado con altos índices de violencia, donde un mejor sistema de justicia y una mayor confianza en los funcionarios públicos puede hacer gran diferencia en la calidad de vida de la población, en particular entre la que menos recursos sociales y económicos tiene.

Uno de los grandes retos, y he aquí la importancia del trabajo del observatorio, es que en realidad sabemos todavía poco del impacto real de la reforma de justicia y está sub-diagnosticado el problema de la cultura de la legalidad. Por supuesto, menos aún está construida la relación entre ellos. En este marco, las intervenciones públicas en forma de políticas, programas o acciones focalizadas tienen muy limitadas capacidades de éxito. Es aquí donde la tarea del observatorio social puede ayudar en la construcción de datos, en la identificación de áreas de oportunidad y en la eventual asesoría de intervenciones pluridimensionales a la vez que focalizadas.

## Metodologías e indicadores

Al arranque de nuestras actividades como observatorio hemos definido tres ámbitos de observación que serán fundamentales para desempeñar nuestra labor de generar insumos estadísticos que permitan mostrar un panorama amplio de diversas problemáticas sociales. Estos ámbitos son: Cultura de la Legalidad, Violencia y Delitos de Alto Impacto y Evaluación Ciudadana de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Veracruz. El telón de fondo de las metodologías y los indicadores de estos campos serán las estadísticas de bienestar social, como la pobreza, el empleo, la economía de las familias.

En cuanto a la cultura de la legalidad, ésta supone el estudio de las narrativas que los actores ponen en juego a nivel público, remitiéndonos a una dimensión simbólica sobre el uso práctico del derecho, de las leyes y del sistema de justicia. Es decir, analizar la cultura de la legalidad no necesariamente implica, como pudiera pensarse desde el sentido común, el grado de conocimiento de los actores sobre lo legal

o el grado de respeto mostrado hacia las leyes generadas por el Estado (Laveaga, 1990), sino las representaciones, evaluaciones y proyectos que los mismos hacen sobre la resolución de conflictos legales, lo cual permite una perspectiva que se mantiene atenta al fenómeno del *pluralismo jurídico*, es decir, la coexistencia entre diversos sistemas legales para resolución de conflictos (Andrade, 2016: 36).

En ese sentido, la forma desde la cual puede elaborarse una observación sobre el tema implica la elaboración de encuestas que midan aspectos como el grado de conocimiento de las leyes, las actitudes asumidas por los actores ante la ley y las expectativas que tienen en torno al cumplimiento de la misma por los demás. Del mismo modo, dichos instrumentos pueden medir las expectativas de sanción hacia los infractores y el grado de confianza mostrado a las instituciones de impartición de justicia en el estado de Veracruz.

La observación de la violencia y de los delitos de alto impacto supone el recabado de información estadística que nos permita medir la magnitud del daño a la dignidad, el cuerpo de las personas o grupos sociales, mediante el delito. Si bien se ha discutido la pertinencia del análisis de la violencia como un fenómeno multi-causal, que se expresa de formas diferenciadas y que afecta tanto a actores individuales como colectivos (Zavaleta, 2017), el tipo de observación que será realizado dentro del Observatorio Social dará cuenta tanto de la incidencia de delitos que son definidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) como delitos de alto impacto (secuestro, extorsión, robo de vehículos, homicidios), como la percepción de la seguridad pública por parte de los ciudadanos.

Esto implicará el uso, entonces, de dos fuentes de información: los datos emanados del SESNSP, como la elaboración de encuestas periódicas que recuperen la percepción ciudadana sobre la seguridad. Los datos de incidencia son liberados bimestralmente por la Secretaría de Gobernación, y las encuestas serán realizadas semestralmente. Asimismo, se contempla el diseño de instrumentos propios en alianza con otras instancias de observación a nivel

municipal, estatal, nacional e inclusive regional.

Finalmente, luego de la implementación gradual de la reforma al sistema de justicia penal, que supuso un cambio nacional de un modelo inquisitorio a uno de carácter acusatorio, ha implicado diversas reacciones ciudadanas. Por un lado, existen actores que confían en los cambios dados, argumentando que se trata de un modelo garante de Derechos Humanos y centrado en la atención y reparación de víctimas; por otro, las voces críticas del sistema penal acusatorio han denunciado un mayor entorpecimiento de la acción punitiva hacia los infractores de la ley, reduciendo el número de delitos graves y, con ello, la intensidad del castigo a los actores criminales.

En un contexto como el veracruzano, caracterizado por la crisis de confianza en las instituciones de impartición de justicia y en altos niveles de corrupción, impunidad y desgaste institucional (Olvera, 2018), una evaluación de la percepción ciudadana en cuanto a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Veracruz es fundamental.

La observación se desarrollará a través del diseño de indicadores de desempeño y percepción que permitan recopilar información estratégica a nivel estatal. Esto incluye asuntos como el ejercicio del gasto, la capacitación y acreditación del personal del sistema, el equipamiento y por supuesto el desempeño de áreas estratégicas del sistema que deben ser careadas con la percepción que los usuarios tienen de ellas. La meta última es que toda esta información sea utilizada para generar investigación científica, sirva como referencia suplementaria en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones para mejora del Sistema de Justicia Penal.

La selección y construcción de indicadores para la realización de nuestras actividades de observación ha partido de un enfoque mixto, por un lado de carácter cuantitativo, complementado con un enfoque crítico y cualitativo que permita una visión panorámica de los problemas, mostrando especificidades regionales

en cuanto a las problemáticas sociales que son de nuestro interés investigativo.

### Los alcances de la observación

La actividad de observación es una labor con múltiples posibilidades. Señalaremos brevemente tres tipos de alcance del Observatorio: la generación de insumos para la investigación académica, la incidencia en políticas públicas y la publicación de resultados para contribuir hacia una discusión pública informada sobre los temas de nuestra observación.

Al ubicarse en una entidad universitaria, y al estar integrado primordialmente por académicos en funciones de investigación, los insumos generados por el Observatorio Social, serán sin duda una herramienta importante para desarrollar análisis de la realidad social al mismo tiempo con amplitud y con precisión. El instituto de Investigaciones Histórico-Sociales tiene una amplia tradición en el campo de la investigación social aplicada con trabajos publicados en diferentes soportes y de diferente tipo, desde libros y artículos, hasta mediciones y bases de datos.

Sobre esta experiencia, el Observatorio Social busca no solamente proveer de información estadística sobre los temas antes mencionados, sino servir de punto de encuentro entre académicos, estudiantes e instituciones educativas, proveyendo de información para el análisis, asesorando tesis de distintos niveles (licenciatura, especialidad, maestría y doctorado) y generando proyectos de investigación interinstitucionales<sup>2</sup>.

La incidencia en políticas públicas supone la puesta en marcha de actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas (Tapia y otros, 2010: 13). Si bien el Observatorio Social no tiene la intención de generar actividades de corte contencioso con actores gubernamentales o públicos, consideramos fundamental la elaboración de insumos e informes que permitan generar cambios en la planea-

<sup>1</sup> El Observatorio Social se creó el 20 de febrero del 2018. La estructura del observatorio y el perfil de sus integrantes se puede conocer en la siguiente dirección electrónica: <http://www.uv.mx/os>

ción, implementación y evaluación de políticas relacionadas con la seguridad pública, la implementación de justicia y la defensa de Derechos Humanos. En ese sentido, buscaremos la cooperación con funcionarios públicos gubernamentales para mostrar marcos más amplios de las problemáticas observadas. Es importante señalar que paralelo a la conformación de diferentes instancias de observación es posible identificar la gestión de algunos cambios en la organización y el desempeño de diferentes instancias gubernamentales lo que permite anticipar variadas posibilidades de colaboración.

Finalmente, en un contexto como el de la actualidad en el estado de Veracruz, en el cual se han generado una serie de cambios políticos y sociales que impactan en la ampliación de la discusión pública, es necesario que la universidad contribuya con actividades que difundan información sistemática sobre la situación estatal en los temas anteriormente referidos. En el Observatorio Social creemos que una esfera pública informada tiende a la generación de contrapesos políticos que limiten el autoritarismo y el abuso de poder, pero que además pueden ayudar a la efectividad gubernamental por lo que la difusión y el diálogo intersectorial será también un factor clave en los alcances de las actividades del Observatorio.

En resumen, en el Observatorio buscamos generar insumos informativos para apoyar la investigación académica, para incidir de manera directa e indirecta en la construcción del diálogo público de los problemas e incidir de manera proactiva en la formulación y en su caso, en la evaluación o corrección de políticas y programas públicos relacionados con cada uno de los ámbitos de observación. En este sentido, no está demás explicitar que nuestra actividad como Observatorio parte de la necesidad de generar investigación con sentido de transformación social, que ayude a imaginar el cambio de los condicionamientos estructurales que sustentan la desigualdad social para proyectar horizontes de futuro alternativo (Zemelman, 2011).

## Referencias

- Andrade, V. (2016). "La cultura de la legalidad como objeto interdisciplinario", en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 10, Abril-Septiembre. Pp. 34-56.
- Coneval (2016). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2016. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Laveaga, G. (1999). *La cultura de la legalidad*. México: UNAM.
- Marván, M. (2015). La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético de la corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. México: UNAM.
- Olvera, A. (2018). "Gestación y crisis del régimen político electoral autoritario en Veracruz", en OLVERA, A. (Coord.): *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*. Xalapa: Universidad Veracruzana. Pp. 23-52.
- Olvera, A., J. A y Andrade, V. (coords.) (2013). *Violencia, Inseguridad y Justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Tapia, M. y otros (2010): *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Treviño, E. (2013) "Políticas públicas para la población joven. Elementos para la discusión desde una perspectiva educativa". *Revista Pampedia*, N. 8, pp. 40-55.
- Treviño, E. (2016). "El declive de la acción pública y su relación con el incremento de la inseguridad y de la violencia multidimensional: el caso de Martínez de la Torre, Veracruz, México" (p. 169-185). En José Vicente Tavares dos Santos e César Barreira, *Paradoxos da segurança cidadã*, Porto Alegre, Brasil: Tomo Editorial Ltda.
- Treviño, E. (2017). "Atravesar el riesgo. Los docentes frente a la violencia en Veracruz." *Perfiles Educativos*, Vol. XXXIX, núm. 158, pp. 20-37
- Zavaleta, A. (2017). "El campo de los estudios de la violencia en México", en *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas Y Relaciones Internacionales*. Vol. 4. Pp. 41-60.
- Zemelman, H. (2011). *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*. Cochabamba: OXFAM/ Vicepresidencia de Bolivia.