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

Observatorios de Seguridad Ciudadana en la frontera norte ecuatoriana

Johanna Espín M.[1]

Introducción

En la actualidad, la inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Ante esta situación, los gobiernos locales se presentan como espacios de decisión clave para impulsar y coordinar iniciativas de gestión que promuevan la participación ciudadana en políticas de seguridad. Sin embargo, aún existen importantes limitaciones en la aplicación de estas políticas, producto de visiones parciales y sectoriales que impiden un abordaje integral y eficaz de los problemas de la inseguridad y la violencia; además, de manera frecuente, se evidencian problemas en los diagnósticos, en la generación de capacidades y compromisos institucionales.

En este contexto, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, con el auspicio del IDRC, vienen trabajando en el fortalecimiento de propuestas participativas de convivencia y seguridad ciudadana, para lo cual han iniciado un proyecto de fortalecimiento institucional y de apoyo a la implementación de observatorios de violencia en ciudades de la frontera norte ecuatoriana y otras ciudades latinoamericanas.

1 B.A. en Relaciones Internacionales y en Administración de Empresas. Egresada de la Maestría en Desarrollo Local y Territorio de FLACSO, sede Ecuador. Actualmente se desempeña como investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador.

Espín, Johanna (2009). **Observatorios de Seguridad Ciudadana en la frontera norte ecuatoriana.** En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia,* ed. Fernando Carrión y Johanna Espín, 179-194. Quito: Serie Foro FLACSO.

El propósito de la implementación de observatorios de seguridad ciudadana en dichas ciudades responde a la necesidad de avanzar sobre el vacío de información que existe en la actualidad, sobre todo en ciudades alejadas de los centros urbanos más importantes, con altos niveles de violencia y conflicto. En general, a nivel nacional y local, las políticas y acciones de control de la violencia y seguridad, en su mayoría, se realizan de manera reactiva por parte de las autoridades y la policía ante la ocurrencia de fenómenos violentos. Por ello, la creación de los observatorios de seguridad ciudadana busca transformar esta práctica para convertirla en un proceso de planeación continua que permita prevenir la violencia, disminuir la sensación de inseguridad y fortalecer la gobernabilidad local.

Pero, además, la implementación de dichos observatorios permitirá, por un lado, la generación de ámbitos de decisión y cooperación interinstitucional, y, por otro lado, el empleo de sistemas de información, encuestas de victimización, nuevas tecnologías para la georreferenciación ayudará a informar, a tomar decisiones fundadas y acertadas, y a rendir cuentas.

Con el fin de analizar el proceso llevado a cabo por FLACSO Ecuador e ICLEI para la implementación de observatorios de seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional en la frontera norte ecuatoriana, el presente artículo se dividirá en tres secciones. En una primera sección se realizará una caracterización de la situación general de la frontera norte ecuatoriana; en una segunda parte, se analizará específicamente el problema de inseguridad en la frontera norte, y en una tercera parte, se examinará el proyecto implementado por ICLEI y FLACSO. Por último, a partir de los análisis realizados se identificarán varias de las lecciones aprendidas en el proceso de implementación llevado a cabo en varias localidades de la frontera norte, que presentan características distintas y violencias particulares.

El caso de la Frontera Norte Ecuatoriana

Antes de abordar el proceso de implementación del proyecto de fortalecimiento institucional y creación de observatorios de seguridad ciudadana

en la frontera norte ecuatoriana, es necesario presentar una caracterización de la zona para poder entender su contexto y su problemática.

La zona de la frontera norte ecuatoriana existe como un área o región imaginaria o como una aspiración de la población; sin embargo, cuando nos referimos a la frontera norte ecuatoriana hablamos realmente de la zona que abarca a tres provincias limítrofes con Colombia: Esmeraldas, en la costa; Carchi, en la sierra, y Sucumbíos, en la Amazonía. La región de la frontera norte no existe como tal, dado que la división política administrativa del país reconoce, hasta ahora[2], sólo a las provincias, cantones y parroquias como unidades territoriales administrativas y no a la región. Además, si bien existen aspectos comunes que caracterizan a esta zona, la frontera norte en toda su extensión es un lugar demasiado heterogéneo y diverso como para una comprensión uniforme. Las provincias de la frontera norte son disímiles en todo sentido, ya sea en sus características geográficas, climáticas o sociales. No obstante, esta diversidad no solo se encuentra determinada por el tema regional, sino también tiene que ver con las diferencias notables que pueden existir de un lugar a otro en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones y su cercanía a lugares problemáticos debido al conflicto armado en Colombia. En la tabla que se encuentra a continuación se pueden observar algunos de los principales indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas, lo cual nos permite tener una idea de la vulnerabilidad de la región respecto al país y de cada una de las provincias fronterizas en particular. En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos es evidente dicha vulnerabilidad reflejada en los altos índices de pobreza, hacinamiento, analfabetismo, y falta de servicios básicos. El caso de Carchi es diferente, ya que los distintos indicadores reflejan una mejor situación no solo frente a las otras dos provincias sino en general, frente a la media del país.

2 Esta situación cambia con la nueva *Constitución política de la República del Ecuador*, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, que reconoce la creación de regiones como unidades territoriales administrativas.

Tabla 1. **Indicadores socioeconómicos comparados**

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	26,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,60	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4,5.
Elaboración: Johanna Espín M.

Incluso los conflictos sociales presentes en cada una de las provincias fronterizas son diferentes entre sí. Por ejemplo, en la frontera entre Carchi y la ciudad de Ipiales, los conflictos se relacionan con el contrabando y la extorsión, mientras que en la frontera entre Sucumbíos y el departamento del Putumayo, se vincula con la presencia de sicarios, narcotráfico y otras actividades ilegales relacionadas, y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco (departamento colombiano de Nariño), la violencia puede ser producto de conflictos de carácter étnico y también relacionados con el cultivo de sustancias ilícitas. No obstante, un elemento que ha sido común a toda la zona es la respuesta gubernamental ante las necesidades y planteamientos de las provincias fronterizas. Históricamente, la única respuesta ha sido el incremento de la presencia militar, por lo que las políticas tomadas a nivel nacional en materia de seguridad en la frontera responden a estrategias y programas diseñados de acuerdo a planes militares. Pero, además, en provincias como Sucumbíos y Esmeraldas, las fuerzas armadas han llegado incluso a cumplir funciones que se encuentran fuera de sus competencias, tales como proveer ayuda social e infraestructura de la que debería encargarse el Estado a través de otras entidades.

El problema de la (in)seguridad en la frontera norte

Específicamente, respecto al tema de la violencia y la inseguridad en la frontera norte ecuatoriana, podemos encontrar, de igual manera, una situación particular en cada provincia. El ascenso significativo de la violencia en la zona de la frontera norte en los últimos años es evidente. Si se toma en cuenta las tasas de defunción por homicidio[3] (por ser un indicador reconocido a nivel internacional para establecer comparabilidad) como indicadores de violencia en la frontera norte, podemos encontrar que las dos provincias que ocupan el primer y segundo lugar (Esmeraldas y Sucumbíos, respectivamente) con las tasas más altas de violencia en el país se encuentran en la frontera con Colombia. En 1990, Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidio; diez años después, Esmeraldas ocupa el primer lugar, Sucumbíos, el segundo lugar, y Carchi, el cuarto lugar (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 36-37). Para el año 2006, Esmeraldas y Sucumbíos continúan ocupando el primer y segundo lugar aunque Carchi haya descendido al décimo primer lugar (INEC, 2006).

A esta situación se añade la cercanía con el conflicto armado colombiano, que ha originado que exista la percepción generalizada de que la frontera se ha convertido en un foco de inseguridad por el cual se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades, aunque la información cuantitativa disponible que permita conocer y demostrar la relación de dicho conflicto con el incremento de la violencia ya sea en la zona o en otras regiones del país es precaria. En general, la información respecto a indicadores de violencia e inseguridad en la zona es escasa, de mala calidad o no abarca a lugares distantes de los centros urbanos, por lo que es difícil conocer el estado real respecto a la situación de violencia o conflictividad en la frontera norte ecuatoriana.

A pesar de esta situación, en el año 2006, el programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador realizó una investigación corta sobre algunos indicadores de violencia e inseguridad en la zona de la frontera

3 Para el cálculo de las tasas de defunción por homicidio a nivel provincial, se utilizó información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en los anuarios de estadísticas vitales para los años 1990, 1999 y 2006.

norte, con el propósito de indagar si la percepción acerca de la situación en esta zona era objetiva. En este estudio se tomaron en cuenta cuatro indicadores básicos: homicidios, delitos contra la propiedad, derechos vulnerados y refugio. Entre algunos de los principales hallazgos de la investigación se encontró que si bien en todas las provincias se ha producido un incremento de las tasas de homicidios, es importante notar que las tasas de Carchi se encuentran muy por debajo de las tasas de las otras dos provincias, e incluso de las tasas de la media nacional, lo cual, una vez más demuestra la heterogeneidad de la región.

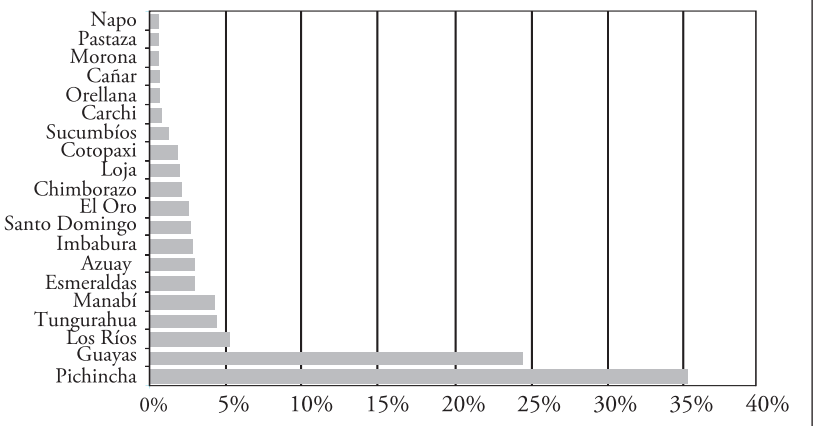
Tabla 2. **Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes**

Provincia	Tasa 1990	Tasa 1999	Tasa 2006
Esmeraldas	23,8	33,6	45,3
Sucumbíos	23,3	33,0	33,0
Carchi	9,6	18,8	10,3
Total	**10,3**	**14,8**	**17,3**

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Elaboración: Johanna Espín M.

Además, se encontró que las tasas de delitos contra la propiedad decrecieron en todas las provincias fronterizas, lo cual contrasta con la realidad de las grandes ciudades, donde más bien este tipo de delitos se ha incrementado en los últimos años (Pontón, 2006: 8). Según datos registrados por la Policía Judicial, en las provincias de Pichincha y Guayas se concentra más del 50% del total de las denuncias registradas a nivel nacional respecto a delitos contra la propiedad, mientras que provincias como Esmeraldas representan el 3% y Carchi, al igual que Sucumbíos representan apenas el 1%.

Gráfico 1



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial.
Elaboración: Johanna Espín M.

La recolección de datos para la investigación realizada fue llevada a cabo en la Dirección Nacional de la Policía Judicial, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, defensorías del pueblo y la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, más allá de los resultados obtenidos a partir de la investigación, lo más importante fue que se hizo aún más evidente que la información que existe actualmente sobre temas de violencia y seguridad en la frontera norte es muy precaria. En primer lugar, existen grandes diferencias entre la información proporcionada por diferentes instituciones; por citar un ejemplo, el número de muertes por homicidios según la Policía Judicial en la provincia de Carchi durante el año 2006 fue de 13 personas, mientras que según datos del INEC para el mismo año fue de 17 personas, es decir, el número de casos según la Policía Judicial fue menor que según el INEC, lo cual variaría las tasas de homicidio y, por lo tanto, de violencia. Estas diferencias en su mayoría corresponden a problemas de carácter metodológico en el registro de la información, en el caso señalado, la policía diferencia entre muerte por homicidio y muerte por asesinato, mientras que el INEC, que

se basa en la lista corta de ordenamiento de las principales causas de muertes CIE-10, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, no reconoce dicha diferencia. No obstante, los problemas metodológicos pueden ser aplicados a todo tipo de indicadores de violencia, ya que cada institución utiliza su propia metodología para clasificar y registrar información. De igual manera, las diferencias pueden surgir por otro tipo de problemas que tienen que ver con el seguimiento de los casos, por ejemplo, si una persona es atropellada en una vía pública pero, después de un tiempo, muere en un centro de salud, la institución encargada del caso –generalmente, la policía– registrará el caso como lesiones por atropellamiento y no como muerte por atropellamiento. Por último, otro de los factores que incidiría en las brechas de información de una institución a otra tendría que ver con el difícil acceso a la información de las áreas rurales, las cuales, en las provincias fronterizas, representan la mayor parte del territorio. Para ejemplificar, en el caso de la provincia de Carchi, tanto el Ministerio Público como la Policía Judicial se encuentran únicamente en capacidad de proporcionar información a nivel de la ciudad de Tulcán, capital de la provincia. Una de las razones por las cuales no pueden proporcionar información de otros cantones se debe a las grandes distancias geográficas y, sobre todo, a las vías en malas condiciones –esta situación es aún más notoria en provincias como Sucumbíos, cuya extensión territorial es mayor– y la otra razón se relaciona con la falta de cobertura de medios de comunicación en áreas rurales, tales como teléfono, fax o servicio de Internet.

Entonces, si consideramos que "la información es en muchas esferas una forma especial de poder, (y en) la seguridad, la información es un elemento central para el diseño de políticas, identificación de problemas y brechas en la eficiencia" (Dammert, 2005: 11-12), la necesidad de establecer observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana adquirió una vital importancia ya que se podría atacar el problema respecto a la falta de información confiable sobre indicadores de inseguridad que permitan tomar decisiones adecuadas.

Proyecto Observatorios de Violencia en la Frontera Norte

Hasta el momento, con el fin de enfatizar la complejidad de la zona de la frontera norte ecuatoriana, se ha tratado de reflejar que la región fronteriza es un lugar con ciertas características particulares, entre ellas su heterogeneidad, y además, que es una zona vista como un lugar problemático en materia de seguridad ciudadana en el Ecuador, a pesar de que la información que respalde esta sensación es incierta. Frente a esta situación, FLACSO Ecuador e ICLEI-LACS firmaron un convenio de cooperación en el año 2007, para la promoción e implementación de tres Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana, uno en cada provincia de la frontera norte. El propósito de la implementación de estos observatorios de violencia fue intentar avanzar sobre el vacío de información que existe en la actualidad, sobre todo en estas ciudades alejadas de los centros urbanos más importantes, en las cuales se presentan altos niveles de conflictividad.

El proceso de implementación del proyecto se llevó a cabo considerando como objetivo general: proveer de una herramienta técnica para la toma de decisiones en políticas de seguridad ciudadana acordes a su realidad a las provincias de la frontera norte ecuatoriana. En general, el fin de los observatorios sería constituirse en una herramienta que recopile y sistematice información confiable y veraz que permita a los responsables de las administraciones locales analizar el problema de inseguridad y estructurar políticas y programas adecuados basados en información real, oportuna y confiable.

Metodológicamente, los observatorios abordarían el seguimiento, monitoreo y evaluación de indicadores tales como muertes por causas externas, delitos contra la propiedad y denuncias por casos de violencia intrafamiliar a partir de la información registrada por las diferentes instituciones involucradas en la materia en cada una de las provincias de la región. Una vez que la información recopilada sea consolidada y procesada, se necesitaría realizar un análisis y evaluación de ella con un grupo de funcionarios –un Comité Interinstitucional– conformado por autoridades y otros actores locales con capacidad de, con base en los resultados, diseñar recomendaciones y tomar decisiones.

En la actualidad, como resultado del proyecto ejecutado en la frontera norte, se conformó un primer observatorio en la ciudad de Tulcán, liderado por el Gobierno Provincial de Carchi. Como primer paso, el observatorio de seguridad ciudadana de Carchi ha establecido una línea base sobre la situación de inseguridad en la provincia con el afán de consolidarse como una herramienta técnica y un espacio de concertación. Este logro no solo ha permitido establecer un sistema de información válida y confiable, sino, además, se han definido, junto con otras instituciones, como el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, los indicadores que serán medidos y evaluados tanto en la región de la frontera norte como en la ciudad de Quito. En el caso de Carchi, dadas sus características y problemáticas particulares, además se decidió incluir dos indicadores adicionales; el primero, un indicador sobre abigeato –por ser una provincia con una extensa área rural, dedicada en su mayoría a las actividades agropecuarias–, y un segundo indicador sobre extorsión, por ser un fenómeno reciente pero que ha tenido un gran incremento en los últimos años y, sobre todo, por incrementar exponencialmente la percepción de inseguridad de la población. Además, se ha establecido una guía metodológica con el fin de proporcionar sugerencias sobre prácticas adecuadas para la implementación de un observatorio en una provincia pequeña o intermedia, que no cuente con un alto nivel de recursos. Dicha guía ha sido resultado tanto del trabajo realizado para la implementación del Observatorio de Carchi como del trabajo realizado y de los obstáculos enfrentados para la implementación de los observatorios en las otras provincias.

Otro logro importante alcanzado durante la ejecución del proyecto ha sido poder captar el interés del Gobierno nacional en la implementación del proyecto. El Ministerio de Gobierno y Policía decidió apoyar, a través de las gobernaciones de cada una de las provincias fronterizas, la consolidación del proyecto como la institución que lidere el proceso a nivel provincial. En la provincia de Carchi, el gobernador forma parte del comité interinstitucional y apoya el proceso a pesar de que no lo lidere. En las otras provincias, debido a la inestabilidad de las principales autoridades de las gobernaciones, el proceso de implementación del proyecto no fue posible. De todas maneras, el proceso de acercamiento al poder ejecutivo

fue significativo ya que para iniciar un proyecto de este tipo es esencial que exista la voluntad política de las autoridades encargadas del manejo del tema de seguridad.

Para finalizar, si se considera que el propósito inicial del proyecto fue establecer tres observatorios en la zona de la frontera norte ecuatoriana y se ha logrado, hasta el momento, establecer un solo observatorio de seguridad ciudadana, es necesario realizar un breve análisis con el fin de establecer algunos factores que hayan incidido en la posibilidad de constituir o no los observatorios fronterizos. En primer lugar, cabe señalar que en el Ecuador, la inestabilidad política ha sido una constante; sin embargo, en lugares como las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, a diferencia de la provincia de Carchi, esta situación se ha agravado. En las provincias mencionadas, la mayoría de instituciones carecen de poder de convocatoria, o el constante cambio de sus autoridades les ha restado credibilidad, y, además, no se ha evidenciado una cultura de trabajo interinstitucional que podría fortalecerlas.

En Sucumbíos, la credibilidad de la Gobernación como institución responsable en materia de seguridad ciudadana es casi nula, debido, en parte, a la gran inestabilidad en el cargo de su principal autoridad, el gobernador, el cual, por ser un cargo político y no elegido por voluntad popular, se remueve constantemente, a pesar de que en Sucumbíos hasta el prefecto provincial, elegido popularmente, fue removido de su cargo. Y en parte también se explica por la fuerte presencia de militares en la provincia, quienes, históricamente, han cumplido la función de mantener el orden e incluso servir de mediadores en problemas de convivencia entre diferentes actores, por ejemplo, entre organizaciones indígenas y empresas petroleras. Por otro lado, otra institución que podría asumir el papel coordinador, como el Ministerio Público, en este caso, es una institución biprovincial, es decir, su jurisdicción abarca las provincias de Orellana y Sucumbíos, ya que no cuentan con el personal suficiente ni la tecnología necesaria para poder registrar denuncias en un área tan extensa geográficamente. En la provincia de Esmeraldas, igual que en la provincia de Sucumbíos, existe una gran inestabilidad en las autoridades principales de las instituciones, pero en menor grado. El principal problema en esta provincia es el desconocimiento por parte de las autoridades de la importan-

cia de ejecutar acciones preventivas y no reactivas en materia de seguridad ciudadana, las cuales quizá no generen votos o réditos políticos. En Esmeraldas, no se logró implementar el proyecto, principalmente por la incapacidad de las instituciones, para las cuales el proyecto no era prioritario, ya que no generaba acciones visibles en el corto plazo. Y, en el caso de Carchi, existen instituciones más sólidas, como el caso del Gobierno Provincial de Carchi o el Ministerio Público de Carchi, que han podido llevar adelante un proceso de implementación de un observatorio y, a la vez, de fortalecimiento de sus propias instituciones.

No obstante, la presencia del Estado en la zona de la frontera norte es débil no solo a nivel institucional. En la zona, la cobertura de servicios básicos es casi inexistente, y los programas de apoyo a la comunidad son descoordinados, lo que genera que las poblaciones vivan en una situación de exclusión y marginalidad. En las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, un gran obstáculo para la implementación de los observatorios fueron las distancias geográficas, que se constituyeron en un problema debido a la concentración de las principales instituciones en las capitales provinciales y a la falta de vías de comunicación en buen estado con las zonas rurales, que ocupan la mayor parte del territorio en ambas provincias. A esto se añade la dificultad en la comunicación, sea vía telefónica o a través de Internet, debido a la escasa cobertura de servicios básicos, como luz y teléfono, y a la mala calidad de los pocos existentes.

Si observamos a simple vista el primer factor que ha incidido en el difícil establecimiento de los observatorios en las provincias fronterizas, encontramos que parecería que la agenda de seguridad en la frontera ha estado determinada únicamente por intereses de carácter militar, es decir, de seguridad nacional, sin considerar que el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales es un eslabón clave en cualquier programa de desarrollo fronterizo (Valarezo y Torres, 2004: 87-90). Y, si a esta situación se combinan las demandas básicas desatendidas y no resueltas en los cantones y parroquias, entonces podremos comprender más exactamente el contexto particular de cada provincia, por el cual es complejo establecer observatorios de seguridad ciudadana y lograr el fortalecimiento institucional local en la materia.

Lecciones aprendidas

El proceso de implementación del proyecto en las localidades de la frontera norte ecuatoriana permitió que se pudiera obtener una serie de lecciones de carácter metodológico y estructural que podrían ser útiles para la implementación de este tipo de herramientas en otras áreas, pero considerando las particularidades de cada lugar.

A nivel metodológico, en primer lugar, se evidenció que existen serios problemas con el registro de la información a nivel de las instituciones locales. Generalmente, la información disponible solo abarca el cantón en el cual se encuentra la ciudad capital de la provincia, por lo que no se refleja la problemática de toda la provincia sino, básicamente, solo de su centro urbano. Por ejemplo, en el caso de Carchi, se preveía inicialmente empezar el trabajo con el establecimiento de una línea de base a nivel provincial. No obstante, las instituciones que manejan la información y serían la fuente primaria del observatorio de seguridad ciudadana registran únicamente información a nivel del cantón Tulcán y no de la provincia en general, por los problemas mencionados en las secciones anteriores. Por otro lado, en el caso de registrar información, la misma no se encuentra documentada de manera adecuada, por lo cual no es información de calidad ni confiable y no permite profundizar en el análisis de los elementos que expliquen las dinámicas de la violencia. Por esta razón, para el adecuado funcionamiento del observatorio de seguridad ciudadana, se diseñaron matrices de recolección de información, de tal manera que la persona encargada de recopilar los datos en las diferentes instituciones extraiga la mayor información relevante sobre cada caso para poder contar con un mayor nivel de desagregación de datos y de elementos que permitan identificar las dinámicas delictivas. Y, por último, cada institución trabaja con un sistema de registro de información y una metodología diferente, por lo tanto, antes de empezar la recolección de la información sería necesario realizar un estudio de las distintas fuentes y sus metodologías de trabajo para poder determinar con cuáles instituciones sería más conveniente llevar a cabo el trabajo. Como se observa, los problemas son varios; no obstante, revelar estos problemas en las fuentes de información constituye en sí mismo un primer avance ya que podría permitir que se pro-

duzca un mejoramiento en la calidad de la información de las instituciones debido al interés de otras instituciones por la información recopilada o, al menos, se genera conciencia de las fallas existentes en los sistemas de registro de la información.

En este mismo nivel, sería necesario también tener presente que a partir de la creación de esta herramienta es necesario, de igual manera, constituir espacios de reflexión y análisis, incluso análisis crítico respecto a la propia metodología del trabajo del observatorio. En el caso de la provincia de Carchi se decidió incluir el tema de extorsión, a pesar de que este tipo de indicadores no se mide en otros lugares. Esta decisión estuvo basada en la idea de que si bien medir las tasas de homicidios les permitía compararse con otros lugares, no reflejaban la problemática real de la provincia y sus implicaciones, como lo haría un indicador acerca de extorsiones, el cual no solo revelaría la existencia de un problema en la localidad sino, además, nos genera preguntas respecto a las condiciones –que podrían ser estructurales– por las cuales se ha producido dicho problema. Incluso, se podría llegar a cuestionar los indicadores actuales y propender a la construcción de indicadores que reflejen más adecuadamente la realidad de la violencia, conflictividad e inseguridad, los cuales no estarían determinados por elementos aislados como los homicidios sino por un conjunto de variables, similar al índice de inflación que reflejen mejor la complejidad de los fenómenos.

A nivel estructural, es importante señalar que los observatorios de seguridad ciudadana son concebidos únicamente como una herramienta de medición, como su nombre lo indica, de observación, pero su existencia no reduce las tasas delictivas en un determinado lugar, para eso es necesario establecer otras medidas o políticas. Durante el proceso de implementación de un observatorio, es completamente necesario especificar claramente esta característica ya que la implementación de esta herramienta puede generar falsas expectativas en la población, que luego pueden conducir a problemas o presiones sociales debido a frustraciones ante la incapacidad del observatorio de reducir los índices delictivos. Por esto, hay que considerar y explicitar en todo momento que el propósito de un observatorio de seguridad ciudadana es servir de apoyo en el proceso de toma de decisiones; sin embargo, son las autoridades y actores sociales

quienes toman las acciones y decisiones adecuadas en materia de seguridad ciudadana.

Por otro lado, se debe considerar que el establecimiento del observatorio en la provincia de Carchi es un primer paso; sin embargo, es necesario reconocer que no existe una cultura generalizada de la denuncia en la provincia, por lo que los datos obtenidos no reflejarían la cifra negra oculta detrás de las cifras de denuncias registradas. Además, existen delitos que se denuncian poco por temor a represalias y otros que no se encuentran tipificados y, por lo tanto, son invisibilizados, tal es el caso de la extorsión y el sicariato, respectivamente. En este sentido, es necesario reconocer que si bien los observatorios de seguridad ciudadana son herramientas que permiten recopilar información cuantitativa, es preciso complementarla con estudios cualitativos que nos permitan obtener una imagen más completa y real de las condiciones de cada localidad.

Por último, la principal lección del proceso se relaciona con la necesidad de promover y colaborar en el fortalecimiento institucional a nivel local y en la cooperación interinstitucional, como una forma de lograr la implementación de un observatorio. En las secciones anteriores se abordó el tema de los desafíos por los cuales ha sido difícil implementar el proyecto en todas las localidades esperadas, y se mencionó que uno de los principales problemas ha sido la debilidad de las instituciones y autoridades locales; por ello, se hace evidente que un observatorio no podría ser implementado en una localidad sino existen instituciones fuertes que puedan adoptar dicha herramienta, prolongarla en el largo plazo y, además, tomar decisiones sobre políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en la información proporcionada. En ese caso, es necesario trabajar de manera paralela, por un lado, promoviendo la importancia de la implementación de un observatorio como herramienta de medición de la violencia y seguridad en una localidad y, por otro lado, fomentando la cooperación interinstitucional como un mecanismo para lograr el fortalecimiento de cada institución de la localidad, ya que sin dicho fortalecimiento institucional sería difícil no solo crear un observatorio de seguridad ciudadana, sino implementar cualquier política en el tema de seguridad ciudadana.

Bibliografía

Arcos, Carlos; Carrión, Fernando y Edison Palomeque (2003). *Ecuador. Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia 1990-1999.* Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Dammert, Lucía y Lisa Zuñiga (Eds.) (2007). *Seguridad y violencia. Desafíos para la ciudadanía.* Santiago de Chile: FLACSO, sede Chile.

INEC (2006). *Anuario de Estadísticas Vitales: nacimientos y defunciones*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.

Pontón, Daniel (2006). "Violencia en Frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana", en: *Boletín Ciudad Segura,* número 10, octubre 2006. Quito: FLACSO, pp. 4-9.

Valarezo, Galo Ramón y Víctor Hugo Torres (2004). *Frontera Norte Ecuatoriana.*