Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

Fernando Carrión y Johanna Espín, editores

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

FLACSO ECUADOR

ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

QUITO Alcaldía Metropolitana

Entidades gestoras
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)

FLACSO, sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador
Tel.: 593 2 323 8888
Fax: 593 2 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador
1.ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación 7

Introducción
Las cifras de la violencia:
un lenguaje colectivo en construcción 9
Fernando Carrión y Johanna Espín

Registros institucionales de información
en violencia y seguridad ciudadana

Sistemas de información en violencia y seguridad
ciudadana: fuentes y métodos 35
Rafael Espinosa

Registro de datos en temas de seguridad ciudadana:
el caso del OMSC 49
Paco García

Métodos alternativos para el registro de información

El uso de los métodos cualitativos
para comprender la violencia 73
Alfredo Santillán

Elementos para la elaboración, implementación,
monitoreo y evaluación de planes municipales
de seguridad pública: el caso de Barra Mansa, Brasil 89
Ludmila Ribeiro y Luciane Patricio

Los cuentos mediáticos del miedo 117
Omar Rincón y Germán Rey

Ojos de Águila: una primera aproximación al
sistema de video vigilancia en Quito 137
Sara Löfberg

Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana

Observatorios de la Seguridad:
El caso de Barcelona 161
Jaume Curbet

Observatorios de Seguridad Ciudadana en la
Frontera Norte Ecuatoriana 179
Johanna Espín

El Observatorio Regional de Paz
Cauca, Nariño 195
Gildardo Vanegas

Las encuestas de victimización

Encuestas de victimización por muestreo:
el caso de Venezuela
Alberto Camardiel 211

¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y
comparativo de las encuestas de victimización 225
Máximo Sozzo

La prevención de la (in)seguridad en Barcelona 261
Joseph Lahosa

Breve reseña de los autores 283

Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso de OMSC

Paco García J.[1]

La experiencia del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) arranca en el año 2003 por la necesidad de ofrecer a la ciudadanía una información confiable, veraz y oportuna sobre temas de delitos y violencia, con el objetivo de conocer desde varias perspectivas aquello que funda una alta percepción de inseguridad, donde Quito sería una ciudad cada vez más insegura, percepción construida básicamente por un fenómeno mediático que desprende una nueva modalidad informativa y de opinión diferente a la de las últimas tres décadas.

Originalmente, el OMSC ha sido concebido como un sistema de recopilación de información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la comunidad. Con base en esta información, intentamos apoyar la definición colectiva de políticas públicas y convivencia ciudadanas empleando los siguientes componentes:

Vigilancia epidemiológica de la violencia. Pese a que esta ha sido originalmente la corriente asumida por la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (DMSC), se ha ido dando paso a la introducción de nuevas formas de mirar las violencias básicamente sustentadas en las ciencias sociales, donde el enfoque finalmente es ver a las violencias como producto de las relaciones sociales, como una posibilidad de enfren-

1 Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

García, Paco (2009). **Registro de datos en temas de seguridad ciudadana, el caso de OMSC.** En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, ed. Fernando Carrión y Johanna Espín, 49-70. Quito: Serie Foro FLACSO.

tar la multicausalidad que las provoca, facilita y origina. Para que esto se lleve a efecto ha sido necesario estrechar un trabajo sostenido con la academia como principal contraparte, de modo que desde su espacio se generen debates y líneas de investigación que permitan ofrecer una base teórica al trabajo eminentemente estadístico que desarrollamos.

Un sistema de recopilación y análisis de información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la comunidad. Las principales fuentes sobre las que se asienta el trabajo del observatorio están alrededor de la Policía Nacional (Departamento Médico Legal, Dinapen, Policía Judicial), Fiscalía, Comisarías de la Mujer y la Familia, Dirección Nacional de Género; Centros de Equidad y Justicia, ubicados en las diferentes administraciones zonales que descentralizan el trabajo municipal. Estas fuentes ofrecen al Observatorio el registro de una información oficial y altamente confiable que en combinación con las encuestas anuales de victimización y percepción de la inseguridad se complementa el círculo con información sobre la no denuncia. Según la última encuesta trabajada este año (mayo-junio 2008) en varias zonas administrativas del DMQ existe una alta coincidencia en cuanto al registro entregado por el OMSC y los resultados en los diferentes cuestionarios planteados a la ciudadanía, por lo tanto estamos hablando de una cultura de la denuncia instalada en la ciudad, que a la vez confirma que la evolución de los diferentes delitos podría tener una base explicativa en este posicionamiento de la ciudadanía en denunciar; de ahí que los altos índices de denuncias se vean incrementados alrededor de pequeños atracos, robo de bajos montos de dinero, celulares y demás aparatos electrónicos portátiles.

Apoyo a la definición colectiva de políticas públicas sobre seguridad y convivencia ciudadana, a través de la vigilancia epidemiológica de las violencias, promoción de una cultura de seguridad y el acceso, análisis y difusión de la información sobre la violencia contenida en los diez informes publicados hasta hoy por la DMSC, donde convergen análisis teóricos, desarrollos estadísticos, junto con la colaboración de artículos especializados en la temática. Su importancia radica en conocer sistemáticamente cómo es-

tamos avanzando o retrocediendo en el logro de los objetivos de seguridad, trazados en los planes estratégicos de la Municipalidad, de la Policía Nacional y del Gobierno central.

Además, este proceso, llevado adelante por el OMSC, ha permitido validar fuentes de datos, que son el sustento para construir índices e indicadores de violencia, mismos que son difundidos oportunamente, con el propósito de mejorar la seguridad y convivencia ciudadanas de todos los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), generando una instancia interinstitucional con las instituciones administradoras de Justicia, para que se provean de información oportuna y de calidad para:

Focalizar áreas geográficas de inseguridad. Más allá de descubrir sitios de concentración de los diferentes delitos, la herramienta cartográfica busca estudiar el comportamiento y evolución de estos en función del espacio; y si existe una relación, pues definir cuál es esa relación; de ahí que en la actualidad podamos confirmar que los delitos sufren una movilidad permanente en el DMQ y esa muestra geográfica del delito debería ser el instrumento fundamental para la construcción de las diferentes Unidades de Policía Comunitaria, operativos de control, estrategias de planificación por parte de la policía nacional, etc.

Determinar grupos de población vulnerables a sufrir hechos delictivos, clasificándolos desde su agrupación por grupos etáreos, de género, o condición socioeconómica.

Este proceso ha ido desarrollándose en función de la participación de una multiplicidad de actores que se reúnen periódicamente para tratar y debatir temas de la problemática de delitos y violencia, para ello se ha construido un comité, llamado técnico interinstitucional, compuesto por los siguientes participantes:

- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Dirección de Seguridad Ciudadana, Corporación de Seguridad.

- Policía Nacional del Ecuador: Departamento Médico Legal, Policía Judicial, DINAPEN, Dirección Nacional de Tránsito, Policía Comunitaria, CEMAC 101.
- Ministerio de Gobierno: Dirección Nacional de Género, Comisarías de la mujer y la familia.
- Fiscalía General del Estado: Ministerio Público de Pichincha.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dirección Provincial de Salud de Pichincha: Hospitales Eugenio Espejo, Enrique Garcés, Pablo Arturo Suárez e Isidro Ayora.
- Hospital Carlos Andrade Marín.
- Cruz Roja Ecuatoriana.
- INEC.

Sistema integrado de indicadores

A través del análisis exploratorio univariante y multivariante de variables relacionadas a muertes violentas, delitos contra la propiedad, delitos contra vehículos, violencia intrafamiliar y maltrato infantil logramos construir:

- Series evolutivas del comportamiento de la violencia.
- Violencia y delitos por Zona Metropolitana.
- Georreferenciación de la violencia y delitos.
- Construcción de modelos estadísticos multicausales.

Tabla 1. **Indicadores de la violencia trabajados por el OMSC**

Tipo de violencia	Descripción	Fuente de datos	Tratamiento legal
Muertes violentas	Se consideran muertes provocadas a homicidios y suicidios y muertes no provocadas a muertes en accidentes de tránsito y accidentales.	Departamento Médico Legal de la Policía Nacional del Ecuador.	Se trata dentro de lo legal con base en el Código Penal y con base en un problema de salud pública.
Delitos a los vehículos	Se considera cuando la totalidad del vehículo es robado o hurtado.	Ministerio Público de Pichincha.	Se trata con base en lo estipulado en el Código de Procedimiento Penal.
Delitos contra la propiedad	Son objeto de delito a la propiedad: las personas, los domicilios, los bancos, los locales comerciales, empresas, entre otros.	Ministerio Público de Pichincha.	Se trata con base en lo estipulado en el Códi- de Procedimiento Penal.
Violencia intrafamiliar	Es la violencia física, psicológica y sexual que puede sufrir una mujer o su familia.	Comisarías de la Mujer y La Familia adjuntas al Ministerio de Gobierno.	Ley 103 de la Mujer y la Familia.
Maltrato infantil	Es la violencia física, psicológica y sexual que puede sufrir un niño, niña o adolescente.	DINAPEN, Policía especia- lizada en Niños, Niñas y Adolescentes.	Código de la Niñez y la Adolescencia.

Así también se ha realizado un estudio espacial de la violencia mediante la georreferenciación, lo que nos permite contar con información sectorizada, de acuerdo a las ocho administraciones zonales.

Además de los indicadores, del análisis evolutivo de la violencia y del estudio espacial georreferenciado, en cada informe se muestra un estudio de impacto de las Unidades de Policía Comunitaria, que se realiza de manera conjunta entre la DMSC, el OMSC y la Policía Comunitaria. En este estudio se identifica la relación de las Unidades de Policía Comunitaria con su comunidad, la percepción de seguridad de los ciudadanos del Distrito Metropolitano y las demandas ciudadanas respecto de la Policía Nacional.

Si bien todos estos tipos de violencia tienen un tratamiento estadístico, no todos los tipos de violencia se georreferencian, ya que la variable espacial no siempre es decisiva a la hora de analizar un fenómeno, tal es

el caso de los suicidios, la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Mientras que en variables como "delitos a personas, domicilios, bancos, locales comerciales, empresas, muertes en accidentes de tránsito, homicidios y robo de vehículos", la territorialidad nos ayuda a entender las dinámicas de la violencia, pues resulta evidente que ésta tiene un comportamiento recurrente; es decir, hay una "especialidad" en la espacialidad así como en la temporalidad. Bajo esta perspectiva, la georreferenciación es un instrumento que facilita la toma de decisiones; por ejemplo, si hay recurrencia de asaltos en una determinada esquina, se pueden ejecutar políticas situacionales como iluminación, recuperación del espacio público o, en un sentido reactivo, mayor control policial.

Para dar cuenta del trabajo que viene desarrollando el OMSC y de la utilidad e importancia de la georreferenciación para la prevención de la inseguridad, se realiza un paneo sobre la distribución territorial del delito en el DMQ, de acuerdo con las variables más representativas. Los datos utilizados corresponden a las denuncias trabajadas en las fuentes antes mencionadas.

La georreferenciación como una herramienta para la toma de decisiones

Dentro de los estudios de seguridad ciudadana, el análisis geográfico del delito ha adquirido una fuerza relevante, impulsado principalmente por el desarrollo de los Sistemas de Información Geográficos (SIG o GIS, por sus siglas en inglés) y por el aparecimiento de los denominados observatorios del delito. En este contexto, esta herramienta realiza un acercamiento a la cartografía delictual desde la experiencia del OMSC.

En principio hay que señalar que la cartografía urbana delictual trabajada por el OMSC está inscrita en el enfoque epidemiológico, es decir, aborda la violencia desde la perspectiva de la distribución espacio-temporal del delito, lo que nos permite pronosticar patrones y tendencias en la repartición delictual en un tiempo y territorio determinado. Además, posibilita la comprensión histórica del fenómeno y el modo de comportarse en las diversas etapas de intervención.

En términos generales, el enfoque epidemiológico de riesgo es un método que se emplea para determinar prioridades de intervención y organización a grupos de poblaciones y sectores territoriales específicos. Es un enfoque discriminatorio que tiene la intencionalidad de mejorar la atención del conjunto, pero presta mayor interés a aquellos que más la requieran. En este sentido, el enfoque resulta valioso para caracterizar más acertadamente la actividad delictual, pues, como dice Fernando Carrión en su artículo "Cronología de la violencia":

> Es difícil disociar el delito de la forma como se manifiesta, porque lo uno no es un efecto de lo otro. Por ejemplo, el tiempo y el espacio no pueden ser entendidos solo como el cuándo y dónde se producen los hechos violentos, porque son elementos constitutivos del delito (Carrión, 2007: 5).

Es a partir de esta mirada epidemiológica del delito que el OMSC se plantea sus ejercicios de acción.

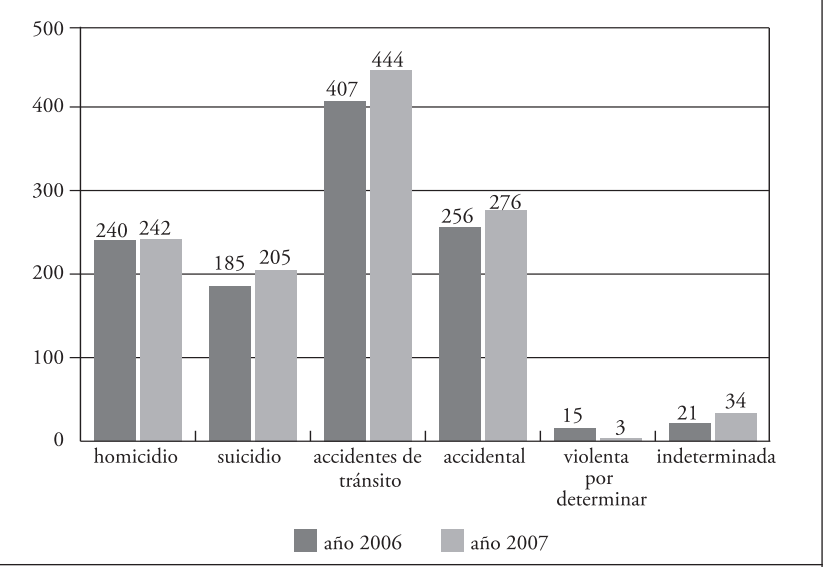
En sentido práctico, el SIG, por medio de los mapas delictuales, ofrece para el cumplimiento de estas finalidades la determinación de la distribución geográfica de la delincuencia, visualizándola, por ejemplo, en horarios en que se cometen los delitos, días de la semana, meses del año, frecuencia de los tipos delictuales, características específicas sobre los delincuentes, armas utilizadas, entre otros.

Por otro lado, y aquí puede residir el principal aporte de la cartografía delictual a la seguridad ciudadana, se puede efectuar el análisis multivariable de la información georreferenciada, gracias a la sobreposición de capas que permite el SIG, con el propósito de detectar patrones, generar modelos y realizar simulaciones sobre variables que influyen en la ocurrencia de actos delictuales. Igualmente se puede cruzar con puntos vulnerables de la población o del espacio, como por ejemplo colegios y sectores turísticos, entre otros.

Aportes sobre el trabajo puntual de los diferentes indicadores

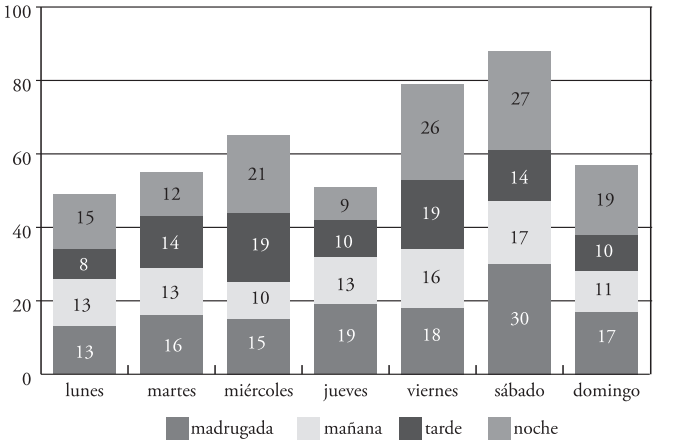
Transporte

Gráfico 1. **Muertes por causas externas**



Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Datos sujetos a variación.

Gráfico 2. **Muertes por causas externas en accidentes de tránsito, día de ocurrencia y clasificación horaria de muertes**



Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Datos sujetos a variación.

En la figura que corresponde a "clasificación horaria de accidentes de tránsito", combinamos dos variables temporales que son el día de ocurrencia del evento y la clasificación horaria. Se observa que los días de mayor riesgo son los fines de semana, mientras que las horas de riesgo son la noche y madrugada. Concluimos que existe una relación entre el día y la hora de ocurrencia de este tipo de violencia. Con esta información se deberían planificar acciones y operativos de control, como medidas de prevención, con la respectiva logística de las instituciones encargadas de socorrer a las víctimas oportunamente y, de esta forma, evitar consecuencias letales.

Como se ha anunciado en los dos últimos años, se deben aplicar medidas para realizar constantes retroalimentaciones y evaluaciones a los conductores de transporte público y pesado en general, ya que, como vemos en algunas ejemplificaciones, los accidentes con este tipo de vehículos suelen ser letales en la mayoría de los casos.

Es necesario seguir con las campañas de concienciación para uso del cinturón de seguridad; se sugiere que dichas campañas se presenten en los

diferentes medios, en horarios estelares. Por otro lado, se debe fomentar la publicación de pequeños informativos de difusión masiva.

Las campañas nacidas de la DNT deben estar orientadas tanto a peatones como a conductores, ya que las muertes se presentan por falta de concienciación en las dos partes, esto es: exceso de velocidad, conducción en estado etílico, no respeto a los pasos cebra y no uso de los pasos peatonales.

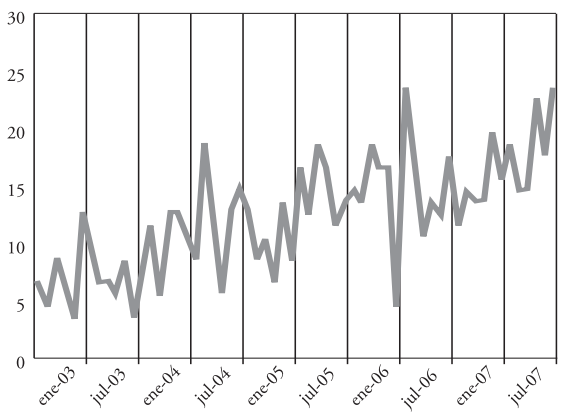
Se insiste en desarrollar una campaña agresiva en favor del uso del casco, distintivos fosforescentes en el vestuario y prohibición de pasajeros en motocicletas, sobre todo si viajan desprotegidos, sin los accesorios antes indicados.

La Policía de Tránsito debe contar con la realización de estudios especializados para la determinación de factores internos y externos que están contribuyendo a la evolución de la accidentalidad vial.

La Intendencia de Policía, en coordinación con Tránsito, debe mantener de forma sostenida acciones de control en el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, con acento en fines de semana y feriados, entre las 19:00 y las 5:00 horas.

Suicidios

Gráfico 3. **Serie evolutiva por meses, años 2003-2007**



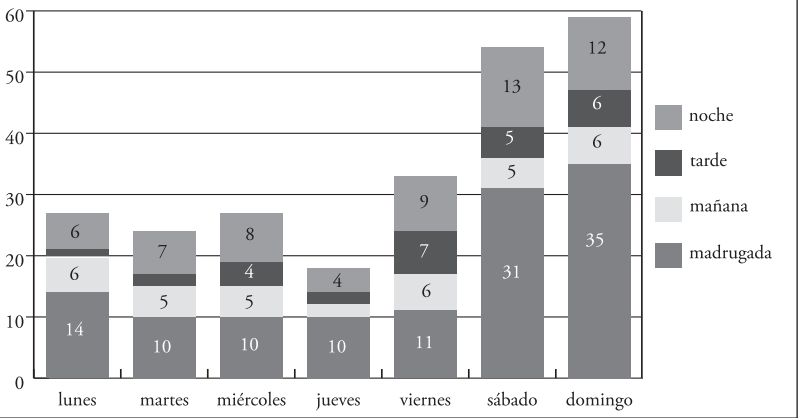
Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Datos sujetos a variación.

Debemos considerar la posibilidad de desagregar cuidadosamente la información sobre suicidios y realizar indagaciones de estos en mujeres, a fin de determinar nuevos argumentos que podrían alertar sobre una posible subida de muertes por feminicidio. Evidentemente, esta es una hipótesis que esperamos despejar en el transcurso del primer trimestre del 2008. Paralelamente estamos realizando un trabajo conjunto con la Unidad de Violencia Intrafamiliar de la DMSC, a fin de encontrar canales adecuados para interpretar y analizar esta problemática.

En general, los suicidios requieren una mirada más profunda y un estudio más detallado, basado en un enfoque multidisciplinario y sostenido. El OMSC ha sugerido la realización de un tratado al respecto para encontrar elementos causales de este fenómeno creciente en el DMQ, que en principio habríamos supuesto tiene picos cíclicos, los cuales ahora se desvanecen con los resultados estadísticos presentados en el acumulado de los últimos tres años.

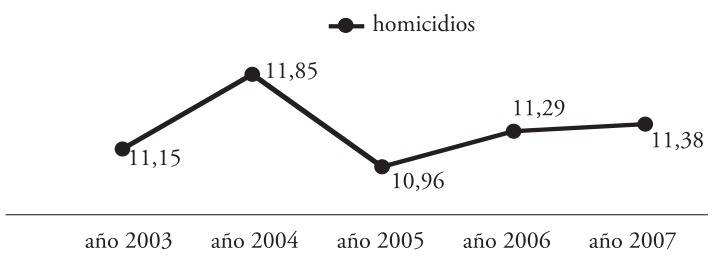
Homicidios

Gráfico 4. **Homicidios según día y clasificación horaria**



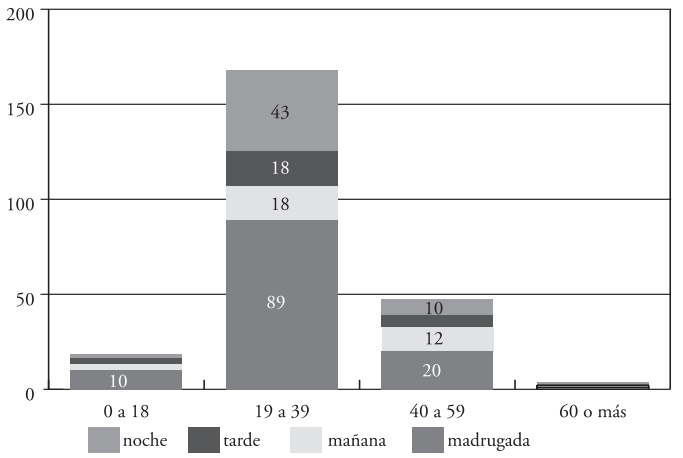
Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Gráfico 5. **Tasa por 100 mil habitantes**



Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Datos sujetos a variación.

Gráfico 6. **Homicidios según rangos de edad y clasificación horaria**



Fuente: Departamento Médico Legal.
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

La población juvenil se muestra más vulnerable, como ocurre en todo el mundo; por ello, deberíamos adoptar medidas desde nuestra realidad, con ajustes de experiencias exitosas como las de Bogotá, Medellín, etc. Este traspaso de experiencia se hace urgente, y para ello deberíamos prever pasantías de técnicos y establecimiento de convenios urgentes. Un primer acercamiento sobre esta realidad se llevó a cabo en Bogotá, en enero del 2007, de cuya experiencia cabe señalar una de las más importantes: nuestro paso por el Departamento Médico Legal, cuyo funcionamiento autónomo y con una fuerte estructura académica permite mirar el tema de muertes por causas externas desde diferentes enfoques.

Se deben mantener lazos de cooperación y trabajo con ciudades de experiencias exitosas en la baja de la tasa de muertes por homicidios. En este caso se propone realizar una mirada detenida y reflexiva sobre los casos de Bogotá, Cali y Medellín, que vienen trabajando desde hace varios años en la cooperación interinstitucional, con iniciativas que provienen de diversos sectores, tanto privados como públicos. Esta coordinación se ve reflejada en el trabajo llevado adelante desde la Cámara de Comercio de Bogotá y la respuesta de la Policía Judicial, de Tránsito y la Alcaldía Mayor. Por tanto, pensamos que un primer intento podría basarse en acercamientos y compromisos frente a acciones concretas entre la DMSC, Policía Nacional y el campo jurídico.

Existe una propuesta por parte del programa Estudios de la Ciudad para trabajar las "zonas de miedo" en Quito. Creemos que esta podría ser una alternativa real para desmitificar sectores de ocurrencia de delitos y las zonas donde realmente ocurren los homicidios registrados por el Observatorio, para que sean trabajadas de forma inmediata, con el fin de ir ampliando las zonas seguras en nuestra ciudad.

La Policía debería retomar las acciones de control orientadas hacia el desarme de la población, tanto de armas de fuego como de armas blancas; además, sugerimos la prohibición de portar armas en eventos públicos, centros de diversión o lugares de consumo de bebidas alcohólicas. La prohibición debería extenderse incluso a personas que poseen permiso de uso de armas de fuego, sobre todo en las horas en que más se registran estos delitos, así como en los lugares antes indicados.

Software para automatizar la gestión en los Centros de Equidad y Justicia (CEJ)

Se ha desarrollado considerablemente la parte técnica informática, la cual presenta avances importantes en los últimos dos años. Los datos de delincuencia, accidentalidad vial, muertes violentas y violencia intrafamiliar se toman en las diferentes instituciones que forman parte de la red interinstitucional, para luego ser procesados en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Por este motivo se quiere formar una red WAN interinstitucional que cuenta con redes locales conectadas mediante enlaces.

Los datos serán ingresados en el *software* diseñado en el Observatorio (SIOMS) como herramienta de trabajo de cada una de las instituciones de manera que la toma de datos se haga de una forma rápida, segura y oportuna. El proceso y la entrega de información serán más confiables y oportunos para la toma de decisiones.

Mediante la construcción de la red interinstitucional se podrá obtener los datos desde las fuentes primarias en tiempo real, de manera que la información en las instituciones enlazadas se encontrará disponible en forma inmediata para la toma de decisiones de prevención y control de la violencia y delincuencia en el Distrito Metropolitano de Quito.

La información en las instituciones que forman parte de la red interinstitucional estará disponible a través de un módulo de análisis en forma personalizada, mediante el uso de herramientas con tecnología OLAP (On-Line Analytical Processing). Esta es una solución utilizada en el campo de la Inteligencia de Negocios (Business Intelligence), la cual consiste en consultas a estructuras multidimensionales (o Cubos OLAP) que contienen datos resumidos de grandes Bases de Datos o Sistemas Transaccionales (OLTP). Se usa en informes de negocios de ventas, *marketing*, informes de dirección, minería de datos y áreas similares para nuestro caso, con datos tomados de las instituciones que forman parte de la red interinstitucional.

La elaboración del *software* contempla la creación y manejo de una Ficha Única a ser utilizada en la recepción o primera atención a los usuarios; para la creación de las fichas institucionales, se parte del Manual de Procesos del CEJ, que está compuesto por el Mapa General de Procesos

del CEJ, las actividades de cada proceso y su respectivo flujograma. En lo referente a los Procesos de la Cadena de Valor y a los Mapas de Integración, estos procesos se encuentran bien descritos con sus respectivos registros producidos y su relación.

El sistema contará con módulos para el manejo de DVIF, Policía Judicial, Dinapen, Medicina Legal, Mediación, Fiscalía, Comisaría de la Mujer y la Familia, así como con el equipo técnico, la administración y control de los trámites ingresados a los CEJ y la atención a los usuarios, gestionada con la administración de turnos. Las herramientas de gestión gerencial válida para la toma de decisiones son: información estadística de la gestión de cada una de las instancias de los CEJ, información de los tiempos de atención a los usuarios, monitoreo del proceso judicial, alertas en nudos críticos y aspectos relacionados.

El sistema a desarrollar interactuará con el Sistema Integrado del Observatorio de Seguridad Ciudadana (sistema desarrollado en el Observatorio de Seguridad Ciudadana).

Existe un permanente interés de involucrar a las instituciones, ciudadanía en general y actores de diferentes sectores que trabajan la violencia y delincuencia en procesos de capacitación y conocimiento sobre este fenómeno; la contraparte fundamental para el logro de estas actividades parten de CORPOSEGURIDAD.

El trabajo al interior del Comité Técnico: aportes y debates

A lo largo del trabajo mantenido cerca del Comité Técnico Interinstitucional durante el 2007, se ha planteado una gran diversidad de temas de debate y reflexión, lo cual nos motiva a establecer una mirada más cercana de la realidad de las violencias y delincuencia en nuestra ciudad y nuestro entorno (considerada la región, no necesariamente otras ciudades de Ecuador). Como producto de este trabajo surgen varias propuestas y preocupaciones, algunas de las cuales me permito señalar ahora.

Es importante considerar la necesidad de realizar un acercamiento urgente hacia los medios de comunicación, quienes sin duda cumplen un papel radical en su forma de tratar las violencias y la delincuencia; la insis-

tencia y tradición en el tratamiento de esta materia por parte de los medios arroja el "efecto realidad", a través de la espectacularización de la noticia, la diferenciación que introducen en términos de políticas y violencia; los medios no cubren las políticas sino, más bien, las violencias que operan de acuerdo al *rating* de sintonía, lo cual genera una mezcla explosiva que da pie a la existencia de un fantasma presente en todas partes. En las encuestas de victimización, realizadas en el año 2004 en el DMQ, no podemos descartar que gran parte de la percepción de inseguridad es construida a través de los medios.

Roberto Briceño León, en su trabajo *Sociología de la violencia en América Latina*, reflexiona sobre el rol de los medios de comunicación en el desarrollo de la percepción de inseguridad y manifiesta lo siguiente:

> Los medios de comunicación constituyen un factor fundamental en el proceso de expansión del miedo en las ciudades, pero ese temor no se crea sobre la realidad de la violencia misma, sino sobre las representaciones sociales que nos hacemos de ella. Los medios de comunicación son unos actores privilegiados, pero unos más en el proceso de construcción de esas representaciones sociales; allí intervienen también las víctimas, las familias y amigos y los amigos de los amigos que contaron el episodio violento; en fin, todos los ciudadanos que se informan y opinan sobre el tema.
>
> Los mecanismos de transformación de los contenidos y los procesos de resignificación que ocurren con las informaciones violentas forman parte de la constitución misma de la acción comunicacional que ocurre siempre en las sociedades, constituyen parte esencial de la vida social y no es posible pretender cercenarlos sin producir daños graves a la libertad de las personas. No hay sociedad donde se viva solo de la verdad o de la ciencia, se vive de los cuentos y las fantasías, de las religiones y los mitos, de los encantamientos que sobre lo real produce la mente y la cultura de los individuos. Nuestro vínculo con lo real está siempre cargado de nuestras marcas individuales y sociales, esas que, como decía Lacan (1976), llevamos escritas en nuestras espaldas y que, por lo tanto, no podemos leer. Nunca nos aproximamos a lo real como una tábula rasa, ni tampoco podemos reproducirlo en el lenguaje-palabras, imágenes-sin nuestra cultura, sin nuestra división social y nuestros prejuicios (Roberto Briceño León 2007).

Amén de esta apreciación, los medios incentivan y potencian gravemente estos fantasmas del miedo, los reproducen y transforman, sobredimensionándolos y afectando a un nuevo orden de ciudad.

- Se debe trabajar en la reconquista de la confianza de la ciudadanía, desde su percepción de inseguridad en relación con los diferentes planes que viene trabajando la Policía Nacional, junto al MDMQ y la comunidad, es decir, desde un nuevo enfoque de comunicación de estas acciones hacia la ciudadanía, pensando en volver a usar sin temor los espacios públicos, parques, plazas, avenidas, espacios de recreación, etc., y desmitificando las famosas zonas de inseguridad o de concentración del delito.

- Es necesario dar un paso fundamental para dejar de ver las violencias únicamente desde lo epidemiológico y asumirlas como lo que en definitiva son: una relación de conflicto, desde donde podemos construir una panorámica científica para comprender mejor los diferentes eventos relacionados con esta problemática. Ese salto cualitativo nos va permitir dejar de pensar en la prevención desde un enfoque más pequeño (circunscrito a un determinado punto), a comprenderlo y trabajarlo desde un enfoque más estructural. Este salto va a mostrarnos, efectivamente, que la violencia tiene historia y que únicamente lo epidemiológico podría estarnos conduciendo a un determinismo unilateral a través de que hay un orden no solo en la existencia de la violencia sino en aplicación de las políticas. Por ejemplo, nunca se ve a la cárcel como un factor de prevención, sino como un eslabón que se encuentra al final del concepto de seguridad ciudadana. El ejemplo escuchado insistentemente en las reuniones del Comité Técnico Interinstitucional, que alude a un delincuente que reincide con diez detenciones, supone un trabajo multiplicado por diez para la justicia, la Policía, las instituciones, entre otras. De ahí que un buen sistema carcelario con verdaderas propuestas rehabilitadoras hará, sin duda, que la Policía trabaje menos y lo propio la justicia. La idea, con esto, es que se relegitime la justicia y que se relegitime la Policía.

- La información que produce el OMSC debe necesariamente ser sometida a una suerte de reciclaje, vía consultorías o estudios especializados o, simplemente, más pormenorizados, a fin de extraer mayor provecho de lo producido; es decir, dejar de ofrecer a la comunidad una fotografía de los diferentes eventos en un tiempo determinado para, más bien, volver sobre los hechos e indagarlos en profundidad, mirar su causalidad o multicausalidad, pero también ver el origen social de los diferentes eventos. Una preocupación actual del OMSC es justamente regresar sobre los hechos de homicidios en el DMQ registrados en los últimos cuatro años y desentrañar más elementos de análisis, desagregarlos a fin de extraer mayor información (por ejemplo: ¿qué sucedió con ese margen de muertes que entran en el terreno de "por determinar"?, o ¿cuántas mujeres víctimas de violencia tienen fines letales, producto de la violencia intrafamiliar?) y partiendo de estos presupuestos construir una reflexión más amplia que ofrezca varias entradas de investigación.

- Es fundamental construir políticas públicas, tomando en cuenta las particularidades de las diferentes violencias; no es posible unificar una política en función de una violencia homogénea. Existen problemas de violencia juvenil, de género, violencias sociales múltiples que requieren una mirada muy particular.

- Se debe empezar a establecer algunos análisis que muestran la diferencia entre la violencia urbana y rural, sectores cartográficos que sí posee el DMQ. Según Oviedo, en el campo la violencia es básicamente interpersonal, familiar y ligada a tradiciones, mientras que en las grandes concentraciones urbanas la violencia estaría ligada básicamente a temas de propiedad. Es necesario analizar si existe un desplazamiento de la violencia del campo a la ciudad, lo cual daría como resultado un proceso de urbanización de la violencia que va más allá de las propias tasas de urbanización, como sostiene el mismo autor.

- Se hace indispensable mirar los ejemplos de países donde la inversión en políticas de seguridad con altos gastos genera una mayor reproducción de la violencia, como el caso de países centroamericanos y otros ejemplos de mayor inversión en políticas sociales con tasas de violencia relativamente bajas. Esta mirada puede ofrecernos una panorámica amplia para llevar adelante la construcción de políticas desde una perspectiva de mayor beneficio a la comunidad; de ahí ciertos sectores calificados como experimentales en Bogotá y sectores empobrecidos en Santiago de Chile, como es el caso de municipalidades que vienen operando con un enfoque de desarrollo comunitario desde el marco de la construcción de políticas sociales. Las políticas de seguridad ciudadana deberían enfrentar una dinámica más ligada al tema de ciudad y toda la complejidad social que este espacio ofrece, sin perder de vista el tema de seguridad, pero no afincar el cien por cien de la política en seguridad únicamente.

Conclusiones generales

- A lo largo del trabajo cartográfico realizado durante los últimos dos años, vemos que los lugares de accidentalidad de tránsito con resultados letales se repiten en los mismos puntos de concentración en el DMQ. Por lo tanto, es posible que las medidas llevadas a cabo hasta hoy por parte de la Dirección Nacional de Tránsito no estén surtiendo el efecto esperado.

- Como sucedió el año pasado, vemos que el exceso de velocidad se encuentra entre las principales causas para que ocurran accidentes de transporte, considerando que se producen mayoritariamente en horas de la noche y madrugada. La primera reflexión que aparece es que esto podría deberse al alto tráfico vehicular que mantiene la ciudad en horas del día y tarde. Las campañas de no conducir en estado etílico y la detección de vehículos transitando a altas velocidades en horas de la noche y madrugada suelen ser esporádicas; posiblemente obedezcan a que la Policía responde a un "plan de trabajo nacional", tal como se evidencia en ocasiones especiales de feriados, días de vacaciones o acontecimientos específicos, como conmoción interna, ente otras.

- En lo referente a suicidios resulta muy difícil determinar las razones fundamentales para explicar la evolución del fenómeno en nuestra ciudad; sin embargo, se plantea la necesidad de una investigación profesional que permita obtener suficientes elementos para enfrentar en mejores condiciones esta problemática, como enfocar de forma directa a la población en riesgo. En primeras indagaciones se conoce que la mayoría de las víctimas por este tipo de violencia han tenido varios intentos previos o simplemente muestran una tendencia delatora a cometer este hecho.

- Los medios más comunes por los cuales se producen las muertes accidentales son los de intoxicación, precipitación y sofocación. Este comportamiento se ha mantenido en años anteriores, lo que nos hace suponer que muchas de estas muertes pueden ser evitadas mediante campañas de prevención. Insistimos en esta necesidad, que la hemos repetido desde hace dos años y que ahora la planteamos en los foros de seguridad ciudadana.

- Otra consideración que se debe tener en cuenta es que cerca del 20% de muertes accidentales se debe a accidentes laborales; por ello, se hace necesario promulgar ordenanzas y acciones del Ministerio del Trabajo para exigir seguridad industrial en empresas y fábricas que funcionan en todas las zonas industriales del DMQ.

- Una conclusión que abordamos por primera vez en nuestros informes es que en la evolución de los diferentes delitos y desarrollo de las violencias, no aparece una señal de que en el DMQ se haya instalado la problemática del sicariato, ya que revisados varios documentos de indagación y denuncias de homicidios, estos mayoritariamente responden a riñas, asaltos en menor grado y otros, alejándonos de las características particulares con que ocurren este tipo de homicidios que son frecuentes en otras ciudades del país y de la región. Evidentemente, aparecen casos en los últimos dos años que, a decir del análisis del OMSC, se tratarían de eventos puntuales y aislados que obedecen a causas particulares y que no se deben leer como un comportamiento instalado en nuestra ciudad.

- No existen mayores indicios para poder determinar que en el DMQ aparezcan casos de bandas organizadas del crimen o bandas que buscan el elemento costo-beneficio para su operación, lo cual determina en última instancia un grado importante de organización. Si miramos la composición de cárceles y denuncias, estas mayoritariamente se vinculan a delitos contra las personas y propiedad de poca envergadura.

Si bien se han logrado resultados que deben ser evaluados, los programas implementados por la Policía y el Municipio pueden ser parciales y debatibles, puesto que se provoca un desplazamiento de los delitos, es decir, se consigue que los delitos se trasladen a otro lugar sin un verdadero efecto de reducción. Sin embargo, es importante señalar que al mismo tiempo se está exigiendo un mejoramiento en la forma de operar de las instituciones públicas, como son la Policía y el sistema judicial, de manera que estos cambios se mantengan. Hablar de un resultado positivo a corto plazo puede resultar poco efectivo, ya que existen al interior de este proceso elementos que tomarán su tiempo en efectivizarse, como es el caso de la participación ciudadana y su rol en coordinación con la Policía Nacional. El espacio jurídico requiere transformaciones que han sido discutidas largamente en los diferentes foros, con participación de múltiples actores en las frecuentes reuniones del comité interinstitucional; sin embargo, el OMSC evalúa periódicamente el desarrollo de estos planes, a fin de incorporar cambios necesarios.

Para el año 2008 se deben destacar varias acciones que consideramos importantes en el plano de la coordinación interinstitucional, como son:

- La producción de 30 boletines *Ciudad Segura,* en coordinación con la FLACSO, donde se trabajan temas de investigación alrededor de violencia y delincuencia, tales como los costos de la violencia, percepción de inseguridad, violencia escolar, seguridad ciudadana y política, violencia mediática, entre otros trabajos que son presentados en el marco de las reuniones mensuales del comité técnico interinstitucional, con la presencia de representantes o actores de la violencia citados anteriormente.

- Se ha desarrollado un trabajo conjunto entre la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC) y el OMSC, y los primeros productos son de gran utilidad para la comunidad, como conocer cuál es el comportamiento evolutivo de violencia y delincuencia en el DMQ durante fechas específicas y críticas (festividades y feriados, que implican desplazamientos masivos de la ciudadanía y desarrollo de conmemoraciones internas). Este trabajo permite alertar sobre acciones urgentes para enfrentar los diferentes problemas generados por la violencia y delincuencia en estas fechas. Por otro lado, se ha logrado apoyar la elaboración de la ordenanza para sancionar a quienes hacen mal uso de las llamadas de emergencia. El OMSC trabajó un informe con la CMAC, en el que se pudo detectar un alto porcentaje de llamadas de mal uso, entre otros hallazgos.

Bibliografía

Briceño-León, Roberto (2007). *Sociología de la violencia en América Latina.* Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Carrión, Fernando (2007). "Cronología de la violencia". *Boletín Ciudad Segura*, número 14. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

MDMQ. *Informes del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana,* números 1-9. Quito.

Programa Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Ciudad Segura,* números 1-12 (enero a diciembre de 2006). Quito: FLACSO, sede Ecuador.