

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



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
<i>Fernando Carrión y Johanna Espín</i>	
REGISTROS INSTITUCIONALES DE INFORMACIÓN EN VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	
Sistemas de información en violencia y seguridad ciudadana: fuentes y métodos	35
<i>Rafael Espinosa</i>	
Registro de datos en temas de seguridad ciudadana: el caso del OMSC	49
<i>Paco García</i>	
MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA EL REGISTRO DE INFORMACIÓN	
El uso de los métodos cualitativos para comprender la violencia	73
<i>Alfredo Santillán</i>	
Elementos para la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de planes municipales de seguridad pública: el caso de Barra Mansa, Brasil	89
<i>Ludmila Ribeiro y Luciane Patricio</i>	

Los cuentos mediáticos del miedo	117
<i>Omar Rincón y Germán Rey</i>	
Ojos de Águila: una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito	137
<i>Sara Löfberg</i>	
OBSERVATORIOS DE VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	
Observatorios de la Seguridad: El caso de Barcelona	161
<i>Jaume Curbet</i>	
Observatorios de Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte Ecuatoriana	179
<i>Johanna Espín</i>	
El Observatorio Regional de Paz Cauca, Nariño	195
<i>Gildardo Vanegas</i>	
LAS ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN	
Encuestas de victimización por muestreo: el caso de Venezuela <i>Alberto Camardiel</i>	211
¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización	225
<i>Máximo Sozzo</i>	
La prevención de la (in)seguridad en Barcelona	261
<i>Joseph Lahosa</i>	
Breve reseña de los autores	283

Presentación

El incremento del crimen y la delincuencia en América Latina durante los últimos años ha colocado el tema de la prevención del delito y la disminución de la inseguridad en un lugar preponderante en las agendas de política pública y en las discusiones académicas en América Latina. A lo largo del continente, se han aplicado una serie de medidas con el fin de detener el crecimiento de la violencia. Sin embargo, la mayor parte de las estrategias y políticas implementadas no responde a un conocimiento profundo de la realidad, ya que los diagnósticos en los que se basan son poco rigurosos, sin un cuestionamiento de fondo respecto a la información empleada. Las cifras sobre violencia y delincuencia existentes se asumen como un hecho sin considerar que ellas, en sí mismas, constituyen un objeto de estudio.

Precisamente, en esta reflexión se inscribe esta publicación, cuyo objetivo es generar un debate inicial sobre la necesidad de cuestionar las propias bases de la producción de información en el ámbito de la violencia e inseguridad. La realización del seminario latinoamericano “Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y la toma de decisiones” y de esta publicación, que recopila sus principales resultados, parte de la necesidad de debatir acerca de las fuentes de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores, entre otros, si tenemos en cuenta que los mismos se utilizan para el diagnóstico y la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana que aportan a la prevención de la violencia y el conflicto en las ciudades latinoamericanas.

La presente publicación surge del trabajo conjunto llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretaría para América Latina y el Caribe (ICLEI-LACS), con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Su realización ha sido posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Laura Valente
Directora
ICLEI - LACS

Paco Moncayo
Alcalde
D.M.Q

Introducción

Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción

Fernando Carrión M¹.
Johanna Espín M.

La violencia en América Latina ha crecido, diversificado y cambiado, al extremo que se ha convertido en uno de los temas centrales del debate académico y de las agendas de política pública. Si bien los números de la violencia muestran un proceso de crecimiento del delito, los mismos no aportan al conocimiento profundo de la criminalidad; sin embargo, sí terminan por imponer los discursos de la violencia y de las políticas de seguridad (en los que predominan el estigma y la represión). Por eso, la importancia del debate respecto al “lenguaje de los números”. La información estadística existente no debe asumirse como algo dado sino más bien convertirse en objeto de estudio y partir del cuestionamiento de las fuentes de información.

Este cuestionamiento tiene base en las siguientes premisas: a) El carácter oficial de las estadísticas tiende a sesgarlas, lo cual conduce a su comprensión como productos “manufacturados”; b) La marcada falta de sistematicidad y deficiencias en el registro de la información es evidente; c) Las dificultades intrínsecas en el conteo de cierto tipo de delitos, como pueden ser el linchamiento o el sicariato, entre otros; y d) El hecho de que la totalidad de los delitos se calcula con base en hechos *ex post*, es decir, una vez cometidos los actos violentos y, en muchos casos, una vez denunciados. Pero no sólo por el cuestionamiento sino también

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, Concejal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del diario *Hoy*.

porque en la era de la información es imposible prescindir de ella para cualquier actividad pública, privada y comunitaria. Sin embargo, poco es el tiempo que nos hemos dado para reflexionar sobre cómo se construyen las bases y los sistemas de información. De allí que uno de los grandes debates que se deben impulsar en el campo de la comprensión de la violencia y la seguridad ciudadana esté relacionado con las posibilidades de su conocimiento empírico, para, de esta manera, poder aproximarse desde la realidad misma a los grados, las formas y las lógicas de las violencias, así como a los diseños y resultados de las políticas de seguridad ciudadana.

Hoy se da por sentada la existencia de una base de información sin cuestionar –siquiera– la forma en que fue construida; a lo sumo, lo que generalmente se achaca es la escasa cantidad de datos, su subregistro o la poca rigurosidad en su compilación. Es importante, por tanto y en primerísimo lugar, notar los problemas que se originan en la ausencia –por tanto en la invisibilidad/visibilidad– de la discusión acerca del lenguaje de los datos en el ámbito de la violencia e inseguridad ciudadana.

No se trata sólo de llenar un vacío de información para contar con buenos insumos, como tampoco de estar pegados a la coyuntura para reproducirla. Lo que se busca es conocer la violencia, evaluar la seguridad y monitorear las políticas implantadas desde la realidad misma², para lo cual se debe recurrir a teorías, metodologías e instrumentos que permitan captar el objeto total desde sus partes constitutivas. Y esto tiene que ver con dos elementos que son importantes: por un lado, cuáles son las tipologías analíticas e indicadores –tributarias de las teorías– y, por otro, cuáles son las fuentes (justicia, policía) y los instrumentos (encuestas, registros) a través de los cuales se puede aprehender la problemática, más aún si uno (indicador) y otro (fuente) pueden inducir a un tipo de conocimiento en particular.

Por eso, con este libro –que es una síntesis del seminario denominado “Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y la toma de decisiones”, que se realizó en Quito durante los días 14 y 15 de noviembre

2 Si no se procede de esta manera, se puede caer en tres vicios: el desarrollo especulativo del conocimiento, la toma de distancia frente a la realidad y la importación de teorías y prácticas desde lugares distantes.

del año 2007³– se busca problematizar la necesidad de repensar las bases empíricas del conocimiento –los cimientos–, esto es: las disciplinas y sus instrumentos, las fuentes de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores, entre otros; no dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino que adicionalmente existe la necesidad de cuestionar y debatir las propias bases de la producción de la información.

Es un tema de mucha relevancia al que se le ha dado poca importancia desde la perspectiva académica, al extremo de que no se lo ha estudiado como objeto, tal cual ha ocurrido con otros temas de investigación: policía, victimización o factores de riesgo. Por ello, con esta publicación se busca alertar a la “comunidad científica” de la necesidad de otorgar mayor relevancia al tema de la información y cómo se la construye.

El presente trabajo introductorio busca poner en debate y reflexión tres temas: primero, vincular los indicadores a las visiones teórico-metodológicas que las sustentan; segundo, relacionar los problemas de información a partir de las asimetrías que estas concepciones metodológicas introducen; y tercero, conocer el peso que tiene la globalización de la información en la generación de datos locales. Finalmente, viene una descripción de la lógica en que se presentan casos aleccionadores de la situación analizada.

La (re)constitución empírica del objeto: la violencia

Un punto de partida central tiene que ver con la necesidad de reconocer que ningún indicador, tasa o índice es neutro o carente de un referente teórico-metodológico; así como tampoco ninguna fuente de información es neutra. No hay que olvidar que las variables y los indicadores con los cuales se miden los delitos no son universales y puros, en tanto son tributarios de ciertas construcciones teóricas y metodológicas⁴. Cada teoría

3 Además del seminario mencionado, se contó con los resultados obtenidos del taller “Fuentes de información para la investigación: problemas y soluciones”, realizado el día 30 de septiembre de 2008, en FLACSO, sede Ecuador.

4 La epidemiología de la violencia es la corriente actual que más se acerca a esta definición. En este caso, los factores de riesgo son los que permiten entender la causalidad, y las prevenciones primaria, secundaria y terciaria son las que permiten reducir la inseguridad.

tiene su sistema de categorías y sus propias tipologías analíticas, aunque también en algunos casos hay ciertos conceptos que son compartidos, a pesar de tener significados distintos (polisemia).

Por eso es absolutamente pertinente formularse dos preguntas clave: ¿La violencia tiene una existencia plural y/o una expresión multiforme o es un concepto polisémico? ¿La violencia es un fenómeno histórico que depende del momento y del lugar que se trate? Es necesario zanjar estas cuestiones, para lo cual se debe precisar qué se entiende por violencia.

La violencia no puede ser entendida como una patología social captada a partir de los llamados factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino desde las relaciones sociales particulares que le dan nacimiento. Por ello, la información que se construye a partir de ciertos indicadores no termina por revelar sus realidades profundas, ni tampoco entender la violencia en su pluralidad y en su historicidad.

Como la violencia es plural, no puede ser entendida a partir de una sola de ellas, ni tampoco de una sola de sus formas, porque se cae en un reduccionismo complejo que puede llevar a muchos equívocos. Esto debería conducir a desentrañar fuentes, variables e indicadores afines a los tipos de violencias; así, por ejemplo, la violencia de género es imposible medir con tasas de homicidios (indicador) o con el registro de las denuncias, porque será subvalorada por cuestiones culturales (fuente); el sicariato o el linchamiento no aparecen explícitamente en las estadísticas oficiales porque el primer caso no está tipificado legalmente y en el segundo los códigos penales no establecen penas a colectividades sino a personas individuales (variables). ¿La violencia en los estadios, en la escuela o en la familia, quién la registra y cómo lo hace?

Por otro lado, si la violencia es plural, ¿cómo se puede medir la multiplicidad de violencias a través de una sola de ellas? Y, en la misma línea: ¿por qué hacerlo a través de una sola variable o indicador? En definitiva, ¿por qué reducir la violencia a una sola y ésta a una sola variable? ¿Por qué asimilarla a través de los homicidios? Esto tiene un par de explicaciones: por esta vía se conduce a la *criminalización del delito marginal* realizado, además, a través de explicaciones causales nunca bien fundamentadas de la pobreza, la desigualdad, la emigración, la edad o la etnia; así, las regiones, los países, las ciudades y los barrios pobres son los más violentos; los

jóvenes negros y migrantes son asesinos por antonomasia. Pero también porque el indicador homicidio se ha posicionado internacionalmente como un criterio homogenizador.

La medición de la violencia a partir de la tasa de homicidio se ha convertido en algo común. Un país es más violento que otro si su tasa es superior; crece la violencia si los homicidios aumentan; si los homicidios se realizan con armas blancas o con armas de fuego permite medir el grado de la violencia o si los homicidios fueron cometidos por jóvenes es violencia juvenil. Después viene la interrogante: ¿por qué la brecha es tan grande entre la violencia objetiva y la subjetiva?, cuando, más bien, ¿no será que se mide mal la violencia objetiva a través del homicidio, en tanto este indicador no es el mejor ni tampoco el más representativo? De esta manera se llega a caracterizar y definir inadecuadamente la violencia y, lo que es más grave, a diseñar las políticas de seguridad ciudadana.

¿Por qué se utiliza el homicidio para este fin? Se afirma que el homicidio tiene la ventaja sobre otros delitos porque es el que más se denuncia; sin embargo, sería bueno conocer en qué dato se fundamenta esta afirmación (¿una mentira repetida mil veces se convierte en una verdad?), sobre todo cuando los propios estudios sobre los homicidios muestran alta desviación estadística e inconsistencia de los datos, según la fuente que la registre; también se lo justifica porque la “literatura internacional” (sic) lo señala como de mayor impacto (¿económico, social, cultural?) y de mayor violencia (¿por encima del secuestro, el linchamiento o el sicariato?).

En el fondo lo que existe es un reduccionismo atroz donde la violencia termina siendo un símil de homicidio. Todo esto porque supuestamente es el más violento, el que más se denuncia y el de mayor validación internacional; sin embargo, no se toman en cuenta los problemas que trae para el conocimiento y para las políticas, entre los que se puede señalar los siguientes: hace “líquida” la violencia de género; produce estigmas juveniles y territoriales⁵ (generalmente los más vulnerables); se criminaliza

5 Se estigmatizan los territorios: barrios, ciudades, países y regiones (Latinoamérica se vanagloria de ser el “continente más violento del mundo”), así como a ciertos grupos de población (jóvenes, migrantes, afrodescendientes), lo que lleva a degradaciones simbólicas y reales, y a mayores niveles de violencia.

la pobreza (los delitos de cuello blanco no se registran); y se construye una ilusoria brecha entre la percepción de inseguridad y la violencia real (homicida) porque se considera “inalterable” la medición de los homicidios (con todos los problemas metodológicos señalados), con lo cual lo único flexible dentro de la ecuación termina siendo la percepción.

Continuar con el cálculo de la violencia por homicidios es como si la medición de la tasa de inflación se hiciera sólo a través de la variable alimentos, porque todos los consumen, porque son los más sensibles a los cambios de precios y porque se los puede comparar internacionalmente, entre otros justificativos. No resiste la menor explicación seguir en esa línea de justificar lo injustificable: el homicidio no debe ser la base que determine la violencia ni puede ser una variable que la contenga, como tampoco lo será cualquier otro indicador aislado; es imprescindible construir una “canasta” de eventos donde aparezca la especificidad del lugar que se mide, pero sin que se diluya la posibilidad de la comparación con ámbitos superiores (nacionales o internacionales).

Pero la violencia, además de ser plural, también es histórica. La del siglo pasado es distinta a la de ahora; el contexto de aquella época es diferente a la actual: los actores cambian, la tecnología es otra, así como las violencias se modifican. Eso significa que también las fuentes, las variables y los indicadores de la violencia deben transformarse debiendo –por tanto– ser altamente flexibles: la georreferenciación sólo ha sido posible incorporarla porque históricamente las nuevas tecnologías de la comunicación lo permitieron; la violencia de género sólo ha sido reconocida como tal recientemente –no en todo lado ni tampoco en su plenitud– gracias a las conquistas y reivindicaciones feministas; la privatización incorpora nuevas dimensiones económicas, políticas y de percepción, desconocidas hasta ahora; y la migración internacional otorga un escenario internacional que rompe fronteras en los ámbitos familiar (¿familias transnacionales?), económico (remesas) y cultural (pandillas), entre otros. La flexibilidad debe ir en el sentido de no ser una camisa de fuerza para las localidades y tampoco creer en la inmutabilidad.

De allí que la violencia no pueda entenderse –como tradicionalmente se lo ha hecho– a partir de las causalidades naturales (por lo tanto biológicas) o morales (vinculadas a la religión o a las tradiciones), como tampoco

co de su consideración exclusiva de la desviación legal (delito como anomia)⁶. La violencia tampoco es comprensible desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos (llamados *factores*⁷ de riesgo) que la determinan.

Y tampoco puede concebirse instrumentalmente, como lo hace la OMS/OPS (2002: 5) o el BID cuando definen a la violencia como: “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Esta es una definición muy instrumental que no cuenta con la posibilidad de identificar actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas.

La violencia debe ser concebida como una relación social particular del conflicto social (Carrión, 2008) y, por tanto, como *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008) que se cristaliza en un territorio y tiempo específicos. Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una condición social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y en el espacio, y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir, un continuo, sino un objeto (la violencia) construido socialmente en un lugar y en un momento particulares (espacio-tiempo).

Una definición y análisis como éstos nos debe llevar a replantear con fuerza los sistemas de información existentes, desde sus mismas bases y cimientos: las fuentes, los indicadores y las variables. Por eso no se trata sólo de mejorar los registros sino también de transformarlos, de tener mejores muestras sino de formular otras preguntas; de tener mejores fuentes de información que superen las clásicas de orden institucional, propias del orden represivo del Estado (policía, justicia), sino de multiplicarlas desde nuevas perspectivas disciplinarias y teóricas.

6 Algunas de las limitaciones que tiene la definición legal son las siguientes: primero, que el delito es un acuerdo o pacto social que excluye otras formas de violencia (la violencia de género no fue considerada durante mucho tiempo como delito y en algunos lugares aún no lo es); segundo, que cada delito es un hecho que tiene una pena; tercero, que las penas son personales e individualizadas (¿cómo juzgar un linchamiento si es colectivo?); y cuarto, que el delito se registra de manera ex post al hecho producido.

7 Según el *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)*, un factor es: “Elemento, concausa”.

En suma, es imprescindible empezar un debate sobre cómo medir las violencias, superando el sentido del “evento”. Además, es necesario modificar la noción de que una variable sea la que defina la violencia y que el criterio internacional construya el indicador. También porque la violencia no es una patología social que viene de ciertos atributos (factores de riesgo o causas)⁸, sino que es una relación social específica del conflicto, que es plural⁹, que tiene historia y que es histórica. Por tanto, sus tipologías analíticas, indicadores, variables, índices y fuentes deben ser repensados en su totalidad.

Algunos problemas del dato: las asimetrías en fuentes, instrumentos e indicadores no son casuales.

No se puede desconocer que actualmente hay intentos por mejorar los sistemas de estadísticas delictuales¹⁰, pero ninguno de ellos cuestiona en absoluto el origen conceptual, metodológico o institucional y, mucho menos, los problemas a los que induce la plataforma informativa existente. Por un lado, no permite la comprensión del fenómeno de la violencia y, por otro, produce invisibilidad de ciertas violencias (ej.: género); genera

8 Por eso la información proveniente de los indicadores propios de este paradigma (factores de riesgo o eventos) no revela la realidad profunda (suicidio, género, sicariato) y la pluralidad histórica de las violencias; pero sí construye estigmas inaceptables. Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS (2002), uno debe preguntarse por qué son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia –por ejemplo, de un país– si los dos conceptos tienen igual peso en la definición. Más aún si en el año 2000 los muertos por guerras fueron 18,6%, los homicidios representaron el 31,3% y los suicidios el 49,1% del total de las muertes violentas (OMS/OPS, 2002). Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad “autoinfligida”. Si esto es así, ¿por qué –entonces– los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?

9 Por eso, así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo étnico, también puede existir –como de hecho así ocurre– una violencia urbana.

10 Se debe resaltar el proyecto regional más ambicioso auspiciado por el BID, coordinado por CISALVA y en el que participa FLACSO, sede Ecuador, llamado “Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana”.

estigmatización de algunos grupos humanos (ej.: jóvenes) y produce desigualdades informativas (ej.: más ciertos delitos que otros).

De allí se desprenden, por ejemplo, ciertas *asimetrías* que producen efectos y problemas importantes en el conocimiento. Una primera asimetría tiene que ver con el hecho de que la construcción de los datos está dirigida prioritariamente hacia lo operativo e inmediato en detrimento del conocimiento real del fenómeno y su complejidad. Así se plantea desde el principio una dicotomía insalvable entre las políticas y la comprensión profunda del tema. Además, esto ocurre en virtud de un control del dato por parte de las fuentes debido al temor de la evaluación sobre el desempeño institucional y sus políticas, así como al desdén que se tiene del mundo académico.

Una segunda está relacionada con la mayor importancia que se le asigna a los hechos/eventos (delitos) de violencia¹¹ que a las políticas, para lo cual se ha recurrido prioritariamente a dos instrumentos clásicos: el *registro de las denuncias* obtenidas en los organismos de control, como son la policía y el sistema judicial, y las *encuestas de victimización*.

Desgraciadamente se ha dejado de lado la importancia de la información proveniente de *los victimarios u ofensores*, con lo cual se los invisibiliza para el conocimiento y se los presenta como chivo expiatorio para el señalamiento de la pena. Esto produce un doble efecto. En primer lugar, en el conocimiento de la problemática no hay esta importante óptica y, por lo tanto, no se registran las razones y contextos que el ofensor tiene para cometer los delitos. En segundo lugar, en las políticas se los presenta como personas carentes de derechos y sujetos a la máxima sanción posible (como derecho de la víctima). En general se recurre a ellos dentro de las prácticas investigativas dirigidas al establecimiento de la pena, pero no para la comprensión de la violencia. Si se llenara este vacío en el conocimiento, se obtendría información proveniente de la trilogía del delito, compuesta por: el evento, la víctima y el victimario.

Existe, como contrapartida, la ausencia de indicadores y estudios dirigidos al conocimiento del marco institucional y su desempeño; de allí que

11 Incluso dentro de ellas quedan por fuera, por ejemplo, la percepción de inseguridad (violencia subjetiva), las múltiples violencias que no están tipificadas como delitos y, también, situaciones ex ante el evento (asociación ilícita), es decir, un amplio abanico de violencias.

haya una subvaloración en el contexto de la información. Esto impide el monitoreo de las políticas así como llevar a cabo la evaluación de las acciones de seguridad implementadas, de tal forma que es difícil saber los resultados de las mismas¹² y conocer las características de las instituciones¹³.

Debido a las limitaciones de las fuentes oficiales de información (denuncias y registros), a fines de los años sesenta y principios de los setenta, aparecieron las llamadas “encuestas de victimización”. Estas se presentan, en unos casos, como alternativa y, en otros, como su complemento. En todo caso, las encuestas de victimización tienen el objetivo de ir más allá del conteo y las características del delito, para conocer la “verdadera” extensión del crimen (se realiza un cálculo del subregistro), cuánto se denuncia (legitimidad institucional), la naturaleza de la victimización (contexto, datos sobre el/la ofensor/a), el riesgo (probabilidad), la percepción de inseguridad (temor) y la autoprotección (seguridad), entre otros.

Una (fuentes oficiales) y otra (encuestas de victimización) aisladamente tienen limitaciones, pero su combinación ayuda mucho al conocimiento, independientemente de los problemas señalados. Hace poco –gracias a la criminología crítica– se han incorporado nuevos instrumentos de producción de información cuantitativa y cualitativa, provenientes de disciplinas tales como la etnología, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología.

También, en tercer lugar, en los estudios del delito hay una priorización de las *fuentes* provenientes de las instituciones de control como la policía o el sistema judicial y, dentro de ellas, de ciertos instrumentos como el parte policial o el registro de denuncias. Las fuentes son generalmente muy especializadas en ciertos componentes y de algunos delitos, y producen una visión unilateral que debe ser contrastada con otras fuentes. Así, por ejemplo, la policía o la justicia producen información propia a las competencias que tienen. Adicionalmente hay que tener en cuenta que las fuentes de información están ancladas en instituciones específicas, las cua-

12 Las cuales son calificadas a priori como “casos exitosos” antes de ser exportadas a otras realidades, sin beneficio de inventario.

13 Por ejemplo, la importancia de conocer la composición étnica y de género en la Policía para interpretar las posiciones machistas o de racismo imperante en sus actuaciones o, también, la estructura de ingresos y gastos para saber dependencias y prioridades.

les tienen algunos de los siguientes problemas: un relativo bajo nivel de institucionalidad (información técnicamente deficiente) y de legitimidad (información con poca credibilidad), son organismos altamente especializados (información sectorial), y como estas fuentes desarrollan sus actividades dentro del concepto de seguridad pública, su difusión es restringida o fraccionada.

Por eso se ve necesario, en primer lugar, reducir estas asimetrías y, segundo, ampliar las fuentes de información e instrumentos teórico-metodológicos con los aportes provenientes de otras ramas del saber, como pueden ser, por ejemplo: las de la *economía* para definir mecanismos que desentrañen los costos de la violencia, la composición de los ingresos y egresos de los presupuestos; la calidad del gasto en términos de eficiencia, entre otros; las de las *ciencias sociales y políticas* con la finalidad de incorporar instrumentos para analizar los actores, las correlaciones de fuerzas, los grupos étnicos, los impactos institucionales; las de la *historia*, con el objetivo de analizar los cambios, los procesos y los basamentos en los que se sustentan las tendencias; además, las de la *cultura*, para aproximarse a las identidades, a los valores, a los desarrollos tecnológicos; o las de la *antropología*, con el interés de incorporar los elementos propios que permitan entender las lógicas subyacentes a los comportamientos de ciertos grupos humanos. Por otro lado, se deben impulsar los trabajos sustentados en fuentes no convencionales de información como son los medios de comunicación, las encuestas cualitativas (*focus group*) y la investigación acción, entre otros.

En otras palabras, es imprescindible no solo debatir la consistencia de las cifras y los números, sino también los marcos teórico-metodológicos en que se sustentan. De allí que una definición de violencia en términos de una relación social de conflicto abre las posibilidades de comprensión del fenómeno más allá de los tradicionales números provenientes de las denuncias o las encuestas de victimización –propios, por ejemplo, de la epidemiología– que a esta hora se han convertido en fuentes insuficientes. Por eso, con este libro queremos abrir un abanico de posibilidades y no circunscribirnos a las fuentes clásicas, propias de la imposición proveniente de las tecnocracias internacionales.

La globalización de la información y sus consecuencias

Hoy en día la información se ha convertido en un poderoso instrumento del conocimiento y de las políticas en un doble sentido: mientras más informado se está es más factible que se acierte en las acciones, pero también hay que tener en cuenta que la información no es un elemento *neutral* en la construcción de determinados valores, saberes, posiciones y acciones. La información puede estigmatizar (territorios y grupos), negar ciertos tipos de violencias (delitos de cuello blanco), esconder algunos sectores (empresarios), auspiciar determinadas políticas (guardianía privada o mano dura), sobreexponer a grupos específicos (jóvenes), actores sociales (migrantes) y construir nuevos enemigos (migrantes, favelados), entre otros. La información no es neutra, como tampoco son sus fuentes.

Más aún si la información se ha globalizado, no sólo en el sentido que se ha generalizado, que circula a velocidades nunca antes vistas, que se difunde de manera incontrolable y que se produce con nuevas técnicas e instrumentos que poseen múltiples actores (no hay monopolios), sino porque también se han construido indicadores únicos y hegemónicos que permiten definir una política generalizada y hegemónica que no reconoce heterogeneidades ni disidencias.

En suma, con la internacionalización, uno de los elementos a partir de los cuales se tienden a generar conductas y prioridades de actuación es la *globalización de la información*; tras de la cual se cuelan los intereses de homogenización y supeditación a políticas de seguridad únicas y generales, propias del unilateralismo de la época de la postguerra fría. Esta afirmación se vuelve mucho más importante cuando con la globalización también se vive un proceso de imposición de normas y conductas mundiales que provienen de la producción y procesamiento de información. En primer lugar están los mismos instrumentos que se usan para compilar datos; allí están –por ejemplo– las Encuestas Internacionales de Victimización (ICVS) basadas en el modelo del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

La estandarización de indicadores únicos y con alta legitimidad ha sido un elemento central de esta imposición, no solo en el ámbito de la inseguridad con la variable *homicidios* (OMS/BID), sino también en la

economía con el *riesgo país* (Calificadoras Internacionales) y el de la pobreza con el Índice de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD), entre otros. Son estos indicadores los que definen un país violento (tasa homicidios), una economía sólida (riesgo país) o una ciudad pobre (índice de desarrollo humano) y son la base para definir la competitividad tan en boga en estos tiempos, es decir, las políticas que se deberían abordar.

Quizá tres elementos confluyan en esta línea:

- Primero, la construcción de los famosos *rankings*¹⁴, con los cuales ponen a competir a las entidades públicas, privadas y sociales alrededor de indicadores definidos por “alguien” externo, que es capaz de ponerse por encima de todos –por sí y ante sí– para decidir qué se debe hacer en una localidad según las definiciones de la globalidad. Hoy vivimos una competitividad y competición (no cooperación) reglada por indicadores de información que, en el caso de la violencia, tiende paradójicamente a incrementarla en vez de reducirla¹⁵. Y si uno no se somete a sus dictados se queda fuera de la cooperación internacional.
- Segundo, las *normas de calidad* sustentadas en coeficientes definidos de antemano por un sujeto perfecto e inaccesible, a los que solamente algunos pueden llegar debido a que su cumplimiento se define desde el nivel superior, sin tener en cuenta que la calidad se sustenta también en el respeto a la diversidad. Hay un desarrollo sin precedentes de los índices de calidad para mostrar eficiencia en la acción de determinadas instituciones bajo normas “internacionales”.

¹⁴ “Clasificación de mayor a menor, útil para establecer criterios de valoración” (DRAE).

¹⁵ Por ejemplo, en revistas como *América Economía*, muy dada a esta situación de expresar en sus *rankings* los países donde se debe invertir y en cuales no, según las tasas de homicidios, se llega a la conclusión de que los países con altas tasas de homicidios no deberían recibir inversión, lo cual no permitirá promover la producción, el empleo y, por lo tanto, disminuir la violencia. En otras palabras, se construiría una “causación circular”: a mayor violencia menor inversión externa, lo cual genera incremento de los homicidios.

- Y tercero, el desarrollo profuso de los llamados *observatorios del delito*, que no son otra cosa que sistemas centralizados de vigilancia epidemiológica de violencia. Hoy que existe una profusión de los llamados observatorios, que sirven más para acopiar información de un cierto tipo de datos y muy poco para conocer los problemas y menos para evaluar las políticas; lo cual no invalida su construcción si se los rediseña adecuadamente. Hay observatorios internacionales como el que existe en Centroamérica (OCAVI), a nivel nacional como el que se implementa en Uruguay y locales como el que se desarrolla en Quito. Pero adicionalmente también existen observatorios de medios de comunicación, de percepción de inseguridad o de niños y adolescentes¹⁶.

Los *rankings*, los índices de calidad y los observatorios se han convertido en poderosos instrumentos para establecer políticas internacionales, sin que prácticamente se invierta un solo centavo y sin que aparezca una cabeza visible con la cual confrontar. De esta manera, la competencia de las unidades (ciudades, países) se concentra en estos índices, los cuales conducen a la atracción de la inversión extranjera, al estímulo del turismo o a la promoción de la importación y exportación de ciertos productos, con lo cual la prevención se viene abajo y la violencia sube en los lugares donde los índices no son buenos.

No es posible que las entidades de la “cooperación internacional” nos dicten la agenda pública y definan los delitos que debemos perseguir. Ya es hora de recuperar la “soberanía del delito”, que no es otra cosa que perseguir las violencias que tienen mayor prevalencia y connotación social en cada uno de nuestros países.

¹⁶ Hay problemas con la agregación de la información, como también de desagregación; esto es, por ejemplo, tener información de orden nacional suficientemente detallada y homogénea, así como, a nivel local, contar con datos que puedan agregarse y también ser suficientes para interpretar la problemática, en el contexto nacional.

El juego de los números: entre la estadística confiable y la manufacturada

Los aportes a la estadística confiable deben ir en la línea de una sistematización que empiece desde la discusión de las variables, indicadores y fuentes de investigación generalmente utilizadas. No se trata sólo de producir nuevos datos que sean homologados internacionalmente, sino de reconstruirlos bajo una perspectiva analítica nueva, que sea capaz de aprehender la realidad diversa. Esto supone una discusión importante respecto de la comprensión de la violencia como construcción social compleja que vaya más allá de la violación de un contrato social explícito (delito) y de ciertas desviaciones naturales o morales. Además de construir este nuevo sistema categorial de indicadores, se hace imprescindible superar el carácter manufacturado que tienen las cifras desde el nivel teórico metodológico, así como desde su construcción más instrumental (datos y fuentes), para lo cual se deben superar algunas de las siguientes situaciones:

- La primera tiene que ver con los énfasis puestos en la recolección de determinados datos y de la proximidad a ciertas fuentes. Así tenemos que se construyen más datos respecto de la inseguridad (violencia) que de las políticas impulsadas. El sector público no evalúa lo que hace, sea directa o indirectamente y, sin embargo, asume como “caso exitoso” ciertas políticas venidas del exterior donde tampoco han sido evaluadas. Se trabaja mucho más la información que proveen las víctimas que los ofensores y mucho menos los datos de las condiciones estructurales que sirven de antecedentes o de contextos, cuando no se los mira con desdén.
- La segunda se refiere al nivel de *confiabilidad* que tienen los datos, en tanto la problemática de la violencia impacta directamente en la legitimidad de las instituciones que las producen, en la economía del país o ciudad y en el nivel de aceptación de las autoridades que gobiernan. De allí que no sea raro encontrar ciudades y países exitosos que construyen su imagen gracias a la manufacturación de las cifras, a pesar de que sus mismos estudios muestran una percepción de inseguridad bastante alta.

- La tercera está relacionada con la sobrevaloración que tiene la medición del *evento delictivo* en los sistemas de información y cómo por este camino se construye un conocimiento fraccionado y parcial de un hecho aislado producido por un individuo fuera de su contexto social, político, económico y cultural, definido a priori como un ser *antisocial*. Además, porque si se registran sólo los eventos delictivos se quedan fuera otras violencias que no son consideradas delitos, así como también la llamada violencia subjetiva (percepción de inseguridad, porque no es un evento), por ejemplo. Sin embargo, el temor es un imaginario que organiza la vida cotidiana: social (senderos) o individual (armándose). Pero también el hecho cuantificable (el delito) tiene limitaciones de subregistro, por ejemplo, de ciertas violencias (las culturales, el temor), otras las registra mal (sicariato) y todas son individualizadas y descontextualizadas. Si no hay delito es “un objeto sin sujeto presente”, es decir, sin violencia.

De allí que no se trate solo de medir un evento (delito) proveniente de disposiciones especiales (patologías) sino en –palabras de Sozzo (2008)– de cuantificar una *masa de eventos* nacida de una interacción social que producen las rutinas económicas, culturales y sociales en la vida cotidiana. Ello quiere decir que la masa de eventos no es la suma de los mismos, como tampoco encarna ni un antes ni un después del delito, sino que constituye un objeto (la masa de eventos violentos) construido en un continuo espacio-temporal a la manera de un proceso social complejo.

- La cuarta se vincula al tema de las fuentes de información, generalmente nunca debatidas y siempre asumidas como si fueran incuestionables, pero deben ser repensadas por el peso monopólico que tienen –por ejemplo, la policía–, por el carácter sectorial y por la fiabilidad y legitimidad institucional que expresan los números¹⁷. De allí que sea imprescindible construir sistemas de información colectivos y consensados.

17 “Las estadísticas oficiales no son el producto impersonal de registros mecánicos, sino que incorporan asunciones propias de aquellos agentes estatales que se encuentran involucrados en su producción”.

La superación de estos problemas viene de la transformación de las asimetrías, los énfasis y los pesos relativos de la información compilada, según los sistemas categoriales¹⁸. También la confiabilidad debe ser construida mediante un trabajo solvente en términos técnicos pero además contar con la participación de una pluralidad de instituciones que le den legitimidad en el consenso. Adicionalmente porque el sentido y la valoración del delito y el evento sólo podrán ser superados en la medida en que nuevos datos, fuentes, violencias, actores y escenarios puedan ser incorporados. Y, simultáneamente, porque la utilización de las fuentes tendría que ser monitoreada permanentemente para que los instrumentos técnicos del registro (parte policial, denuncia) se los utilice adecuadamente, así como la consolidación de la información. No está demás contrastar los datos con instrumentos diversos, como forma de verificarlos pero también de monitorear las fuentes utilizadas.

En otras palabras, esta problemática se podrá corregir con *sistemas de información independientes*, con el objetivo de fortalecer los espacios públicos de intervención; esto es, con información proveniente de una pluralidad de fuentes, con recursos financieros diversificados, con una inserción institucional amplia y con la compilación de múltiples datos que permitan construir una óptica consensuada y legítima, así como diagnósticos colectivos sobre la base de un lenguaje común, construido alrededor de los datos de violencia. Para ello se requieren marcos teóricos adecuados, capacidad técnica y legitimidad institucional.

Este es un ejercicio indispensable que debe continuar desarrollándose debido al carácter complejo que rodea a la violencia, mas sí se pueden percibir dos hechos que nublan la posibilidad de conocer en profundidad la *violencia real (objetiva)*. Por un lado, el carácter oficial e ideológico de la construcción de los datos y de la información lleva a la existencia de una *violencia manufacturada* (Sozzo), distinta de la anterior. Por otro lado, todo el proceso de construcción social del temor que tiene la población frente a la criminalidad conduce a la existencia de una *violencia aparente*, que finalmente se expresa en una brecha significativa frente a la violencia real.

18 Por categoría se entiende, según Coraggio: “aquellas determinaciones de existencia constitutiva de un campo de fenómenos delimitado científica y no empíricamente”.

En suma, se abre un interesante debate respecto de los datos, que deberá continuarse, en unos casos, para develar el sentido de la estructura actual de los sistemas de información y, en otros, para realmente acercarse a la realidad de la violencia y la inseguridad. Los primeros pasos están dados.

La estructura del libro

El incremento de la violencia en las sociedades contemporáneas ha hecho necesaria la medición de indicadores al respecto, con el fin de intentar comprender sus distintas dinámicas y manifestaciones. No obstante, abordar la problemática respecto a la medición de la violencia, debido a la complejidad del problema, supuso la necesidad de realizar su estudio en diferentes bloques de análisis e interpretación. Por esta razón, el presente libro se encuentra dividido en torno a cuatro ejes temáticos: registros institucionales de información, métodos alternativos para el registro de información, observatorios de violencia y seguridad ciudadana y encuestas de victimización.

Para el abordaje del tema de los registros institucionales de información, en primer lugar, es necesario considerar que las instituciones con la capacidad reconocida oficialmente para recolectar datos no siempre son conscientes de la necesidad de generar análisis confiables y oportunos sobre los datos recolectados, con el propósito de orientar políticas de prevención y control, y asegurar su seguimiento y evaluación. En este sentido, Espinosa, consciente de que la inexistencia de información depurada sobre criminalidad y violencia es el principal obstáculo para avanzar en la definición de acciones concretas de prevención y control, en su artículo plantea la necesidad de generar nuevos enfoques metodológicos capaces de registrar los diferentes tipos de delitos y eventos en los que se atenta contra las personas, la violencia sexual o contra la pareja, el daño o usurpación de los bienes, así como también sobre la respuesta ciudadana, del miedo a ser lastimado o violentado. Además, presenta una revisión del papel que han tenido las fuentes de información en la actualidad y esboza una propuesta metodológica para disponer de información útil y oportu-

na en materia de seguridad ciudadana. Por otro lado, García presenta el caso de la conformación y funcionamiento del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. Para esto, se enfoca no sólo en presentar la necesidad de las instituciones de mejorar su capacidad para registrar y analizar datos, sino cómo a través de la generación de espacios de cooperación interinstitucional se podría obtener un mejor registro de datos y sobre todo una mejor comprensión del fenómeno de la violencia mediante análisis más profundos de las cifras.

Sin embargo, cuando se considera la problemática de la medición de la violencia, es necesario reconocer que para una comprensión integral de las violencias, los datos obtenidos a partir de los registros institucionales oficiales no son suficientes. La mayoría de políticas públicas pretenden incidir en la parte cuantitativa del fenómeno de la violencia y reducir sus indicadores numéricos, sin tomar en cuenta las valoraciones y significaciones que están instaladas en la percepción de las personas y sobre las cuales se debería intervenir si se esperan resultados más allá del corto plazo. Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta otro tipo de estudios, como: métodos cualitativos de investigación, diagnósticos y grupos focales, seguimiento de medios de comunicación y otro tipo de herramientas tecnológicas como la video vigilancia. Precisamente, en el primer artículo de este capítulo, el objetivo de Santillán es determinar cómo la investigación cualitativa ha permitido comprender mejor la relación que existe entre violencia y subjetividad, es decir, percepción de inseguridad. Para esto, presenta algunas técnicas de investigación útiles en la práctica de la investigación cualitativa y su uso específico en los diagnósticos de seguridad, además del aporte que ha tenido la investigación cualitativa en los estudios de violencia.

En un segundo artículo, Ribeiro y Patricio realizan un estudio sobre la formulación de un plan de seguridad ciudadana en una ciudad brasileña, mediante el análisis de cada una de las etapas –diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y validación– que llevan a la elaboración del plan. El objetivo de su estudio es plantear un andamiaje metodológico que indique los pasos que podrían ser adoptados por investigadores que deseen materializar planes de seguridad pública con el objetivo de reducir la criminalidad y mejorar la calidad de vida en el espacio público local.

Por otro lado, conscientes de que el trabajo periodístico sobre el crimen, el delito y la inseguridad producen miedos en las personas, en un tercer artículo, Rincón y Rey presentan desde una perspectiva comunicativa dos estudios que dan cuenta de las representaciones y los discursos de la inseguridad ciudadana, realizados a partir del seguimiento de varios medios de comunicación en América Latina. Finalmente, dentro del capítulo sobre métodos alternativos para el registro de información, se incluye un primer acercamiento realizado al sistema de video vigilancia implementado en el Distrito Metropolitano de Quito. Si bien los sistemas de video vigilancia han sido utilizados en su mayoría por empresas privadas como una herramienta para combatir el delito, Löfberg plantea que, además, los sistemas de video vigilancia, si son correctamente monitoreados, pueden ser utilizados como un complemento a políticas de prevención situacional que aumenten el sentimiento de seguridad de la población y para la realización de investigaciones policiales.

En un tercer capítulo, se presentan casos de tres observatorios de violencia, cada uno con sus particularidades y metodologías propias. El afán de presentar estas experiencias se encuentra muy distante de establecer una guía única de buenas prácticas que pueda ser replicada en otros lugares. El propósito es enfatizar en la producción de conocimiento sobre la problemática de la violencia que se puede generar mediante el establecimiento de observatorios de seguridad ciudadana acordes a la realidad de cada localidad. Tal es el caso del Observatorio del Riesgo de Cataluña presentado por Curbet, en el cual, en una primera parte, se realiza una interesante descripción sobre los indicadores que se emplean, los cuales, de manera integral, abarcan las tres dimensiones básicas de la inseguridad personal: riesgo objetivo, riesgo percibido y riesgo tolerable, además de otros indicadores respecto a la vulnerabilidad, demandas de seguridad y funcionamiento de las políticas de seguridad. Y, en una segunda parte, a partir de la experiencia de la ciudad de Barcelona, se esbozan seis propuestas generales para el adecuado funcionamiento de los sistemas de información, que incluyan: observatorios de seguridad ciudadana, fuentes de información, indicadores, informes, encuentros o reuniones y redes. Sin embargo, debido a que los estudios sobre violencia y conflicto en Ecuador, Colombia y América Latina se han enfocado en las zonas urbanas, los dos casos restantes que se

presentan corresponden a zonas rurales, en las cuales además se pueden observar altos niveles de conflictividad. De igual manera, los dos casos comparten situaciones similares respecto a su exclusión en relación a los centros urbanos más importantes. De las zonas rurales se conoce poco y las distancias, la deteriorada malla vial, la poca y débil presencia de la institucionalidad pública y el poco peso demográfico, son algunos de los elementos que agravan esta situación. En el caso de Ecuador, se realiza un análisis del proyecto de implementación de observatorios de seguridad ciudadana en las tres provincias de la frontera norte –Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos–. A raíz de este estudio se obtiene una serie de experiencias, por un lado, respecto al difícil proceso de establecer un observatorio de violencia en una zona altamente conflictiva y, por otro lado, respecto a la importancia del fortalecimiento institucional como un mecanismo para establecer sistemas de información adecuados y adoptar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Pero sobre todo se pone en cuestión el uso de indicadores homologados, sin tomar en cuenta particularidades y conflictos propios de cada localidad. Y, en el caso de la región sur occidental de Colombia –departamentos de Cauca y Nariño–, Vanegas señala que debido a la carencia de un dispositivo que permita acopiar, analizar y difundir información sobre las violencias y los conflictos en la idea de avanzar en su conocimiento, se crea el Observatorio Regional de Paz, como una iniciativa de la sociedad civil. El observatorio funciona como un escenario permanente de investigación, seguimiento, análisis y reflexión de las políticas, los procesos y las problemáticas relacionadas con diversos temas, entre ellos: el conflicto armado, los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la gobernabilidad democrática y el desarrollo social y económico de la Región.

Por último, como complemento a los registros de información institucional y a los datos cuantitativos recopilados en los observatorios de violencia¹⁹, aparecen las encuestas de victimización. Estas herramientas surgen como un intento de atenuar los déficits de las estadísticas tradicionales; sin embargo, las mismas han sido muy criticadas, particularmente

19 En la mayoría de ocasiones, los Observatorios de Violencia o Seguridad Ciudadana son los encargados de realizar o contratar empresas especializadas para la aplicación de las encuestas de victimización.

por presentar problemas de carácter metodológico como basarse en la memoria de las personas y los posibles sesgos de las respuestas. No obstante, constituyen una herramienta complementaria interesante para la comprensión de ciertas dimensiones de la violencia, como la dimensión subjetiva, si es aplicada de una manera rigurosa. En el cuarto capítulo, se presenta un análisis crítico sobre las encuestas de victimización aplicadas en Venezuela, Argentina y Barcelona. En el caso de Venezuela, Camardiel indica que las encuestas por muestreo se han venido utilizando cada vez con mayor frecuencia para conocer el fenómeno social de la victimización. Por lo que, en primer lugar, presenta algunos elementos que describen las encuestas por muestreo y que permitirán evaluar su utilidad con este fin. Y, en segundo lugar, realiza una descripción específica sobre las ventajas y las limitaciones que han encontrado durante la experiencia particular del Laboratorio de Ciencias Sociales de Caracas, Venezuela, con este tipo de investigaciones cuantitativas. En el caso de Argentina, es notable que Sozzo realiza un análisis minucioso de las estadísticas de victimización elaboradas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, donde se incluye la forma en que se presenta y analiza la información cuantificada y plantea una serie de recomendaciones y propuestas para su modificación futura. Y, además, expone el tipo de muestreo utilizado en Argentina a la luz del contexto internacional, comparándolo con otras experiencias internacionales. En un último artículo, Lahosa expone el caso de Barcelona, en el cual no sólo se presenta la experiencia de las encuestas de victimización efectuadas, sino, en general, el modelo de seguridad implementado. Dentro de uno de los ejes de intervención del modelo se contempla el adecuado conocimiento de la realidad y, a su vez, las encuestas de victimización constituyen un elemento complementario dentro de este eje, junto con otros cuatro elementos. El artículo termina con el planteamiento de nuevas posibles demandas de seguridad y un nuevo marco conceptual para definir y diseñar estrategias de prevención, basadas en un conocimiento integral de la realidad.

Para terminar, es necesario mencionar que esta publicación no hubiese sido posible sin el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad-Secretaría para América Latina ICLEI-LACS, instituciones con las que

FLACSO sede Ecuador ha conseguido establecer una estrecha relación de colaboración desde hace varios años. Debido al interés que las instituciones mencionadas comparten con FLACSO en la necesidad de promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, estamos seguros de que esta publicación marcará únicamente el inicio de un trabajo de investigación a largo plazo en materia de seguridad ciudadana.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2008). *La inseguridad en su laberinto*. Quito: Ed. FLACSO-IMQ.
- Coraggio, José Luis (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca: Ed. Universidad Autónoma del Estado de México.
- OMS/OPS (2002). *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*. Washington: Ed. OMS.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y Policía*. Quito: Ed. FLACSO-IMQ.

**Registros institucionales de
información en violencia
y seguridad ciudadana**

Sistemas de información en violencia y seguridad ciudadana: fuentes y métodos

Rafael Espinosa del Vallín, MD, MSc¹

Introducción

La ciencia es en esencia un ejercicio de observación y la epidemiología una de las muchas formas que esta dispone para la medición ordenada de los fenómenos. El hombre es por naturaleza observador y, de alguna manera, inicialmente los sabios en la antigüedad y luego los científicos en la era moderna se han dedicado a sistematizar la observación con el fin de orientar al resto de sus semejantes.

Algunos de estos ejemplos los ilustra Rodrigo Guerrero en *Sistemas de información en los programas de prevención de violencia*, donde recuerda a Aristóteles como el gran sistematizador del conocimiento y describe las etapas que constituyen las bases del método científico: observación, inducción y deducción. Igualmente hace mención de Roger Bacon, fraile franciscano que insistió en la importancia de observar la naturaleza para explicar los fenómenos naturales sin necesidad de recurrir a la divinidad.

Uno de los principales problemas de salud pública en el mundo es la violencia, definida por la OMS como:

el uso intencional de la fuerza física o el poder, real o por amenaza, contra la persona misma, contra otra persona, o contra un grupo o comunidad que puede resultar en o tiene alta probabilidad de resultar en muerte, lesión, daño psicológico, problemas de desarrollo o depravación. (Krug, 2002).

¹ Investigador del Instituto CISALVA, Universidad del Valle.

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el Informe Mundial de Violencia y Salud, para el año 2000 sucedieron en el mundo 1.660.000 muertes violentas, de las cuales 830.000 correspondieron a homicidios y muertes debidas a guerras y conflictos internos; esta cifra corresponde a 14 homicidios por cada 100.000 personas. América Latina, con una tasa de homicidios de alrededor de 19 por 100.000 habitantes, es considerada una de las regiones más violentas del mundo. Países como Colombia, El Salvador, con tasas de 39,55 y 47 por 100.000, respectivamente, son considerados los más violentos de la región (Estadísticas Oficiales Policía, Medicina Legal y Observatorio de la Violencia de Honduras, 2006).

Uno de los tipos de violencia más frecuente es la intrafamiliar, que afecta principalmente a mujeres, menores de edad y ancianos. Según información de encuestas realizadas en el mundo, entre 10% y 70% de las mujeres han sido agredidas por su compañero (Krug, 2002). En Colombia, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 (PROFAMILIA, 2005) encontró que un 44,3% de las mujeres que conviven con un compañero o esposo han sido violentadas por ellos. Medicina Legal, por su parte, realizó, en el año 2005, 61.482 dictámenes de lesiones relacionados con violencia intrafamiliar (FORENSIS, 2006). El 61,2% correspondió a maltrato de pareja, 22,2% a maltrato entre familiares y el 16,6% a maltrato infantil.

La seguridad ciudadana, reconocida igualmente como un fenómeno que afecta a la región latinoamericana con implicaciones sobre el desarrollo económico de los países, de las libertades del individuo y la salud, es definida como:

un concepto jurídico que implica un conjunto de acciones y previsiones adoptadas y garantizadas por el Estado en una situación de confianza para preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pudieran afectarla, así como de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona (González, 2002).

Las cifras sobre inseguridad ciudadana se pueden apreciar bajo dos formas: las estadísticas oficiales de los países fundamentadas en las denuncias

ciudadanas o en encuestas de victimización. Ejemplos de datos en el Perú, reportados por la Policía Nacional (Estadísticas Policía Nacional del Perú, 2006) muestran que durante el año 2005 se denunciaron 1.582 casos de delitos contra la libertad de las personas y 6.268 casos de delitos contra la libertad sexual. Una encuesta de victimización realizada en Medellín en la Universidad de Antioquia en el año 2004 reporta que un 24,5% de la población había sufrido robos a mano armada, o que un 1,4% había sido víctima de delitos sexuales (Duque, 2004).

Para atender el problema de la inseguridad ciudadana y la violencia, orientar políticas de prevención y control y asegurar el seguimiento y evaluación de las mismas, es necesario asegurar la capacidad de recolectar y analizar datos de una manera confiable y oportuna.

La inexistencia de información, los datos incompletos no depurados y los errores en la medición de las estadísticas sobre criminalidad y violencia son el principal obstáculo para avanzar en la definición de acciones concretas de prevención y control. Se requiere, entonces, de sistemas con abordajes metodológicos adecuados que permitan registrar los diferentes tipos de delitos y eventos en los que se atenta contra las personas produciendo heridos o muertes, desprotección de los hijos, violencia sexual o contra la pareja, contra la integridad de los bienes y contra la seguridad pública, así como también la medición de la respuesta ciudadana, del miedo a ser lastimado o violentado, e incluso, sistemas que permitan medir la confianza en las instituciones que tienen la responsabilidad de protegerlos. De manera complementaria, es necesario adelantar investigaciones que documenten sobre los factores causales o las condiciones que favorecen o desfavorecen la comisión de actos violentos.

Fuentes de información

Disponer de indicadores adecuados en inseguridad y convivencia requiere contar con información confiable y oportuna. En América Latina existen varias fuentes que aportan información sobre hechos de violencia y delitos, tarea que realizan de acuerdo a la competencia y responsabilidad que tengan sobre el fenómeno. Se plantea una pequeña revisión de ellas

orientada a su papel y utilidad como insumo para el desarrollo de políticas de prevención y control.

El sector Salud ha sido tradicionalmente el encargado de atender las lesiones de las víctimas de acuerdo con su severidad, pero pocas veces identifica la causa o móvil por el cual consultan los pacientes (Espitia, 2000). Su forma de clasificar los diagnósticos de acuerdo con el daño físico u orgánico ha hecho que se desentienda de la causa social que la origina, situación que ha sido corregida desde la aparición del capítulo de causas externas dentro del Código Internacional de Enfermedades (CIE). Las instituciones de Salud Pública (hospitales) atienden a las personas lesionadas que solicitan sus servicios. En el caso de las muertes, la observación está limitada por el conocimiento solamente de aquellos que mueren en sus instalaciones. Tienen una importante cobertura en las ciudades, pero la mirada que realizan de este tipo de eventos está muy sesgada por la severidad de las muertes y poco aporta frente a la causa que las origina. Recientes desarrollos en el área de vigilancia de lesiones de causa externa que realizan los países permitirán mejorar la información sobre todos los casos de lesiones y lograrán que esta fuente sea de suma importancia para la toma de decisiones (Espinosa, 2008).

La Policía registra los delitos contra la vida e integridad personal, contra la propiedad y contra el Estado. En el caso de las muertes, los funcionarios de la Policía acompañan a los fiscales en los levantamientos o inspecciones de cadáveres y recolectan datos acerca de la víctima, las características de modo, tiempo y lugar, y, en general, las que pueden contribuir a la investigación criminal. Generalmente son los primeros en conocer los casos de muertes violentas y delitos de mayor impacto, y, por esto, los datos relacionados con la hora de ocurrencia de los hechos, registrados por la Policía, son los más confiables. Frente al registro de las lesiones personales y otros contra la propiedad, que igualmente son de conocimiento de la Policía, solo se registran cuando el hecho es denunciado y en algunos casos solo informan las lesiones que generan una incapacidad mayor de 30 días; tienen la mayor cobertura de información sobre delitos en el territorio nacional. Puede decirse que la Policía es la institución que registra mayor información relacionada con los delitos (Espinosa, 2008).

Otra fuente de información muy importante es Medicina Legal, entidad de carácter científico que actúa como auxiliar de la justicia en la práctica de pruebas periciales desde diferentes disciplinas de la salud –medicina, laboratorio clínico, odontología, microbiología– y la antropología. Tiene la misión de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en materia criminalística. Además, practica las autopsias a las víctimas de muertes violentas (homicidios, suicidios, muertes de tránsito y otras no intencionales), pero no siempre tiene una cobertura adecuada en todos los países. También realiza peritajes médico-legales de las lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales cuando son ordenados por una autoridad judicial. La cobertura de otras formas de violencia está supeditada a las denuncias y requerimientos de los fiscales.

La Fiscalía General tiene la función de dirigir, realizar y coordinar las investigaciones en materia penal. Su principal objetivo es judicializar a los presuntos sindicados de los hechos, mediante la recolección de las pruebas y la investigación alrededor de los mismos. Sólo procesa aquella información proveniente de denuncias o investigaciones que por competencia deben realizar los fiscales o funcionarios técnicos de la entidad (Espinosa, 2008). El sistema de información judicial está orientado generalmente a distribuir los casos denunciados a los fiscales para avanzar en las investigaciones.

Propuesta metodológica

Conocer la magnitud y características de los hechos de violencia y criminalidad implica la utilización de diferentes métodos. Se proponen abordajes distintos para las muertes violentas, las lesiones, la violencia intrafamiliar y los delitos de alto impacto social.

Muertes violentas

El desarrollo de sistemas de información sobre muertes y lesiones por causas externas recibió una especial contribución de la salud pública, pues se

puede adaptar una herramienta denominada vigilancia epidemiológica, trascendental para el seguimiento y control de enfermedades transmisibles en un elemento útil para monitorear el comportamiento y las características de los hechos violentos. La vigilancia epidemiológica se define como la “recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información relevante y necesaria sobre algunas condiciones de salud de la población, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones y permitir evaluaciones” (Concha-Eastman, 2001).

Los sistemas de vigilancia epidemiológica de muertes por causas externas que nacieron a principios de los noventa evolucionaron en poco tiempo hacia lo que hoy se denominan “Observatorios de Violencia”, siendo Cali, ciudad de suroccidente de Colombia, una de las primeras en crear un sistema de este tipo (Oficina de Epidemiología de la Violencia, Programa DESEPAZ), seguida de Bogotá (Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia). Se propuso un método de validación de muertes, a partir de reuniones periódicas con todas las fuentes primarias de información, revisando caso a caso variables de lugar, tiempo y persona, con el fin de complementar la información y evitar la disparidad en las cifras aportadas por las fuentes que impedían el desarrollo de acciones efectivas de prevención y control. La modalidad de observatorios de violencia bajo esta propuesta metodológica ha sido desarrollada por el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle en 24 municipios y nueve departamentos en Colombia, y ha sido replicado por la Coalición Interamericana de Prevención de Violencia y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en Panamá, Nicaragua y El Salvador. Recientemente la iniciativa se ha extendido a Guyana, Trinidad y Tobago, Honduras y en dos nuevos municipios en El Salvador (Espinosa, 2008).

Estos observatorios de muerte involucran acciones desde diversos ámbitos: interlocución política, coordinación interinstitucional, pedagogía y utilización de la misma de manera oportuna y organizada por las instancias que definen políticas públicas y planes de prevención y control.

Los observatorios de violencia y lesiones deben cumplir con una serie de atributos o características que provienen de los sistemas de vigilancia (Concha-Eastman, 2001). Estas características son:

Simplicidad: se refiere a la estructura y facilidad de operación del sistema. Debe ser económico para los gobiernos y las instituciones, y sencillo en términos tecnológicos y de infraestructura. Si el sistema es complejo, se hace de difícil su manejo y deja de ser oportuno.

Flexibilidad: en el nivel nacional, regional y municipal, que de acuerdo con su dinámica propia podrán hacer ajustes en los observatorios, dependiendo del tipo de información que se requiera y sus capacidades técnicas y operativas. Además, en la posibilidad de suprimir o adicionar información en la medida de las necesidades.

Aceptabilidad: las instituciones aceptan el trabajo de recolección, procesamiento y análisis de la información y son conscientes de su papel. Igualmente, el gobierno reconoce a los observatorios como instrumento útil para la toma de decisiones.

Sensibilidad: el sistema debe poder entregar información con la mayor cobertura y cercanía con la realidad. Si en la metodología de trabajo se reúne a la totalidad de las fuentes, los resultados serán bastante cercanos a la realidad. Se espera con esto que todos los casos sucedidos se encuentren registrados en el observatorio.

Representatividad: los datos registrados deben poder reproducir la situación del territorio bajo cobertura, es decir, deben aproximarse a la realidad de los acontecimientos sucedidos en la población.

Oportunidad: el sistema tiene que ser lo suficientemente oportuno para conocer lo que está sucediendo y proponer de manera rápida las intervenciones. Los sistemas de información deben ser ágiles. No servirían datos producidos con mucho tiempo de anterioridad, pues las condiciones que existían cuando se recogieron los datos tal vez hoy sean diferentes. Los sistemas deben poder entregar información de la manera más cercana a los hechos.

Lesiones personales

Aunque son las entidades de justicia y control quienes tienen la responsabilidad de investigar y judicializar las lesiones personales, no son estas instituciones la mejor fuente de información, pues dependen de las denuncias que realicen los ciudadanos y de los casos que conozcan directamente en el ejercicio de su trabajo. El sector salud, al contrario, recibe en sus servicios de emergencia a todos aquellos heridos que consulten en busca de ayuda para salvar su vida o reparar el daño ocasionado.

En la Primera Conferencia Mundial de Prevención y Control de Lesiones, reunión de carácter científico donde se socializan las investigaciones relacionadas con el tema de prevención de violencia y lesiones en el área de la salud pública, que fue realizada en Estocolmo (Suecia) en 1989, se concluyó que existía falta de información para fundamentar los planes de acción en el área de la violencia y las lesiones (Krug, 1999). Era, por lo tanto, necesario documentar de una mejor manera la magnitud y características de las lesiones de causa externa a través del establecimiento de Sistemas de Vigilancia de Lesiones en Servicios de Salud para orientar el diseño de políticas de prevención. A partir de esta conferencia, un grupo de expertos internacionales inició el diseño de la Clasificación Internacional de Lesiones de Causa Externa (International Classification of External Causes of Injury, ICECI) como una herramienta mejorada para la recolección de datos sobre lesiones que documenta la intencionalidad, el mecanismo por el cual se produce la lesión, el lugar, el objeto y la actividad que realizaba la persona en el momento de la lesión (Annest, 2000 y Holder, 2001).

En América Latina, la iniciativa nació en el año 2002, impulsada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los Centros de Control de Enfermedades de Atlanta (CDC), con un estudio piloto desarrollado en la ciudad de Cali por CISALVA y propuestas realizadas en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Violencia intrafamiliar / doméstica

A diferencia de las muertes violentas, donde existe la evidencia física de un cuerpo que las autoridades deben investigar, la violencia intrafamiliar es un fenómeno oculto que sólo se pone en evidencia en casos muy graves o cuando existe la posibilidad de denunciar. Los datos existentes en materia de violencia intrafamiliar dan una idea muy restringida de la magnitud del problema. Es sabido que la gran mayoría de los actos de violencia no se denuncian y que llegan encubiertos a las instancias judiciales bajo la forma de demanda de separaciones, divorcios, inasistencia alimentaria, patria potestad, separaciones de bienes. El carácter encubierto de la violencia intrafamiliar está determinado en parte por la legitimación cultural que tiene la violencia contra la mujer y en parte por la desconfianza de la gente en la intervención eficaz de las instituciones (Secretaría de Salud de Cali, 2002). Adicionalmente, las instituciones tienen atomizada su atención, pues unas se dedican a recibir la denuncia que, por su gravedad, va a instancias diferentes como Fiscalía, Servicios de Protección Civil, Instituciones de Protección de Menores, Juzgados de Familia, etc.

El reto es entonces estandarizar la información proveniente de las diferentes fuentes de datos relacionadas con la atención de casos de violencia intrafamiliar, maltrato a menores y abuso sexual; recabar la información de las diferentes fuentes y enviarla a las diferentes instancias de toma de decisiones en el ámbito local o regional. Se debe complementar la información a partir de encuestas probabilísticas especializadas de violencia o con herramientas cualitativas que permitan conocer el contexto en que se producen los hechos. La figura 1 ilustra una forma de abordar la información para violencia intrafamiliar:

Figura 1. Formas de aproximarse a la magnitud de la violencia intrafamiliar / doméstica



Delitos de alto impacto social

Los delitos considerados de alto impacto social son aquellos que afectan de manera principal a la ciudadanía y son diferentes de acuerdo a las condiciones de cada país, pero la mayoría se agrupan en dos categorías principales: a) delitos contra la vida y la integridad de las personas y b) delitos contra la propiedad.

Las autoridades de policía disponen de la mejor información en materia de registro de hechos delictivos que el resto de instituciones a razón de su competencia. Ahora bien, no siempre cuentan con el desarrollo tecnológico adecuado y suficiente para poder aprovechar esta información. De la misma manera que sucede para los casos de violencia intrafamiliar, los delitos registrados dependen de las posibilidades de denunciar y sobre todo de la confianza que el ciudadano tiene en la institución policial.

A raíz de las dificultades para conseguir datos producto de las denuncias, se utiliza una metodología de encuestas especializadas denominadas “encuestas de victimización”, donde se estima el porcentaje de población victimizada (prevalencia), las circunstancias en que ocurrieron los delitos, la caracterización de víctimas y victimarios y, adicionalmente, la opinión de la población respecto de los hechos delictuosos y políticas de seguridad. Estas encuestas de naturaleza probabilística permiten estimar los

delitos no denunciados (incidencia) y hacer un seguimiento en el tiempo a las dinámicas delincuenciales.

Finalmente, se requiere diseñar sistemas de información en violencia y criminalidad que permitan monitorear los diferentes tipos de delitos y eventos en los que se producen lesiones o muertes, donde se registren atentados contra la integridad de las personas y sus bienes, lo que permite establecer la magnitud y tendencia de los eventos, y entender qué factores aumentan el riesgo de ser víctima de la violencia así como las condiciones que favorecen que se cometan actos violentos, acercándose a las posibles asociaciones causales.

En las tablas 1, 2 y 3, se resume el papel de las fuentes de datos en el aporte de información en violencia e inseguridad y la propuesta para mejorar el acceso a información de buena calidad.

Delitos	Fuente	Método	Confiabilidad	Propuesta
Homicidio	Policía	Investigaciones y denuncias	Buena cobertura, información parcial	Validación de casos con otras fuentes
	Medicina Legal	Autopsias	Regular cobertura, buena información	Validación de casos con otras fuentes
	Fiscalía	Inspecciones de cadáveres, denuncias	Buena cobertura, información parcial, deficiente sistema de información	Validación de casos con otras fuentes
	Salud	Atención en hospitales y certificado de defunción	Mala cobertura, información parcial	Validación de casos con otras fuentes
Lesiones personales	Policía	Denuncias e investigaciones	Mala cobertura, información parcial	Encuestas de victimización periódicas
	Medicina Legal	Requerimientos de peritaje	Mala cobertura, información parcial	Encuestas de victimización periódicas
	Fiscalía	Denuncias e investigaciones	Mala cobertura, información parcial	Encuestas de victimización
	Salud	Atención de víctimas en los hospitales	Buena cobertura, información parcial	Complementar con encuestas de victimización

Tabla 2. Análisis de las fuentes de información disponibles para violencia familiar y doméstica

Delitos	Fuente	Método	Confiabilidad	Propuesta
Violencia familiar/ doméstica	Policía	Denuncias e investigaciones	Mala cobertura, información parcial	Complementar con otras fuentes. Encuestas de victimización y factores de riesgo periódicas
	Medicina Legal	Requerimientos de peritaje	Mala cobertura, información parcial	Complementar con otras fuentes. Encuestas de victimización y factores de riesgo periódicas
	Fiscalía	Denuncias e investigaciones	Mala cobertura, información parcial	Complementar con otras fuentes. Encuestas de victimización y factores de riesgo periódicas
	Salud	Atención de víctimas en los hospitales	Buena cobertura, información parcial	Complementar con otras fuentes. Encuestas de victimización y factores de riesgo periódicas
	Otras fuentes: comisarías de la Mujer, protección al menor, etc.	Denuncias e investigaciones	Mala cobertura, información parcial	Complementar con otras fuentes. Encuestas de victimización y factores de riesgo periódicas

Tabla 3. Análisis de las fuentes de información disponibles para delitos contra el patrimonio

Delitos	Fuente	Método	Confiabilidad	Propuesta
Hurtos/ robos	Policía	Denuncias	Mala cobertura, información parcial	Complementar con encuestas de victimización periódicas
		Investigaciones		
	Fiscalía	Denuncias	Mala cobertura, información parcial	Complementar con encuestas de victimización periódicas
		Investigaciones		
Extorsión	Policía	Denuncias	Mala cobertura, información parcial	Complementar con encuestas de victimización periódicas
		Investigaciones		
	Fiscalía	Denuncias	Mala cobertura, información parcial	Complementar con encuestas de victimización periódicas
		Investigaciones		

Bibliografía

- Annest, J.L. y C.L. Pogostin (2000). *Pilot test of CDC's short version of ICECI*. Atlanta: Center of Diseases Control.
- Concha-Eastman, A. y A. Villaveces (2001). *Guía para la vigilancia epidemiológica de violencia y lesiones*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. División de Control y Prevención de Enfermedades.
- Duque, L.F., Montoya y Toro (2004). *Resultados encuesta de victimización del Programa de Prevención de Violencia en el Valle de Aburrá (PREVI-VA)*. Universidad de Antioquia, Facultad Nacional de SP. Documento electrónico: <http://guajiros.udea.edu.co/previva/previva/>
- Espinosa, R. y M.I. Gutiérrez (marzo de 2008). *Guía metodológica para la replicación de Observatorios Municipales de Violencia*. Cali: Editorial catorce, OPS, BM, CIPV.

Espitia, V.; Vergara, M., y R. Espinosa (2000). *Sistemas de vigilancia en*

- violencia*. Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca. Documento mimeografiado.
- Estadísticas oficiales de las siguientes instituciones (2006): Policía Nacional, Medicina Legal y Observatorio de la Violencia de Honduras.
- Estadísticas Policía Nacional de Perú (2006). Documento electrónico: http://www.pnp.gob.pe/estadistica_policial/estadisticas.asp
- González Placencia, C.F. (2002). *Ciudades seguras. Percepción ciudadana de la inseguridad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Guerrero, R. (2006). *Sistemas de información en los programas de prevención de violencia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Holder, Y. y otros (2001). *Injury surveillance guidelines*. Geneva, Atlanta: WHO / CDC.
- Krug E. y otros (Eds.) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra, Suiza: OMS.
- Krug, E. (1999). *Injury: a leading cause of the global burden of disease*. Geneva: WHO.
- OPS/OMS (2008). *Clasificación internacional de enfermedades, décima revisión*, capítulo IX: "Traumatismos, envenenamientos y otras consecuencias de causa externa", S00-T98, y capítulo XX: "Causa extremas de morbilidad y mortalidad", V01-Y98. Documento electrónico: www.paho.org/spanish/dd/ais/be_v24n2-Actu_CIE.htm en 29/03/2008
- Profamilia (2005). *Encuesta Demografía y Salud*. Documento electrónico: <http://www.profamilia.org.co/encuesta> (Consulta: 24 de octubre de 2007).
- Secretaría de Salud Municipal de Cali (2002). *Política de violencia intrafamiliar*. Documento mimeografiado.

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.

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 étnicos, 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.

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 Código de Procedimiento Penal.
Violencia intrafamiliar	Es la violencia física, psicológica y sexual que puede sufrir una mujer o su familia.	Comisarias 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 especializada 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 apareamiento 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 delinquentes, 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

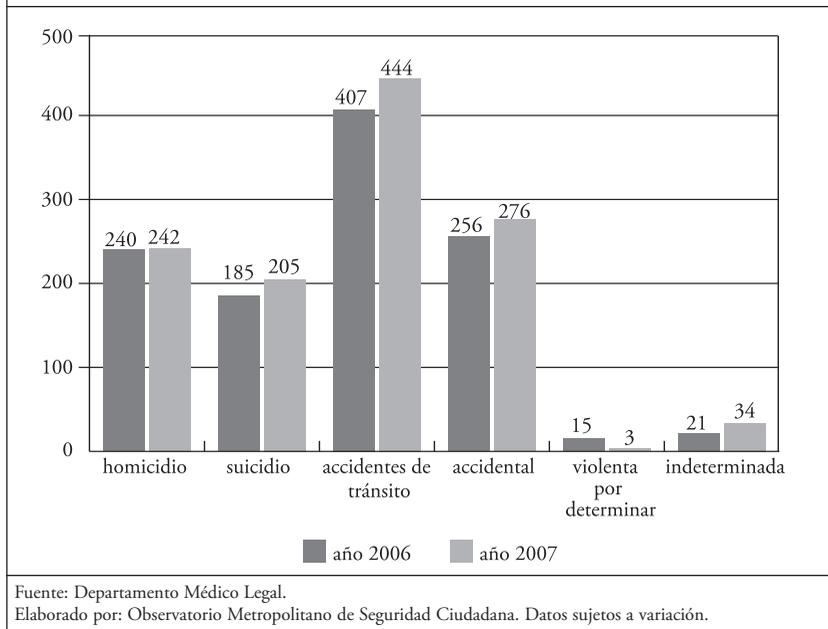
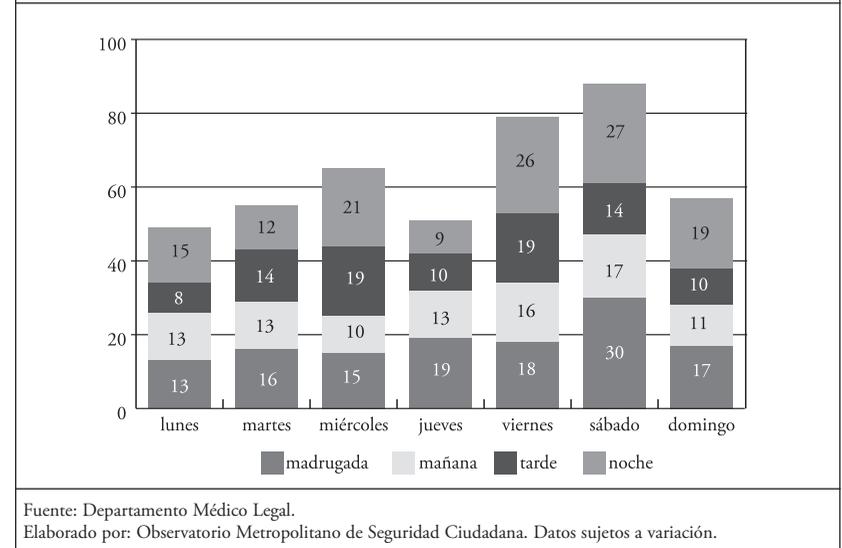


Gráfico 2. Muertes por causas externas en accidentes de tránsito, día de ocurrencia y clasificación horaria de muertes



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.

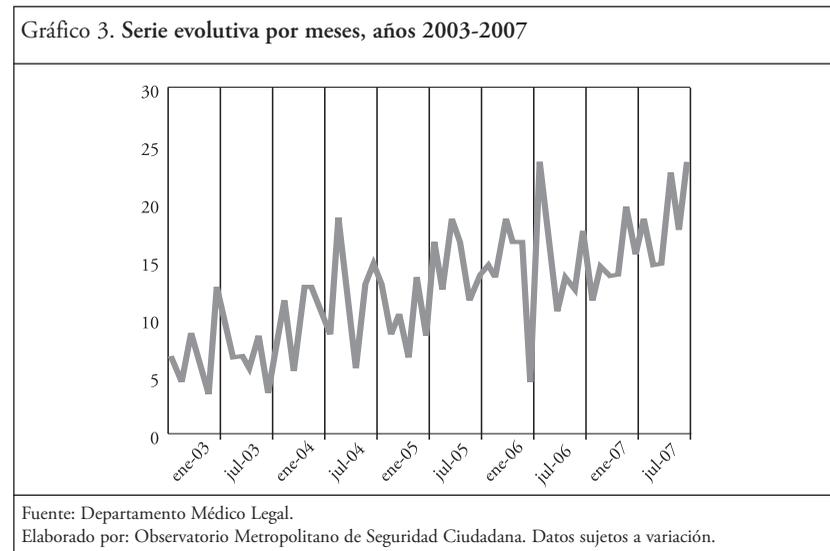
Las campañas nacidas de la DNT deben estar orientadas tanto a peatones como a conductores, ya que las muertes se presentan por falta de concienciación en las dos partes, esto es: exceso de velocidad, conducción en estado etílico, no respeto a los pasos cebra y no uso de los pasos peatonales.

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



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

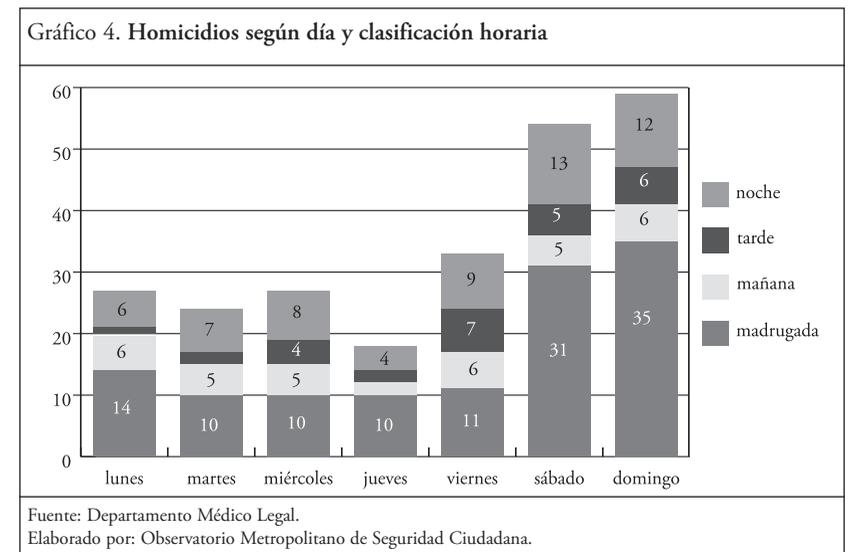
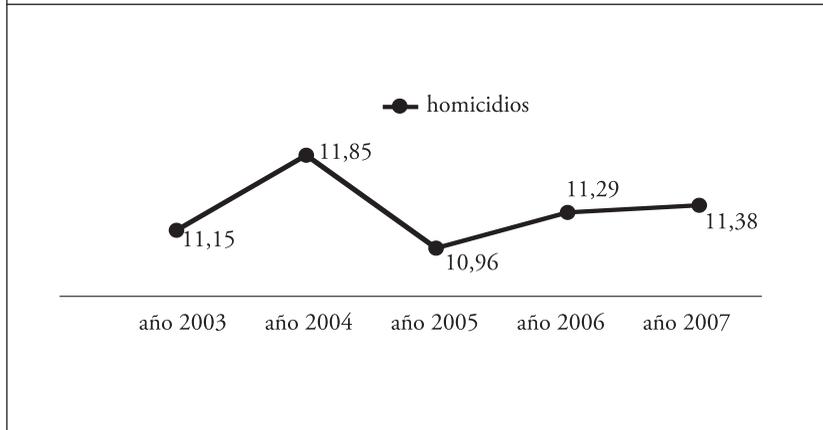
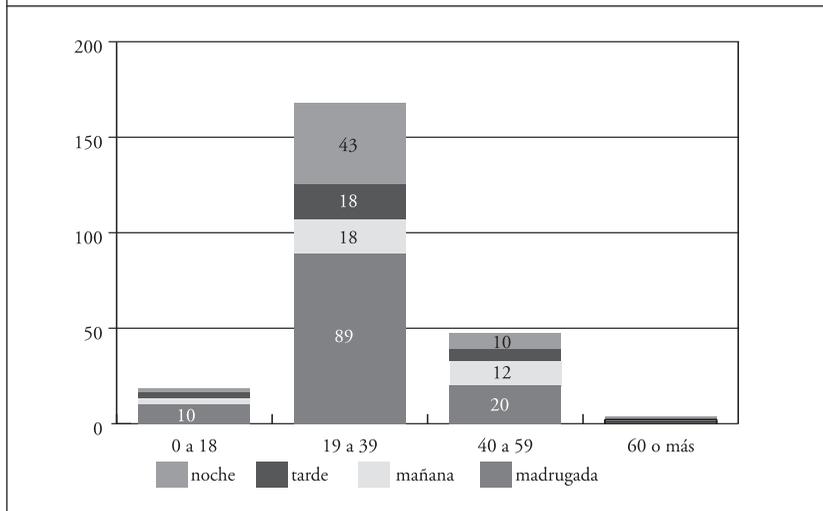


Gráfico 5. Tasa por 100 mil habitantes



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 reproduc-

ción 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 busquen 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.

Métodos alternativos para el registro de información

El aporte de los métodos cualitativos para comprender la violencia

Alfredo Santillán C.¹

Introducción

“Soy un guerrero”. Esta frase pertenece a un joven de 20 años que pertenece a la barra brava de un equipo chileno. El joven la utiliza como auto-definición para explicar sus motivos para formar parte de una agrupación en la cual el apoyar y sentir pasión por su equipo se expresa no solamente en participar de la euforia de asistir a los partidos de fútbol, sino también en los enfrentamientos violentos con los hinchas (combatientes) de otros equipos. Mientras los juicios más comunes sobre los integrantes de estas barras, lanzados generalmente desde los medios de comunicación y amplificadas por buena parte de la población, suelen utilizar términos como “desadaptados”, “irracionales”, “salvajes”, “vándalos”, “malos hinchas”, y muchos términos similares, esta persona utiliza un calificativo altamente significativo para identificarse. Asumirse un “guerrero” representa una profunda ética y un sentido muy fuerte de experiencia límite, pues constantemente (cada fin de semana) pone a prueba su valor y temple, sus destrezas en la confrontación, la emoción de “sentirse vivo” antes y después del partido. También el temor y el dolor alimentan esa historia de “dar la vida por el equipo”, que no es otra cosa que el necesario sacrificio del guerrero dispuesto a morir defendiendo su creencia. Su experiencia

1 Sociólogo. Máster en Antropología. Profesor-Investigador Asociado del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador.

subjetiva está ampliamente imbuida por la mística del combatiente, desde los ritos previos al enfrentamiento hasta el reconocimiento que el grupo le da por sus hazañas.

¿Qué nos pueden decir las estadísticas, los registros, los censos sobre esta forma de “experimentar la violencia”? ¿Son suficientes las propuestas de intervención sobre las barras bravas basadas únicamente en la información cuantitativa que nos da la tendencia del fenómeno? ¿Les interesa saber a las autoridades qué sienten, piensan, anhelan las personas que son registradas mediante números en las bases de datos?

Este artículo pretende mostrar el significativo aporte que tiene el denominado “enfoque cualitativo” al momento de conocer y comprender la fenomenología de la violencia. Dentro de las ciencias sociales, esta apuesta teórico-metodológica ha generado muchos debates sobre la producción de conocimiento científico y pese al sustento epistemológico que tiene, y sobre todo a la riqueza de la información empírica que ha desplegado, no ha sido incluida en la planificación de estrategias de control de la violencia, o si se la ha tomado en cuenta, ha sido de manera muy marginal.

Los presupuestos epistemológicos de la investigación cualitativa

El uso de métodos cualitativos para conocer la realidad social es una tradición en las ciencias sociales que tiene una larga trayectoria. Basta recordar los aportes de Max Weber a través de la llamada “sociología comprensiva” al poner en el centro de atención el interés por las motivaciones e intenciones que dan sentido a las acciones de los individuos. Sin embargo, el predominio del pensamiento positivista ha hecho que la idea común de ciencia se asocie a la visualización de datos numéricos: cuadros, tasas, porcentajes, índices, cruces de variables, gráficos de barras, histogramas, regresiones, etc. Esta idea positivista de ciencia se ha centrado históricamente en principios como la objetividad y neutralidad del conocimiento apoyada en los procedimientos de las ciencias naturales como la experimentación y la demostración. Esta pretensión de objetividad se ha asentado en la “exactitud” de los instrumentos matemáticos, principal-

mente en la estadística, lo que supondría la ausencia de “distorsiones”, ya que nos enfrentaríamos a un hecho objetivamente cuantificable.

El comportamiento humano tiene algunas peculiaridades que ponen a prueba la adopción ingenua del modelo de las ciencias naturales para comprender los fenómenos sociales. En primer lugar, el ser humano está dotado de voluntad, esto quiere decir que en alguna medida toma decisiones sobre su comportamiento, que no está totalmente pre-programado como el del resto de especies. Esto se refleja en la posibilidad del individuo de construir razones y motivos por los cuales toma tales acciones en lugar de otras. Las estadísticas generalmente nos muestran lo visible de la conducta humana: cuántas personas cometieron delitos en este año, cuántas personas denunciaron estos delitos, ente otras, pero desconocemos absolutamente por qué tomaron la decisión de hacerlo, qué ganaron con eso, qué esperan de haberlo hecho, etc.

En segundo lugar es preciso remarcar que la condición del ser humano es estar sujeto al lenguaje. Su diferencia con el resto de especies no es la inteligencia ni la racionalidad, como se pensaba tradicionalmente, sino su posibilidad de operar mediante la codificación y decodificación de signos, y esto solo es posible a través de su inmersión en el lenguaje. La característica humana por excelencia es la producción y reproducción de significados. Para nuestro tema de análisis, esto representa que las prácticas que están atravesadas por la violencia no solo que son actividades en las que se pone en juego la capacidad volitiva de las personas, sino también su capacidad para crear significaciones. Sólo así podemos entender que la violencia pueda significar en algunos casos probar el valor, la honra, el honor, el amor a algo “hasta la muerte”. Sólo así podemos entender, como propuso Durkheim, que el capitán del barco esté obligado a hundirse con él antes de guiarse por el “instinto de supervivencia” y buscar el bote salvavidas más cercano aprovechando su puesto de autoridad. Sólo así podemos entender el reconocimiento social que buscan ciertos grupos de jóvenes que se realizan marcas corporales con instrumentos rudimentarios, como compases y navajas, hasta pistolas, para inscribir en la piel experiencias dolorosas significativas.

El reconocimiento de estas características conduce a pensar que la comprensión de la violencia va más allá de conocer las tendencias, la mag-

nitud y las relaciones entre variables detrás de un fenómeno de este tipo. El enfoque cualitativo centrará su preocupación en las motivaciones de los actores y en los significados que éstos construyen sobre las situaciones de violencia en las que están insertos.

La producción de conocimiento cualitativo se sustenta en los siguientes presupuestos:

- a) La realidad social no es independiente del investigador. Mientras el enfoque cuantitativo parte de que la persona que cumple el rol de investigador es exterior a la realidad y se acerca a ella para conocerla, la investigación cualitativa supone que el investigador es parte de la misma realidad que estudia. En el campo de las ciencias sociales esto es clave por cuanto el investigador debe reconocer su posición en la sociedad que trata de interpretar, pertenece a una clase social determinada, a un grupo étnico preciso, a un aprendizaje de valores y normas, etc. Por tanto, no puede haber una separación tajante entre el sujeto y el objeto de investigación.
- b) Las preconcepciones, valores, ideales, imaginarios del investigador son constitutivos de la construcción del conocimiento. La ciencia positivista sostiene que para poder hacer investigación social rigurosa es necesario desprenderse de todo juicio de valor, sentimientos, empatías o antipatías; en síntesis, desprenderse de toda subjetividad para poder producir conocimiento válido. El enfoque cualitativo promulga que tal asepsia del investigador es imposible pues implicaría el vaciamiento de su humanidad. La subjetividad es algo constitutivo de la persona y no un mandil que se puede sacar o poner. Bajo este principio, la subjetividad no es un obstáculo para el conocimiento científico sino, por el contrario, lo hace posible. El sociólogo norteamericano Wright Mills (1961) sostenía muy acertadamente que la misma búsqueda del conocimiento es de por sí una actividad apasionada, plagada de afectos y sentimientos. Una muestra fehaciente de esto es que pese a que no se hayan documentado en los tratados científicos con mayor detalle todos los grandes avances de la ciencia, se han producido por la terquedad y el capricho apa-

sionado de un científico obsesionado e involucrado afectivamente con su trabajo (Feyerabend, 2006).

- c) Las interpretaciones de la realidad son múltiples pero a su vez contrastables. El conocimiento científico no puede alcanzar verdades totales, pues si algo se vuelve irrefutable entra en el campo de la fe más que de la ciencia, por eso únicamente es posible producir verdades parciales que deben irse perfeccionando o refutando paulatinamente. Todas las grandes afirmaciones científicas dadas como verdaderas en un momento determinado han terminado siendo desmentidas por el mismo progreso de la ciencia. En el enfoque cualitativo esto se lo interpreta en el sentido de que toda producción del conocimiento tiene detrás no investigadores abstractos sino personas con una especificidad, por ende pueden haber tantas miradas sobre la realidad como personas mirando. Y es justamente la contrastación entre varias ópticas lo que produce el debate científico.

La práctica de la investigación cualitativa

Bajo estos supuestos la investigación desde el enfoque cualitativo tiene un especial interés en la subjetividad de las personas, en las motivaciones internas que orientan sus comportamientos, en la forma en que interpretan sus actos y los de los demás. Se presentan a continuación algunas características de esta forma de acercamiento a la realidad social:

- a) “Ir hacia la gente”. Como sostienen Taylor y Bodgan (1987), este tipo de investigación busca recuperar la voz de los actores, escuchar su visión del mundo, la forma en que explican sus acciones, las valoraciones que les dan. Obviamente, estos datos no flotan en el aire, son parte de la realidad pero no están ahí como hechos constatables que se pueden recolectar. Esta información está depositada en las mismas personas, por ende, es imprescindible acercarse a ellas para obtenerlas.

- b) Esfuerzo por comprender las motivaciones del comportamiento social. En el tiempo de desarrollo que llevan las ciencias sociales no existe hasta ahora ninguna ley sobre el comportamiento social que sea capaz de predecir las acciones futuras de una persona o un grupo. Por esta razón, la tarea científica en este campo del saber no es predecir sino comprender los comportamientos humanos; tarea compleja porque implica descifrar las intenciones y motivaciones, las congruencias y desfases entre el decir y el hacer, en otras palabras, las contradicciones de las mismas conductas humanas. Sin embargo, partimos de que existen principios organizadores de esta complejidad ya que los individuos han sido socializados, es decir que han aprendido a actuar en sociedad y, por ende, a actuar en función de lo que se espera de ellos. Por tanto, la conducta social, si bien es volitiva, también está profundamente estructurada y moldeada por la sociedad, por eso se articula en torno a una lógica y se vuelve comprensible.
- c) Intersubjetividad necesaria para la producción de saber. La investigación cualitativa, en tanto se basa en la interrelación entre investigador e investigados, requiere un alto nivel de confianza. Trabajar sobre la dimensión subjetiva de la persona no solo que requiere un fuerte compromiso ético respecto a que la información no será usada en contra de las mismas personas informantes, sino que ésta no se revela sino en la medida en que exista el consentimiento de los sujetos investigados en proveer la información que el investigador requiere. Para lograr esto se requieren destrezas de sociabilidad por parte del investigador pero por sobre todo transmitir la certeza de que esa información, que es parte constitutiva de los informantes, es relevante y significativa no solo para la investigación sino para las mismas personas. Por esta razón, en el trabajo cualitativo es muy fuerte la compenetración entre ambos roles y se establecen generalmente relaciones de reciprocidad por el intercambio de información (Rosaldo, 2000).

Las técnicas de investigación

Las principales técnicas para la obtención de información de este tipo son:

- a) Entrevista en profundidad. Consiste en entablar una conversación con un informante seleccionado. Su base conceptual se centra en la importancia del lenguaje y la comunicación para construir y transmitir información. Las preguntas del entrevistador obligan hasta cierto punto a la persona entrevistada a verbalizar (y por ende exteriorizar) lo que conoce sobre un tema o sobre su propia experiencia de vida. Esta es su principal virtud. Sin embargo, su limitación es que su aplicación requiere competencias lingüísticas elaboradas ya que la situación artificial de la entrevista obliga al hablante a utilizar un lenguaje “correcto” distinto del que usa normalmente para expresarse. Las personas con bajo nivel de instrucción suelen mostrarse recelosas a la entrevista y sobre todo a la grabación, porque no se sienten cómodas con la exigencia de formalidad que conlleva esta forma de interacción comunicativa.
- b) Observación. Otra técnica fundamental es la observación directa de un fenómeno, que puede ser de un lugar definido y las conductas que allí se generan o de conductas específicas de personas o grupos sociales en distintos espacios. Si bien el acto de observar es un acto cotidiano que se desarrolla en la vida diaria de toda persona para recibir información sobre el entorno, la observación con fines científicos requiere una sistematicidad, sobre todo porque es imprescindible definir con claridad lo que se quiere observar. De lo contrario, puede ser un ejercicio sin mayor aporte a la investigación. Tradicionalmente se clasifica la observación en dos tipos: observación participante y no participante. La primera hace referencia a un proceso en el que el observador tiene un alto grado de influencia en lo que está observando, por ejemplo, una observación del comportamiento de las personas en un estadio en la cual el investigador es parte del público que acude allí. En la segunda, el investigador no participa de la actividad que está investigando y se mantiene distante, por ejemplo, un investigador que

registra en un parque las actividades de esparcimiento que realizan los demás.

- c) Grupos focales. Los grupos focales o grupos de discusión reúnen a un grupo pequeño de informantes (entre 8 y 15) para tratar un tema específico. Se busca que el grupo sea heterogéneo en torno a varias variables: edad, género, nivel socioeconómico, religión, dependiendo de las diferencias que se busquen captar; también se busca que haya diversidad de opiniones sobre el tema que se va a tratar. Este requerimiento se basa en que a través de la interacción las opiniones individuales entran en confrontación entre sí y esto obliga a los participantes a justificar sus opiniones y defender sus puntos de vista. De esta forma se obtienen debates que enriquecen los criterios matizándolos o al contrario reafirmando las distintas posiciones. Esta técnica permite ver también la reacción de las personas ante opiniones diferentes, lo que constituye un dato en sí mismo.
- d) Etnografía. Esta metodología de investigación es de mayor alcance que las anteriores. Consiste en la convivencia del investigador con una comunidad por un espacio largo de tiempo para describir a profundidad esa sociedad. Esto implica que el investigador busca compartir la mayor cantidad de tiempo con las personas que trabaja, incluso en colaboración con sus actividades rutinarias. El investigador se vuelve alguien parte de la comunidad, que puede ser un lugar o una población específica. El registro de esta inmersión se plasma en un diario de campo en el que el etnógrafo anota lo que va conociendo del grupo con el que trabaja y en la versión más moderna de esta técnica registra también sus percepciones y sentimientos frente a lo observado. Generalmente, las interpretaciones que va construyendo quien investiga luego deben ser trianguladas con otras fuentes de obtención de información como entrevistas formales e informales a las personas con las que convive. Esta es una técnica desarrollada básicamente por la antropología y ha servido para registrar una gran variedad de sociedades humanas en todos los continentes. Actualmente se la utiliza no solo para investigar culturas no occidentales, sino que se aplica en contex-

tos urbanos en vista de la diversidad de microsociedades que conviven en las metrópolis actuales.

- e) Historias de vida. Junto con la etnografía, la historia de vida constituye una de las técnicas más frontalmente cualitativas. Esta técnica se basa en la articulación entre la biografía individual y la historia social más amplia. Toda historia personal se sucede en un contexto, en un espacio-tiempo delimitado, por eso las decisiones y las orientaciones de la conducta no solo son individuales sino que tienen un telón de fondo en el cual adquieren su pleno sentido. Por ende la biografía de una persona no habla únicamente de lo ocurrido con esa persona sino que a través de ella se puede comprender la sociedad en la que vive y se obtiene información sobre las personas, lugares, instituciones con las que esa persona mantuvo o mantiene vínculos. La aplicación de esta técnica consiste en una gran cantidad de conversaciones (entrevistas) a esa persona por medio de las cuales se reconstruye su pasado, pero interpretado desde las condiciones en que se produce ese recuerdo. Con cada entrevista se retoman hechos relevantes en la vida de esa persona y se obtiene nueva información que confirma o confronta la obtenida en las entrevistas anteriores. Aquí se adquiere información en dos niveles, el primero es el hecho que se cuenta (lo que pasó) y el segundo es la versión que se presenta al investigador de ese hecho (lo que se dice sobre lo que pasó). Esto enriquece significativamente los datos obtenidos pero implica agudeza del investigador para trabajar sobre los dos niveles que son indisolubles.

Alcances de la investigación cualitativa

El primer punto a considerar para explorar el alcance que tiene este tipo de trabajo es reconocer que se busca una representación cualitativa de un fenómeno. Una de las críticas a este enfoque es que no es lo suficientemente representativo para hacer generalizaciones, ya que se trabaja con pocos informantes. Una encuesta puede hacerse a una gran cantidad de personas porque supone respuestas prefijadas que son factibles de tabular. En cambio no es posible tabular grandes cantidades de entrevistas. La his-

toria de vida quizás es la técnica que rompe más fuertemente con el ideal de la representación cuantitativa, pues a partir de una o varias historias de vida se intenta reconstruir fenómenos sociales más amplios. Sin embargo, los teóricos de este tipo de investigación señalan que sí es posible la inferencia científica no en función de la representatividad numérica sino con base en las cualidades que se analizan. Un ejemplo simple de este argumento es el de la repetitividad e la experiencia. ¿Cuántas veces requiere una persona para descubrir que el fuego causa quemaduras? O dicho de otra forma: ¿es necesario quemarse mil veces para comprobar que el fuego quema? Si se comprende las razones por las cuales ese fenómeno sucede (el efecto del calor sobre la piel) basta con un caso para hacer una generalización que tenga validez. Esta reflexión es el sustento de la inferencia cualitativa. Se pueden elaborar ciertas generalizaciones si se estudian pocos casos, en la medida en que éstos contengan y expresen la cantidad suficiente de variables explicativas, de manera que no arrojen luces únicamente sobre ese caso, sino también sobre los casos en los que se presenten condiciones similares.

Esto nos lleva al segundo punto básico que fundamenta el método cualitativo, que es la búsqueda de profundidad en la comprensión de un caso particular antes que la búsqueda de tendencias generales. Esta profundidad se refiere a sacar a flote el entramado de significaciones que conforman la realidad social. Si se visibilizan las intenciones y las motivaciones que orientan las prácticas individuales, el sentido que los actores dan a sus acciones, la lectura sobre la realidad se complejiza ampliamente. Gracias a este enfoque se reconstruye mejor el entramado que conforma la sociedad, y esto puede servir para comprender el funcionamiento social más allá del caso particular de estudio.

Aporte de la investigación cualitativa a los estudios de violencia

No es fácil hacer una evaluación del aporte de los estudios cualitativos a una mejor comprensión de la violencia, sobre todo porque no existe un solo punto en el cual hacer ese balance. Sin embargo, se puede decir que la profundidad y la comprensión de las dinámicas que encierran formas

de violencia han sido de gran utilidad para desmitificar varias interpretaciones comunes sobre estos fenómenos.

Uno de ellos es la supuesta “irracionalidad” de la violencia; la noción frecuente de que la violencia es lo opuesto a la civilización, de que está regida por instintos y, por ende, queda excluida del campo de lo social. Frente a esto, la investigación cualitativa ha mostrado ampliamente que el comportamiento violento tiene una lógica y una racionalidad: que no es lo opuesto a la civilización sino por el contrario el producto de la civilización. En el caso del integrante de una barra brava, como el que se mencionó en la introducción, se evidencia que el recurso de la violencia no es gratuito, al contrario, se explica mediante la vitalidad que puede generar el despliegue de actos violentos ya que en ellos se invierte gran parte de la energía colectiva del grupo que dota de identidad social al individuo. Vemos entonces que la violencia es una forma de relacionamiento social, que a través de ellas las personas se comunican y expresan su visión del otro. En este tipo de violencia no se busca eliminar al enemigo sino someterlo, ya que la existencia del “nosotros” solo puede darse en función de la existencia de “ellos”; así si desaparecen “ellos”, desaparece también el “nosotros”, por ende, hay una interdependencia entre los bandos en tanto se necesitan mutuamente.

Otro aporte fundamental es que a través de las técnicas cualitativas se ha llegado a establecer las formas en que la violencia se interioriza en los individuos y se vuelve parte constitutiva de su subjetividad. Algunos estudios sobre grupos insurgentes en los cuales existen individuos que buena parte de su vida la han dedicado a la militancia, muestran que el enfrentamiento y el “estar en la lucha” se constituyen en su forma de vida (ver Della Porta, 1998; Portocarrero, 1998). Tanto así que ante el escenario hipotético de que su lucha triunfara y tuvieran que dejar las guerrillas para asumir la conducción del Estado, esto les sería ampliamente incómodo, pues su identidad, la forma en que esas personas se reconocen a sí mismas, está en función de su práctica de la violencia. Esto da cuenta del poder de la violencia para generar sentidos de vida y una subjetividad moldeada por estas experiencias.

Por otra parte, la investigación cualitativa ha sido capaz de evidenciar las valoraciones que se construyen en torno a la violencia. La fenome-

logía de la violencia no se reduce a los hechos materiales de causar daño sino que la materialidad de la violencia va acompañada de sistemas de valores y normas, discursos que la legitiman o la estigmatizan. Así vemos que en contextos específicos la violencia puede ser utilizada bajo una noción de justicia, como es el caso de eventos como linchamientos o ajuste de cuentas (ver Mendoza, Torres-Rivas, 2003; Briceño-León, 2007). En otros casos, por ejemplo, la violencia adquiere una función catártica, como es el caso de las manifestaciones políticas beligerantes, en las que el descontento popular sobre las autoridades se traduce en el saqueo y quema de edificios públicos y casas de políticos acusados de corrupción (ver Auyero, 2004; Farinetti, 2000).

En otros contextos, los estudios cualitativos muestran los sentidos éticos que atraviesan las prácticas de violencia. Varios estudios de carácter antropológico muestran la moralidad que envuelve a contextos en los que la violencia es recurrente, como son los barrios marginales de las grandes ciudades (ver Waquant, 2004; Bourgois, 2003) o las formas de autorregulación de la violencia que se puede apreciar en la forma en que jóvenes en determinados contextos se relacionan con la violencia (ver Bergua, 2004; Serrano, 2004). Incluso hay estudios importantes sobre la “ética de delito”, es decir, la moralidad que manifiestan personas que transgreden los códigos penales, que guían sus acciones mediante códigos de comportamiento propios que no únicamente son respetados sino que existen sanciones materiales y morales para quienes los incumplen (ver Kessler, 2004).

El uso de fuentes de información cualitativa en los diagnósticos de seguridad ciudadana

La información cualitativa es generalmente subutilizada en el campo de la seguridad ciudadana. Se tiene mucha mayor confianza en las fuentes estadísticas para conocer la incidencia y magnitud de la violencia que en la información cualitativa. Así generalmente se emprenden políticas con base en indicadores como la tasa de homicidios, el índice de victimización, el número de policías por habitantes, entre otros, y dentro de esta

lógica resultaría muy poco ortodoxo que un funcionario público de este ámbito optara por saber cómo experimentan las personas la inseguridad, las valoraciones que tienen sobre la violencia, la forma en que sus temores reales o ficticios se traducen en prácticas como evitar ciertos lugares o salir sólo en determinadas horas.

Sin embargo, sobre todo a nivel local, se emplean algunas técnicas cualitativas para identificar problemas de inseguridad en una comunidad. Las más utilizadas son:

Diagnósticos participativos:

A través de los llamados diálogos o foros ciudadanos, los miembros de la comunidad se reúnen para hacer un autodiagnóstico local en el que se identifican los principales problemas de seguridad que afectan a las personas en un barrio o zona específica. Esta descripción de situaciones de inseguridad recurrentes lleva a los y las participantes a consensuar cuáles son los problemas prioritarios que requieren acciones inmediatas. Luego de la identificación de problemas, la comunidad intenta plantear soluciones para estos problemas y se definen las responsabilidades y los actores. Este proceso requiere que la población tenga un nivel mínimo de organización, pues de este dependerá que los actores se involucren y cooperen en la implementación de los proyectos de seguridad.

Un elemento esencial para que esta metodología sea efectiva es que estén representados todos los grupos poblacionales que puedan representar intereses y visiones diferentes de los problemas. Por ejemplo, los jóvenes y las mujeres implican grupos con vulnerabilidades diferentes y estas diferencias deben ser consideradas en el debate de la comunidad.

Este proceso se completa con la sistematización y socialización del resultado del diagnóstico, de tal manera que la información proporcionada por la comunidad sea devuelta a la misma y pueda seguir de cerca el desarrollo del plan de seguridad que se implemente.

Marchas exploratorias:

Las marchas exploratorias constituyen un recorrido por los barrios de parte de las personas de la comunidad y las autoridades locales con el propósito de identificar las zonas más inseguras o problemáticas de la zona. En estos recorridos se constata, por ejemplo, el estado de iluminación y accesibilidad de los espacios públicos, las condiciones sanitarias de algunas zonas críticas, una especie de catastro de sitios definidos como inseguros, etc. Estas marchas tienen una doble función social: por un lado es una forma de integración y cohesión de la comunidad, pues se vuelve un ejercicio colectivo de identificación de problemas. A más de esto, el ejercicio de recorrer el espacio físico rompe la lógica segregacionista y excluyente en la ocupación del espacio y permite a los y las habitantes apropiarse de los espacios públicos.

Instrumentos complementarios:

Los mecanismos de diagnóstico participativo, si bien tienen un valor extraordinario para dar con las necesidades más sentidas de la población, pueden resultar insuficientes en tanto pueden quedarse en un nivel muy superficial de los problemas. Se recomienda triangular la información provista por los diagnósticos participativos con otras técnicas como las entrevistas a informantes calificados que pueden ser las autoridades comunales, representantes de diversos grupos, agentes de policía comunitaria, entre otros, y demás personas que puedan conocer los problemas del barrio a cabalidad. Otro instrumento que puede servir a este fin de profundizar el tratamiento de los problemas es crear grupos temáticos o comités de seguridad integrados por representantes de todos los sectores involucrados que puedan mantener reuniones permanentes, ya que son más difíciles de llevar a cabo de manera plenaria con todos los integrantes de la comunidad.

Conclusiones

La violencia es un fenómeno social que se puede conocer no solo a través de su exterioridad más inmediata, los actos violentos, sino que requiere una comprensión de las formas en que se internaliza en las personas.

La investigación cualitativa, a través de un enfoque orientado al acercamiento a las intenciones, percepciones y valores que guían el comportamiento de las personas, ha permitido comprender la relación entre violencia y subjetividad, expresada en cómo la violencia puede volverse parte constitutiva de la vida cotidiana, sobre todo en contextos críticos, en donde las condiciones sociales imponen lógicas de sufrimiento social generalizado, como los conflictos bélicos o los procesos de pauperización.

Esto significa un reto a las estrategias de intervención sobre la violencia. Generalmente las acciones públicas buscan incidir en la parte cuantitativa del fenómeno, reducir los indicadores numéricos estandarizados para establecer los “niveles de violencia” de una sociedad. Son escasas las políticas orientadas a cambiar las valoraciones y las significaciones sobre la violencia que están sólidamente instaladas en la subjetividad de las personas, y que tienden a legitimar y hasta naturalizar la violencia.

Es una tarea pendiente usar el conocimiento provisto por los estudios cualitativos al diseño de políticas públicas en seguridad ciudadana, ya que la comprensión de la dimensión subjetiva de la violencia puede aportar significativamente e incidir en los mecanismos de reproducción de la violencia mediante su legitimación. Si no se incide en este campo, el trabajo destinado a modificar la magnitud de la violencia puede dar resultados superficiales y de muy corto plazo.

Bibliografía

- Auyero, Xavier (2004). *Vidas beligerantes. Dos mujeres argentinas, dos protestas y la búsqueda de reconocimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Bourgois, Phillippe (2003). *In search of respect, selling crack in El Barrio*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergua, José Ángel (2004). “La necesaria e imposible autorregulación de la violencia. El caso de la violencia lúdica juvenil”, *Papers*, 74, pp.129-152.
- Mills, Wright (1961). *La imaginación sociológica*. Bogotá: FCE.
- Briceno-León, Roberto (2007). *Sociología de la violencia en América Latina*. Quito: FLACSO, MDMQ.
- Farinetti, Marina (2000). “Violencia y risa contra la política en el Santiagoueño”, en: *Apuntes de investigación del CECYP*, número 6. Buenos Aires.
- Feyerabend, Paul (2006). *Tratado contra el método*. Madrid: Tecnos.
- Kessler Gabriel (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Mendoza, C. y E. Torres-Rivas (Ed.) (2003). *Linchamientos: ¿barbarie o “justicia popular?”* Guatemala: FLACSO / UNESCO.
- Della Porta, Donatella, (1998). “Las motivaciones individuales en las organizaciones políticas clandestinas”, en: Ibarra, P. y B. Tejerina. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- Portocarrero, Gonzalo (1998). *Razones de sangre. Aproximaciones a la violencia política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rosaldo, Renato (2000). *Cultura y verdad*. Quito: Abya Yala.
- Serrano Amaya, José Fernando (2004). *Menos querer más de la vida. Concepciones de vida y muerte en jóvenes urbanos*. Bogotá: Siglo del Hombre, DIUC.
- Taylor, S. y R. Bogdan (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Wacquant, Löic (2004). *Entre las cuerdas. Cuadernos de un aprendiz de boxeador*. Madrid: Alianza Editorial.

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

Ludmila Ribeiro y Luciane Patricio¹

Introducción

A partir de mediados de la década de los ochenta, los ciudadanos brasileños empezaron a experimentar un cambio en el perfil de la violencia y la criminalidad en sus ciudades, sobre todo en los municipios de medio y gran porte, así como en las regiones metropolitanas; el patrón de la criminalidad violenta pasó a ser mayoritariamente dirigido a los crímenes contra el patrimonio, en lugar de los tradicionales crímenes contra la persona, como se observaba antes.

Alarmados ante el crecimiento de las tasas de criminalidad y presionados en cuanto a garantizar la seguridad de los ciudadanos, los representantes de los municipios brasileños optaron por invertir en seguridad pública como forma de impedir el empeoramiento continuo de la calidad de vida de las localidades bajo su administración. En relación a la Constitución Federal Brasileña de 1988 - CF/88, define en su artículo 144 que

la seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de las personas

1 Ludmila Ribeiro es máster en Gestión de Políticas Sociales por la Escuela de Gobierno de la Fundação João Pinheiro. Actualmente se desempeña como investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida y como consultora de Viva Río.

Luciane Patricio es máster en Antropología por la Universidad Federal Fluminense. Actualmente se desempeña como profesora de la Universidad Candido Mendes y como consultora de Viva Río.

y del patrimonio, a través de los siguientes órganos: I. Policía federal; II. Estación de Policía rodoviaria federal; III. Policía ferroviaria federal; IV. Policía civil; V. Policía militar y cuerpos de bomberos militares.

La esfera municipal aparecerá en el párrafo octavo de este mismo artículo, para definir que los municipios podrán constituir guardias municipales destinadas a la protección de sus bienes, servicios e instalaciones, conforme lo dispusiera la ley.

Aún así, en especial a partir de la década de los noventa, dada la reinterpretación de este dispositivo y a una abertura de líneas de financiamiento del gobierno federal² para el desarrollo de acciones de seguridad pública en el ámbito local, diversos municipios brasileños se volvieron protagonistas en este campo.

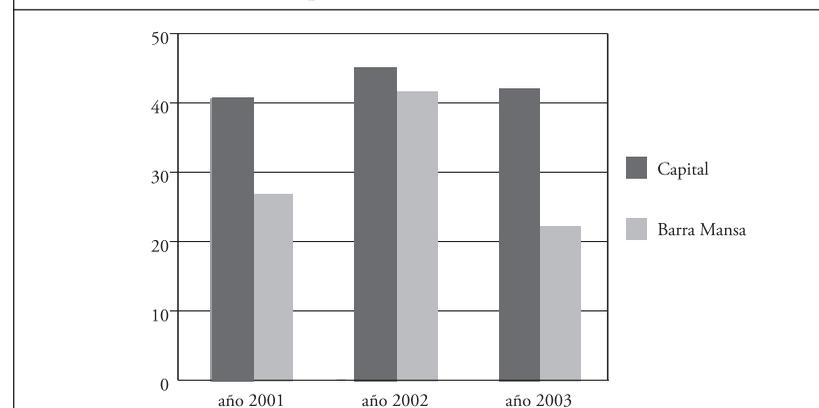
El municipio de Barra Mansa, que es el estudio del caso a ser presentado en este artículo, es un municipio situado en el interior del estado de Río de Janeiro (Brasil). Más específicamente, esta ciudad está localizada en la mayor concentración urbana de Médio Paraíba Fluminense, y está atravesada por la carretera Río-São Paulo, corazón del principal núcleo macroeconómico del país. De acuerdo con el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), la población del municipio en el año 2007 era de 175.000 habitantes. Su extensión territorial es de 548,90 km², siendo que la zona rural de Barra Mansa ocupa el 56% del territorio, a pesar de poseer menos del 4% del total poblacional, es decir, casi la totalidad de los habitantes reside en áreas urbanas.

A pesar de que Barra Mansa no posee tasas muy elevadas de criminalidad (gráfico 1), especialmente si estas fueran comparadas con las de la ciudad de Río de Janeiro (capital del Estado); la Alcaldía, preocupada por el creciente sentimiento de inseguridad por parte de la población, decidió desarrollar un Plan Municipal de Seguridad Pública (llamado posteriormente Plan Municipal de Prevención de la Violencia), con el objetivo no

2 En el ámbito del Gobierno federal, los asuntos destinados al ámbito de la seguridad pública son administrados por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) del Ministerio de la Justicia (MJ), creada en 1997. El primer Plan Nacional de Seguridad Pública fue lanzado en el año 2000, pero es a partir del segundo, lanzado en 2002, que el Gobierno federal pasa efectivamente a reglamentar las políticas de seguridad pública en las esferas estadual y municipal. Es de competencia de la SENASP/MJ la gestión del Fondo Nacional de Seguridad Pública, creado en 2000.

sólo de reducir los índices de criminalidad, sino también de invertir en la prevención social y situacional de la violencia y, de esta manera, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

Gráfico 1. Tasa de homicidios por grupos de 100 mil habitantes en Barra Mansa y Río de Janeiro. Período comprendido entre los años 2001 y 2003



Fuente: Instituto de Seguridad Pública (ISP) / Secretaría Estatal de Seguridad Pública de Río de Janeiro (SESP/RJ).

Para el desarrollo del plan municipal de seguridad pública, en el año 2004, la ciudad de Barra Mansa constituyó una sociedad con una institución no gubernamental³ para la elaboración de un diagnóstico de los principales problemas relacionados con la criminalidad y la seguridad pública en el municipio.

Este diagnóstico sirvió de base para la construcción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia en la ciudad de Barra Mansa, el cual reunía un conjunto de medidas que tenían como objetivo la reducción de la violencia y criminalidad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Este plan fue presentado a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública en el año 2004; fue aprobado y obtuvo recursos para la realización de las actividades previstas en el año 2006.

3 La institución escogida fue la de Viva Río, que es una organización no gubernamental (ONG), con sede en Río de Janeiro, comprometida en la investigación y la formulación de políticas públicas con el objetivo de promover una cultura de paz y el desarrollo social.

A principios del año 2007, se inició el proceso de ejecución de las actividades y la implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia. En este entonces, el primer paso fue el desarrollo de indicadores de monitoreo de las actividades para acompañar la ejecución de cada una de ellas.

Por fin, en el año 2008, cuando buena parte de las acciones previstas ya estaban en pleno funcionamiento, fueron desarrollados y evaluados indicadores que tuvieran como objetivo verificar en qué medida cada una de ellas alcanzaba o no el propósito para el cual habían sido creadas.

Con la meta de presentar esta experiencia y aun reflexionando sobre el papel del municipio en la prevención de la violencia, este artículo se encuentra dividido en seis secciones, definidas de la siguiente manera: la primera señala los elementos indispensables para la elaboración de un plan local de prevención de la violencia y cuáles fueron los utilizados para el caso de Barra Mansa. La segunda sección señala cómo la realidad del diagnóstico puede ser traducida en estrategias de acción, consignadas en un plan que no solo capte recursos externos, sino que viabilice el alcance de los objetivos propuestos por el plan municipal. La tercera sección, a su vez, aborda los percances de la implementación de la política, especialmente cuando se presenta de un lapso temporal relativamente grande entre la elaboración del plan y la liberación de los recursos para su realización. La cuarta sección trabaja la importancia del proceso de monitoreo para la reorientación de estrategias destinadas a corregir el curso de la acción pública y, de esta forma, alcanzar los objetivos previstos por la política. La quinta sección discute la importancia de indicadores de validación para la verificación de la efectividad de las acciones implementadas a partir del plan. Y, finalmente, la última sección señala las principales conclusiones de este estudio.

Sólo para tener una idea de cuáles son las instituciones que en Brasil son responsables por la gestión de la seguridad pública y definidas en la carta magna⁴, ver el cuadro 1.

⁴ En el año 2005 fue creada, por el Ministerio de la Justicia, una institución cuyo objetivo sería auxiliar a los Estados de la Federación en la provisión de seguridad pública: la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. Se trata de una institución federal, pero su mandato ha sido definido por los Estados, conforme la necesidad de su aplicación.

Cuadro 1. Instituciones responsables de aprovisionamiento de la seguridad pública en el escenario nacional	
Institución	Competencias
Policía Federal	Se destina, en forma de ley, a imponer infracciones penales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija represión uniforme, según lo dispusiera la ley; prevenir y reprimir el tráfico ilícito de entupefacientes y drogas afines, o contrabando, sin perjuicio de acción impositiva y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de competencia; ejercer las funciones de Policía marítima, aeroportuaria y de frontera; ejercer, con exclusividad, las funciones de Policía judicial de la Unión.
Estación de Policía Federal	Se destina, de acuerdo a la ley, al patrullaje ostensivo de las rutas federales.
Policía Ferroviaria Federal	Se destina, de acuerdo a la ley, al patrullaje ostensivo de las ferrovías federales.
Policía Civil	Incumben, exceptuada la competencia de la Unión, las funciones de Policía Judicial y la computación de infracciones penales, excepto las militares.
Policía Militar	Le caben las funciones de policía ostensiva y de preservación del orden público. Son también fuerzas auxiliares y reserva del Ejército, subordinadas, conjuntamente con las policías civiles, a los gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios.
Cuerpo de Bomberos Militar	Incumbe la ejecución de actividades de defensa civil y, juntamente con la Policía Militar, se constituyen en fuerzas auxiliares de reserva del Ejército.
Cuerpo de Bomberos Militar	Poseen la competencia de proteger los bienes, servicios e instalaciones municipales, conforme lo dispone la ley de su creación.
Fuente: Artículo 144 de la Constitución Federal Brasileña de 1988 – CF/88.	

En este sentido, la inserción del municipio como actor responsable y relevante en la esfera de la seguridad pública ocurrió, especialmente, a partir de dos factores fundamentales. Primero, la constatación de que el problema del aumento del crimen y de la violencia tiene una dimensión urbana, puesto que este comprende áreas determinadas y grupos específicos como si fuesen epidemias. Segundo, a pesar de que los municipios no

poseyeran organizaciones policiales, sólo guardias municipales, estos poseen una capacidad diferenciada para desarrollar políticas de seguridad pública, comparados a los Estados y a la Unión, dada la mayor proximidad que estos tienen con la población local (Mesquita Neto, 2006a).

La importancia del diagnóstico como elemento subsidiario para la elaboración de un plan municipal de prevención de la violencia en el ámbito municipal

Las políticas municipales de seguridad pública pueden ser entendidas como estrategias de acción orientadas a la reducción de crímenes y violencia, y para la promoción de la seguridad del ciudadano. Pensadas de esta forma, pueden ser desarrolladas no solo de forma reactiva, tras la emergencia o el aumento de problemas relacionados al crimen, violencia e inseguridad, sino también de forma proactiva, con el fin de evitar la emergencia o el aumento de estos problemas. Aún así, para poder saber si la política municipal debe ser preventiva o represiva, se piensa que el punto de partida de esta debe ser la elaboración de un diagnóstico de los problemas sobre los cuales se pretende intervenir.

Eso equivale a afirmar que la elaboración de un plan municipal de prevención de la violencia sólo puede llevarse a cabo a partir de la realización de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo acerca de los problemas de criminalidad y de la seguridad en el ámbito local.

De acuerdo con Mesquita Neto (2006b), el diagnóstico del problema es una etapa anterior a la formulación de la política y su existencia y pertinencia en relación con los objetivos de la política está relacionada a la existencia de información calificada. O sea que datos e informaciones calificados, confiables y válidos, deben orientar procesos de diagnóstico del problema y de la formulación de políticas. Datos válidos son aquellos que efectivamente se refieren al objeto de diagnóstico y de la política. Datos confiables son aquellos que son producidos a partir de metodologías y técnicas reconocidas y adecuadas.

Esta primera etapa es fundamental porque permite basar las estrategias de prevención y control de la criminalidad en un diagnóstico riguroso de

la problemática delictiva en el municipio. A través de la colección y análisis de información producida por las instituciones de seguridad, por el sistema de salud y por los diferentes órganos de la Alcaldía, es posible identificar las dinámicas criminales, los factores y grupos de riesgo y las diferentes manifestaciones, causas y lugares de la criminalidad.

Es importante destacar, además, que cuanto mayor es el volumen de la información que nutre el diagnóstico, mayores serán las posibilidades de éxito de las estrategias a ser diseñadas en los planes municipales de prevención de la violencia. En estos términos, el diagnóstico cuantitativo debe contar con datos sobre acontecimientos criminales y problemas de orden público y seguridad del municipio; constituyen un estudio detallado de los tipos de crímenes de mayor incidencia en la comunidad, los lugares, horarios y circunstancias en que éstos suceden, y las características de las víctimas y de los agresores.

En lo que se refiere al diagnóstico cualitativo, éste debe contemplar, en un primer plano, los problemas que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos (problemas en el tránsito, conflictos, desórdenes, disturbios y peleas) y a las causas relacionadas con la percepción social del riesgo y la sensación colectiva de inseguridad. En un segundo plano, se deben identificar las organizaciones institucionales y sociedades civiles que actúan en el municipio, una vez que se pretende que este instrumento se configure posteriormente en un plano participativo y que involucre a los ciudadanos en su implementación.

En este sentido, el diagnóstico cualitativo debe identificar los recursos humanos, institucionales y financieros importantes para la futura implementación del Plan, tales como: instituciones de seguridad y salud, programas sociales implementados por la municipalidad, demás agencias estatales, entidades de la sociedad civil, asociaciones comunitarias, empresas, comercios, escuelas, iglesias y la prensa.

Por lo tanto, en el diagnóstico, datos cuantitativos son complementados con datos cualitativos. Datos cuantitativos incluyen principalmente estadísticas producidas por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, a partir de registros y relevamientos de datos sobre el problema de la criminalidad y del orden público. Datos cualitativos incluyen percepciones y expectativas, del gobierno y de la sociedad, de grupos espe-

cíficos, obtenidos a partir de entrevistas, grupos focalizados e informes (Pinheiro, Neto, 2006).

Para la realización de los diagnósticos cualitativo y cuantitativo en el año 2003, se utilizó como principal fuente la base de datos de la Policía Civil (que almacena los registros de sucesos criminales) y las informaciones brindadas por el Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (SIM) del Ministerio de Salud (MS). Fueron utilizadas también las informaciones producidas por las diversas instancias que se ocupan del mantenimiento del orden público en el ámbito local, que son: Guardia Municipal, Policía Militar, Policía Rodoviaria Federal y Policía Federal.

La elaboración del diagnóstico cualitativo, a su vez, se llevó a cabo a partir de la realización de entrevistas con los titulares o representantes de las instituciones que componen los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en el ámbito municipal y, además, entrevistas con cuestionarios semiestructurados con la propia población y entidades representativas.

Una vez finalizada la fase de recolección de informaciones cuantitativas y cualitativas para la construcción del diagnóstico, se procede al análisis de esos datos para la construcción del cuadro de criminalidad/seguridad/orden público en el ámbito local.

En síntesis, los datos cuantitativos relacionados a la incidencia criminal utilizados en la confección del informe final, señalarán dos problemas prioritarios en el municipio de Barra Mansa: la violencia cometida por jóvenes y la violencia doméstica contra la mujer.

Ya las entrevistas consignadas en el formato del informe que componen el diagnóstico cualitativo revelaron la falta de articulación de las instituciones situadas en la esfera municipal y la ausencia de integración entre los órganos responsables de las acciones relacionadas al orden y a la seguridad pública en el municipio. Por ejemplo, tanto la Policía Militar como la Guardia Municipal realizaban patrullajes en las escuelas para la prevención de delitos y, muchas veces, dada la ausencia de comunicación entre estas, ambas eran, incluso, realizadas el mismo día en el mismo lugar.

En esta época, la ciudad tampoco poseía una unidad gestora para tratar la cuestión de la seguridad pública como, por ejemplo, una secretaría o coordinación municipal. De esta manera, todas las decisiones relativas

a la guardia municipal o relacionadas a la prevención del delito y del mantenimiento del orden público, eran tomadas por la secretaría de planeamiento y, muchas veces, por personas que no eran capaces de comprender las especificidades de los fenómenos de la criminalidad, de la violencia y del desorden urbano.

Es importante resaltar también que en el momento de la elaboración del diagnóstico (en el año 2004), el municipio no poseía espacios de participación comunitaria relacionados con la seguridad pública, como, por ejemplo, un concejo comunitario. O sea, todas las decisiones relativas a esta temática eran tomadas de manera concentrada y jerárquica por los titulares del ejecutivo municipal o por los titulares responsables del proveimiento de la seguridad pública en el ámbito local.

En cuanto a la Guardia Municipal, el diagnóstico reveló que esta poseía pocos espacios de calificación profesional continuada y una estructura organizacional frágil, marcada por la ausencia de un plan de cargos y salarios y por la incapacidad de cobertura de todo el territorio municipal. En lo que respecta al planeamiento operacional, la guardia no estaba dotada de un banco de datos en el cual registrar sus informaciones de manera sistemática y que subsidiara el planeamiento de sus acciones.

Por lo tanto, el diagnóstico de Barra Mansa reveló que esta ciudad no podría ser considerada como localidad de elevada incidencia criminal, dado que el registro de acontecimientos en esta localidad estaba declinando y que la mayoría de los delitos registrados en este espacio eran de poco potencial ofensivo. Por otro lado, el diagnóstico cualitativo revelaba que, a pesar de que la ciudad poseía diversos equipamientos relacionados a la promoción de seguridad o a la prevención del delito, en la medida en que estos se encontraban dispersos y desconectados de una red de prevención del crimen, no tenían mucha efectividad en sus propósitos.

De esta forma, las acciones a ser elaboradas por el Plan Municipal de Prevención de la Violencia deberían concentrarse mucho más en la mejora de la prevención del delito, de la coordinación de las estructuras institucionales destinadas proveer seguridad pública y también en la constitución de equipamientos que aproximaran más al ciudadano, haciendo que éste pudiese tener mayor conocimiento de las políticas de esta área y, por consiguiente, se sentiera más seguro en su ciudad. También porque el au-

mento del sentimiento de seguridad es, por sí sólo, un mecanismo que viabiliza la mayoría de la calidad de vida en el ámbito local.

Dilemas a considerar en la redacción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia

Una vez elaborado el diagnóstico, éste deberá ser sometido a los miembros de la alcaldía para eventuales ajustes y correcciones. Luego, deberán concertarse audiencias públicas para la presentación de los datos para la ciudad. El resultado del diagnóstico y de las informaciones surgidas de las audiencias públicas subsidiará la redacción del documento final del Plan. Es decir, una segunda etapa del proceso de constitución de un Plan Municipal de Prevención de la Violencia consiste en la propia redacción del documento que se diseñará para cada problema diagnosticado, posibles estrategias de acción que contribuyan a su reducción y, además, para la disminución de sus efectos perversos. Conforme lo dicho en la sección anterior, la redacción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia debe estar basada en las conclusiones del diagnóstico y debe objetivar, además, la realización de una variedad de programas y intervenciones focalizadas en las diferentes manifestaciones de la inseguridad. En el caso de Barra Mansa, el diagnóstico cuantitativo relevó que una buena parte de los delitos era cometida por jóvenes y, además, que la violencia doméstica contra la mujer parecía ser uno de los tipos de violencia con mayor incidencia en Barra Mansa. De este modo, estas áreas fueron entendidas como focos prioritarios para la elaboración de políticas de prevención social del delito.

Por otro lado, el diagnóstico cualitativo reveló la necesidad de la constitución de un aparato de gestión de seguridad pública en el ámbito municipal y la ausencia de una estructura organizacional compatible con las demandas y funciones de la guardia municipal. Estas cuestiones fueron priorizadas en cuanto estrategias de reorganización institucional.

Así, si se toman en cuenta los problemas relacionados a la cuestión de la gestión de la seguridad pública en el municipio de Barra Mansa, el primer desafío presentado en cuanto a la redacción de tal plan fue la necesidad de jerarquizar los problemas en términos de prioridades: o sea, en este momen-

to, el equipo de Viva Río, juntamente con la alcaldía de Barra Mansa, se vio obligado a decidir cuáles de los problemas eran los más urgentes, de manera de poder definir cuál sería el foco de las acciones estratégicas iniciales.

Una vez elegidas las áreas prioritarias de acción, quedó acordado por el equipo redactor del plan que todas las políticas a ser implementadas por este programa contarían con una amplia participación popular, puesto que nadie mejor que los municipales para decir cómo los problemas vivenciados por ellos diariamente podrían ser disminuidos.

A partir de estas discusiones y de la definición de prioridades, principios y directrices de acción, el Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa propone la realización de diversas acciones estructuradas en cuatro ejes específicos, los cuales serían: 1) gestión, 2) Guardia Municipal, 3) prevención de la violencia doméstica y de género, y 4) rescate de adolescentes en situación de riesgo o autores de acto infraccional.

A partir de estos ejes de acción explicitados, el Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa (PMPV) tuvo como objetivo principal la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos residentes en la ciudad.

En el caso de Barra Mansa, la fase siguiente a la redacción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia fue su adaptación a un lenguaje de proyecto para la presentación en la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) con vistas a la captación de recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP). Estas actividades fueron realizadas a finales del año 2004.

¿Cómo transformar lo que está en papel en acciones prácticas? El proceso de implementación de un Plan Municipal de Prevención de la Violencia

Después de la redacción y la captación de recursos para el desarrollo del Plan Municipal de Prevención de la Violencia, tuvo inicio el proceso de implementación de las acciones previstas en el documento inicial. De acuerdo con Silva Melo (2006), el proceso de implementación puede ser entendido como la ejecución de las actividades que permitirán que determinadas acciones previstas en una política se transformen en realidad.

Entre tanto, en el caso de Barra Mansa, como el tiempo entre la elaboración del plano y la liberación de los recursos para su ejecución fue superior a los dos años, esta etapa fue antecedida por la reformulación de las acciones que, a pesar de previstas en el documento inicial, ya habían sido llevadas a cabo por la Alcaldía.

En estos términos, como la misma Alcaldía, anticipándose a la liberación de recursos, acabó por movilizar la creación de una secretaría municipal de orden público y del concejo comunitario de seguridad local, la propuesta inicial de constitución de esas instancias fue sustituida por las siguientes acciones: 1) reformulación organizacional de la secretaría municipal de orden público (SMOP), 2) constitución del gabinete integrado de prevención de la violencia (GIPV) y 3) reestructuración del consejo comunitario de seguridad (CCS).

La reformulación de la Secretaría Municipal de Orden Público tuvo como objetivo la reestructuración de esta instancia municipal que, a pesar de haber sido creada, no tenía, todavía, sistematizadas sus rutinas y flujos de trabajo. Redefinir su competencia constituía un requisito fundamental para que la misma pudiese representar efectivamente un organismo estratégico con la misión de colaborar y asistir al alcalde en el desarrollo, validación y monitoreo de los programas y acciones estratégicas dirigidas a prevenir y controlar la violencia y la criminalidad.

El Gabinete Integrado de Prevención de la Violencia, a su vez, sería una estructura administrativa directamente vinculada al Gabinete del Alcalde, con el objetivo principal de promover la articulación de las instituciones municipales, estatales y federales para la gestión del orden público en ámbito local. En él, están asentados tanto los titulares de las instituciones que trabajan directamente con la cuestión de la seguridad pública (como policías, guardia municipal, judicial, entre otros), cuanto los titulares de las instituciones donde esta cuestión está relacionada de manera más indirecta (secretarías municipales, cámara de ediles, concejos municipales, entre otros). El Gabinete tiene carácter deliberativo.

El Concejo Comunitario de Seguridad, que antes tenía como objetivo fundamental articular la participación comunitaria en los programas de prevención de la violencia y la criminalidad en el municipio, pasó a constituirse en un eslabón entre el Gabinete y los Fóruns Locales.

Así, una vez realizadas tales adaptaciones entre la propuesta original (formulada en el 2004) y la realidad de la ciudad (en 2006), tiene inicio el proceso de implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia de la ciudad de Barra Mansa.

A partir de la elaboración de un mapa en el que cada objetivo se desdoblaba en intervenciones y cada intervención se desdoblaba en actividades y subactividades, fue posible la constitución de indicadores de monitoreo para el Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa.

El objetivo de la construcción de esos indicadores fue viabilizar la medición del progreso de cada acción propuesta dentro del lapso temporal previsto para su realización, el cual era el propio lapso temporal de la consultoría. No obstante, dado el hecho de que la comprensión del significado de esos indicadores de monitoreo demanda un cierta discusión conceptual, serán presentados y problematizados en la sección siguiente.

El monitoreo del proceso de implementación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia: la importancia de los indicadores para el acompañamiento de las actividades

La necesidad de analizar el proceso de monitoreo de manera separada del proceso de implementación está relacionada con la constatación de que la implementación dice respecto de la efectiva realización de los programas y acciones definidos en la formulación de la política. Así, antes de avalar resultados es necesario monitorear la implementación de la política. Sin embargo, para que el monitoreo de la implementación pueda ser efectivo y eficiente se hace necesario el desarrollo de indicadores específicamente destinados a verificar que el curso de acción fue el esperado o no.

De acuerdo con el Vera Institute of Justice (2003: 02), un indicador es una medida que puede auxiliar tanto al investigador como al gestor de políticas públicas y avalar la efectividad de su acción, ya sea lo que dice respecto a la materialización de esta acción en el plazo previsto (monitoreo) o en lo que se refiere al alcance de los objetivos propuestos (validación).

An indicator is a measure that helps “answer the question of how much, or whether, progress is being made toward a certain objective”. Indicators can be

used at the highest policy levels to measure progress towards an overarching purpose, such as reducing the level of violence in society, or assuring equal access to justice across lines of gender, ethnicity, or economic class. Indicators are also commonly used to measure progress toward institutional objectives (intermediate outputs)—such as increasing the number of criminal convictions of those committing violent crimes or expanding the provision of legal services to people in poverty—that are expected to contribute to broader policy goals. At a third level, indicators can be used to measure the daily activities through which an institution can attain its objectives.

Entonces, un indicador es una medida que operacionaliza un determinado concepto abstracto. A partir de ese concepto, que puede ser una temática social de interés desde el punto de vista de las Ciencias Sociales o de las Políticas Públicas, se llega a definiciones o dimensiones operacionalizables. Finalmente, con base en esas definiciones, se buscan las estadísticas o registros administrativos para la construcción de indicadores, índices o semejantes (Januzzi e Arruda, 2004).

En relación a esto, es posible afirmar que la formulación y el uso de indicadores son indispensables para la buena ejecución de cualquier política pública, en la medida en que viabilizan los siguientes desdoblamientos: a) generación de subsidios indispensables para la alimentación del proceso de toma de decisiones por parte de los gestores; b) transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a la ejecución del proyecto; c) verificación de la capacidad de gasto de los gestores asociada a cada intervención diseñada, impidiendo disparidades de presupuestos entre las acciones; d) acompañamiento de la consonancia entre la política nacional y la política local; y e) renegociación de plazos y recursos junto a los órganos financiadores (Secretaría Nacional de Salud, 2006).

Así, en el sentido de verificar las acciones ya implementadas y de acompañar las acciones en fase de implementación en el ámbito del Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa, diseñamos algunos indicadores de monitoreo, los cuales están necesariamente vinculados a lo que se espera de cada intervención propuesta y en qué medida se puede considerar que esta fue ejecutada. Este ejercicio tiene además como objetivo verificar cuáles de las actividades necesitaban ser modificadas o implementadas durante el año 2008 (o sea, después de la consultoría de

Viva Río que, en principio, concluiría a finales del 2007), para que los objetivos propuestos por el Plan pudiesen ser efectivamente alcanzados.

Como la idea de la elaboración de esos indicadores era verificar las actividades relativas a la implementación de la acción fueron realizadas durante el año 2007 (plazo previsto inicialmente para ello), la mayoría de los indicadores utilizados en este primer momento fueron de tipo “fue realizada” o “no fue realizada” en plazo previsto, tal como es posible observar en el cuadro a seguir (cuadro 2).

Objetivos específicos	Intervenciones	Actividades monitoreo, año 2007	Indicador
Racionalización de los recursos invertidos por el municipio en el área de seguridad pública	Reestructuración organizacional de la Secretaría Municipal de Orden Público	Revisión de las estructuras y rutinas	Fue realizada
		Rediseño de los flujos, organigramas y competencias	Fue realizada
Integración de las instituciones responsables de la gestión de seguridad pública a nivel local	Creación del Gabinete Integrado de Prevención de la Violencia	Estructuración del Gabinete	Fue realizada
		Calificación de los miembros	Fue realizada
		Realización de las reuniones	Fue realizada
		Realización de acciones integradas	Fue realizada
Promoción de la participación comunitaria en área de la seguridad pública e interconexión del nivel institucional con el nivel local	Creación de los Fóruns Locales de Prevención de la Violencia	Estructuración de los fóruns	Fue realizada
		Calificación de los miembros	Fue realizada
		Realización de las reuniones	Fue realizada
		Realización de acciones locales articuladas y encaminamiento de propuestas al Concejo Comunitario	No fue realizada
		Realización de acciones locales articuladas y encaminamiento de propuestas al Concejo Comunitario	No fue realizada
	Reestructuración del Consejo Comunitario de Seguridad Pública	Mobilización de los integrantes del Concejo Comunitario	Fue realizada
		Realización de la nueva elección	Fue realizada
		Calificación de los miembros de la nueva rectoría	No fue realizada
		Realización de las reuniones	No fue realizada
		Proposición de acciones al GIPV a partir de las demandas de los ciudadanos y de los fóruns locales	No fue realizada
Profesionalización de la Guardia Municipal	Realización del Curso de Calificación para la Guardia Municipal	Estructuración del curso	Fue realizada
		Calificación de los alumnos	Fue realizada
	Creación del Sistema de Información para el registro de denuncias de la GM	Levantamiento de las demandas de GM	Fue realizada
		Construcción de la propuesta	Fue realizada

		Elaboración del <i>software</i>	Fue realizada ⁵
		Implementación del sistema	No fue realizada
	Construcción del Plan de Carreras	Relevamiento de las informaciones de GM	Fue realizada
		Construcción de la Propuesta	Fue realizada
		Submisión de la Propuesta a los guardias municipales	Fue realizada
		Redacción del texto final	Fue realizada
	Implementación de la propuesta	No fue realizada	
Construcción de un programa de prevención y reducción de la violencia doméstica y de género	Constitución de una unidad gestora	Identificación del equipo gestor	No fue realizada
			Fue realizada
	Construcción de un centro de atención	Identificación del espacio físico	Fue realizada
		Identificación de los profesionales	No fue realizada
		Calificación de los profesionales	No fue realizada
		Desarrollo de las actividades	No fue realizada
	Creación de un núcleo de atención para la realización de los exámenes	Identificación del espacio físico	Fue realizada
		Celebración del convenio entre Municipio y Estado (IML)	No fue realizada
		Identificación de los profesionales	No fue realizada
		Calificación de los profesionales	No fue realizada
		Desarrollo de las actividades	No fue realizada
	Estructuración de una red de protección a las víctimas de la violencia doméstica y de género	Identificación de las instituciones	Fue realizada
		Sensibilización de las instituciones	No fue realizada
		Registro de las instituciones	No fue realizada
Desarrollo de las actividades		No fue realizada	
Construcción de un proyecto de prevención de la violencia juvenil	Constitución de una unidad gestora	Identificación del equipo gestor	No fue realizada
			Fue realizada
	Estructuración de una red de atención al joven infractor o en situación de riesgo	Identificación de las instituciones	Fue realizada
		Sensibilización de las instituciones	No fue realizada
		Registro de las instituciones	No fue realizada
		Desarrollo de las actividades	No fue realizada

5 En este caso, la iniciativa del *software* fue iniciada pero no finalizada en el año 2007, sin embargo, continuó el año siguiente.

A partir de este primer monitoreo fue posible verificar que las acciones relativas a la constitución del sistema municipal de gestión de la seguridad pública fueron no solamente implementadas, también ya se encontraban en fase de funcionamiento. Lo mismo se repite para las acciones previstas para la Guardia Municipal.

Por otro lado, los programas de prevención todavía se encontraban en fase de implementación, fenómeno este que, por sí solo, apuntó la importancia de la continuidad del proyecto, de manera que fuera posible, por un lado, institucionalizar los equipamientos creados durante el año 2007 y, por otro, crear las instancias indispensables a la consecución de las acciones relativas a la reducción de la violencia doméstica y de género y la reducción de la violencia practicada por jóvenes.

Con la elaboración del cuadro 2, fue posible verificar, además, otras cuestiones relevantes. Conforme lo destacado en la sección anterior, entre la entrega del plan a SENASP y la liberación de recursos por parte de ésta transcurrieron dos años. Eso implica que, delante del dinamismo inherente a la vida social, en el momento de la implementación del proyecto, parte de las acciones previstas demandó una reformulación, como, por ejemplo, la Secretaría Municipal de Orden Público y el Consejo Comunitario de Seguridad.

Por otro lado, toda liberación de recursos demanda un convenio con un plazo específico para la ejecución de las actividades. Una vez más, teniendo a Barra Mansa como caso de estudio, fue posible verificar que no siempre el tiempo estipulado por las agencias de fomento coincide con el tiempo necesario para la implementación del proyecto. El efecto perverso de este fenómeno es que muchas veces no existe la posibilidad de renegociación del tiempo más allá del límite fijado y, de esta manera, actividades que demanden un tiempo mayor para ser realizadas terminan teniendo solo dos destinos: no serán realizadas con los recursos externos, o tendrán solo una parte de sus actividades financiadas. Este problema podría ser controlado por medio de la elaboración de un conjunto de indicadores que permitan el monitoreo de las acciones durante el curso del proceso. Esta iniciativa tendría como consecuencia natural verificar en qué medida los recursos destinados a cada acción están o no siendo utilizados en el tiempo estipulado, una vez determinado que una actividad

puede demandar un tiempo mayor del que fue postulado por convenio para ser realizada.

La validación de las acciones implementadas, ¿habrá alcanzado la implementación los objetivos postulados?

La finalización del proceso de monitoreo de la implementación, por la misma finalización de esta fase, implica el inicio de una nueva etapa, que será la validación de los resultados verificados por la institución del plan en la realidad local.

Los resultados versan sobre las consecuencias e impactos producidos por la implementación de la política. Las consecuencias pueden ser intencionales o no intencionales. Los impactos pueden ser positivos y negativos. Focalizar solo en las consecuencias esperadas e impactos positivos, y desconsiderar o minimizar la importancia de consecuencias no esperadas y resultados negativos, es un error común que disminuye la calidad, si es que no descalifica procesos de validación (Mesquita Neto, 2006).

Una adecuada medición de las consecuencias de las acciones implementadas demanda, a su vez, la elaboración de una gama de indicadores que viabilice la validación de las intervenciones en términos del alcance de los objetivos deseados. No obstante, para comprender qué dimensiones deben ser tomadas en consideración cuando de escoger este tipo de indicador se trata, se hace indispensable la presentación de tres conceptos primordiales, que son: efectividad, eficiencia y eficacia.

Como bien destaca Lima y otros (2000), la definición de cada uno de estos términos es un tema cuya discusión se encuentra abierta, porque ella genera incomodidad e inseguridad, especialmente tratándose de la tentativa de arbitrariamente necesitar una definición de “éxito de un programa”, en situaciones adversas en las cuales cualquier resultado positivo puede ser de extrema relevancia.

En las páginas anteriores colocamos los componentes del plan en una matriz de manera de poder vislumbrar las actividades, productos, resultados e impactos buscados, con fechas, interconectando los diversos cuadros al interior de la matriz, señalando las relaciones existentes entre los componentes. El monitoreo fue realizado paso a paso, siguiendo el cami-

no de las flechas y verificando lo que fue alcanzado dentro del plazo previsto. Ahora, el paso siguiente es verificar la efectividad de cada una de esas acciones, en el sentido de medir si las mismas fueron o no alcanzando el objetivo para el cual fueron diseñadas y, además, qué consecuencias no esperadas tuvieron lugar en el ámbito de esas esferas.

Así, antes de iniciarnos en el proceso de validación de las instancias implementadas, estamos frente a la importancia de que trabajáramos el concepto de efectividad en tanto efecto de las acciones y prácticas implementadas en el ámbito del Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa. Con la utilización de este marco conceptual pretendemos describir la *performance* de cada producto (eficacia); sin embargo, sin descuidar la idea de eficacia:

Eficacia se refiere a la realización de los objetivos de la política y la obtención de los resultados esperados, en cuanto, eficiencia se refiere a la relación costo-beneficio en el desarrollo de la política (Mesquita Neto, 2006).

Los indicadores de eficacia pueden ser entendidos como una medida de grado de alcance de los objetivos propuestos por el plan municipal. Como el fenómeno social es complejo y demanda algo de tiempo para ser alterado, estos indicadores solo pueden ser medidos un tiempo después de la intervención en la realidad.

Los indicadores de eficiencia, a su vez, permiten al gestor público verificar en qué medida las acciones ejecutadas generarán los efectos deseados si se toman en cuenta los recursos (de cualquier naturaleza, especialmente el político) dispuestos para la ejecución de la misma. En otras palabras, los indicadores de eficiencia nada más lo son de una medida de grado de institucionalización del plan municipal en la realidad de la alcaldía, del municipio y, especialmente, de la vida de los ciudadanos.

La discusión sobre indicadores de efectividad, a su vez, focaliza los resultados y los desdoblamientos del proyecto, particularmente en lo que se refiere al acompañamiento de los participantes de las ganancias y pérdidas obtenidos por cada uno de ellos.

Por lo tanto, a pesar de tener en mente la importancia de estos tres indicadores estaremos trabajando sólo con el concepto de eficacia, en la

medida en que pretendemos presentar un cuadro que mida el grado de alcance de cada uno de los productos (y el consiguiente objetivo de estos) previstos por el plano.

La construcción de los indicadores de validación, como bien destaca Januzzi (2001), remite a una cuestión metodológica, que es la lógica de estructuración de los indicadores. De acuerdo con este autor, una opción inmediata para la estructuración de tal sistema sería la de su organización siguiendo las esferas temáticas de acción que se están analizando.

A partir del ejercicio de conexión entre el concepto teórico y la justificación para la existencia de la acción en el ámbito de cada objetivo, fue posible constituir los indicadores de eficacia consignados por el cuadro 3.

En este momento, cabe destacar que el cuadro de indicadores de eficacia reúne sólo las actividades cuyo proceso de implementación se dio en el año 2007. Esto es porque si la actividad todavía se encuentra en esta fase, no hay que citarlo en la validación de la consonancia entre objetivos propuestos y objetivos alcanzados.

Así, considerando que los indicadores presentados en este cuadro fueron construidos y testeados en la experiencia de Barra Mansa cuando el proceso de implementación de la acción ya había concluido, en la medida en que los programas de prevención todavía se encuentran en fase de implementación, no serán descritos aquí el conjunto de indicadores de eficiencia para estas iniciativas.

Objetivos específicos	Intervenciones	Actividades	Indicadores de eficiencia	Situación en Barra Mansa	Valor de indicador		
Racionalización de los recursos invertidos por el municipio en el área de seguridad pública	Reestructuración organizacional de la Secretaría Municipal de Orden Público	Revisión de las estructuras y rutinas	Implementación de la reestructuración organizacional propuesta	Propuesta implementada	sí		
		Rediseño de los flujos, organigrama y competencias					
Integración de las instituciones responsables de la gestión de la seguridad pública a nivel local	Creación del Gabinete Integrado de Prevención de la Violencia	Estructuración del Gabinete	Razón entre el número de órganos que adhirieron al GIPV y el número de órganos identificados	15 órganos fueron identificados y 13 órganos adhirieron al GIPV	87%		
		Calificación de los miembros	Razón entre el número de órganos calificados y el número de órganos que adhirieron al GIPV	13 órganos adhirieron al GIPV y 13 órganos participaron de la calificación	100%		
		Realización de las reuniones	Razón entre el número de reuniones realizadas y el número de reuniones previstas	7 reuniones fueron realizadas: 2 reuniones extraordinarias y 5 reuniones ordinarias	167%		
			Cumplimiento de la metodología de resolución de problemas	Ninguna reunión obedeció a los principios de la metodología	no		
			Razón entre el número de órganos presentes en las reuniones y el número de órganos calificados	En la media, las reuniones tuvieron la presencia de 10 de los 13 órganos que adhirieron al GIPV	77%		
		Realización de acciones integradas	Razón entre el número de acciones integradas elaboradas y el número de reuniones realizadas	Fueron elaboradas 2 acciones integradas en las 7 reuniones realizadas	29%		
			Razón entre el número de acciones integradas implementadas y el número de acciones integradas elaboradas	Fueron elaboradas 2 acciones integradas y ambas fueron implementadas	100%		
			Razón entre el número de propuestas surgidas del Consejo Comunitario implementadas y el número de propuestas encaminadas por el CCS	El CCS no encaminó ninguna propuesta para el GIPV	0%		
		Promoción de la participación comunitaria en el área de seguridad pública e interconexión del nivel institucional con nivel local	Creación de Fóruns Locales de Prevención de la Violencia	Estructuración de los Fóruns	Razón entre el número de fóruns instituidos y el número de fóruns previstos	Fueron previstos e instituidos 4 fóruns, respetando la división de las inspectorías de la GM	100%
					Razón entre el número de liderazgos que adhirieron a la propuesta y el número de liderazgos identificados	200 liderazgos identificados y 120 el firmaron el término de adhesión	60%

		Calificación de los miembros	Razón entre el número de liderazgos calificados y el número de liderazgos que adhirieron a la propuesta	90 liderazgos fueron calificados y 120 adhirieron a la propuesta	75%	
		Realización de las reuniones	Razón entre el número de reuniones realizadas y el número de reuniones previstas	Fueron previstas 12 reuniones (3 para cada fórum) entre octubre y diciembre de 2007. Fueron realizadas 4 reuniones (una en cada fórum)	33%	
			Razón entre el número de propuestas de acción elaboradas y el número de reuniones realizadas	Ninguna acción llegó a ser propuesta en esta primera reunión	0%	
			Cumplimiento de la metodología de resolución de problemas	Ninguna reunión obedeció a los principios de la metodología	no	
			Razón entre el número de acciones implementadas y el número de acciones elaboradas	Ninguna acción llegó a ser propuesta en esta primera reunión	0%	
			Relación de las propuestas presentadas con el tema de la Seguridad Pública y Prevención de la Violencia	Ninguna propuesta llegó a ser sugerida en esta primera reunión	0%	
			Razón entre el número de barrios que integran el fórum y el número de barrios existentes en la ciudad	Barra Mansa posee 89 barrios, de los cuales solo 30 firmaron el término de adhesión a los fórums	34%	
		Creación de Fórums Locales de Prevención de la Violencia	Realización de acciones locales articuladas y encaminamiento de propuestas al Consejo Comunitario	Razón entre el número de barrios presentes en cada reunión y el número de barrios que integran el fórum	Fueron calificadas 90 liderazgos representando, en media, 30 barrios (cada barrio es representado por, al menos, 3 liderazgos)	33%
				Razón entre el número de propuestas encaminadas al CCS y el número de propuestas elaboradas por el fórum	Ninguna acción llegó a ser propuesta en esta primera reunión	0%
		Reestructuración del Consejo Comunitario de Seguridad Pública	Movilización de los integrantes del Consejo Comunitario	Razón entre el número de miembros que comparecieron a la movilización y el número de miembros del consejo	El consejo posee 13 miembros definidos en estatuto, pero solo 5 participaron de las actividades de movilización	38%
Realización de la nueva elección	Realización de una nueva elección		La elección de la nueva directora fue realizada el 16/10/2007	sí		
Calificación de los miembros	Razón entre el número de miembros calificados y el número de miembros previstos en el estatuto		No hubo tiempo para la realización de esta calificación en el 2007; se realizó en febrero de 2008	no		
Realización de las reuniones	Razón entre el número de reuniones realizadas y el número de reuniones previstas		2 reuniones previstas y sólo 1 realizada	50%		

			Razón entre el número de propuestas de acción elaboradas y el número de reuniones realizadas	Ninguna acción llegó a ser propuesta en esta primera reunión	0%			
			Cumplimiento de la metodología de resolución de problemas	Ninguna reunión obedeció a los principios de la metodología	0%			
			Realización de las reuniones	Relación de las propuestas presentadas con el tema de la Seguridad Pública y Prevención de la Violencia	Ninguna propuesta llegó a ser sugerida en esta primera reunión	0%		
				Razón entre el número de liderazgos que participan del consejo y el número de liderazgos existentes en la ciudad	Se estima que en Barra Mansa existen alrededor de 300 liderazgos que reúnen asociaciones comunitarias, entidades de clase y representantes en general. De este total, una media de 30 participaron de las reuniones de CCS	10%		
			Proposición de acciones al GIPV a partir de las demandas de los ciudadanos y de los fórums locales	Razón entre el número de propuestas encaminadas al GIPV surgidas de los fórums	Ninguna propuesta llegó a ser recibida de los fórums	0%		
			Profesionalización de la Guardia Municipal	Realización del Curso de Calificación para la Guardia Municipal	Estructuración del Curso	Razón entre el número de clases realizadas y el número de clases previsto	Fueron previstas 7 clases y todas fueron realizadas	100%
						Razón entre el número de disciplinas con programas elaborados y distribuidos a los alumnos y el número de disciplinas existentes	Todas las disciplinas contaban con material didáctico distribuido a los alumnos	100%
						Razón entre el número de docentes con grado de maestría y el número total de docentes	10 profesores, 4 de ellos con grado de maestría	40%
						Razón entre el número de instrumentos de validación aplicados y el número de instrumentos de validación elaborados	Todos los instrumentos de validación elaborados fueron aplicados	100%
			Realización del Curso de Calificación para la Guardia Municipal	Calificación de los alumnos	Razón entre el número de guardias calificados y el número de guardias existentes	Todos los 154 guardias fueron calificados y sólo 1 fue reprobado por frecuencia	100%	
Porcentaje de guardias que acredita que los contenidos tratados en el curso pueden ser aplicados en la actividad cotidiana	57% de los alumnos afirmaron la gran posibilidad de aplicación práctica de los contenidos adquiridos	57%						

			Porcentaje de guardias que acredita que los contenidos tratados en el curso representan situaciones cotidianas	70, 80% de los alumnos afirmaron que las situaciones presentadas por el entrenamiento son situaciones con las cuales la guardia municipal se encuentra diariamente	70%
			Porcentaje de guardias que evaluaron a los profesores como excelente	El cuerpo docente como un todo fue evaluado como excelente por 62,80% de los alumnos	62%
Creación del Sistema de Información para registro de las denuncias de la GM	Levantamiento de las demandas de la GM	Naturaleza de las sugerencias de los guardias en relación a las herramientas necesarias para el funcionamiento del sistema	Una de las guardias municipales quedó como responsable de la elaboración del sistema	Sí	
	Construcción de la propuesta	Propuesta construida	La propuesta fue presentada por la guardia municipal para aprobación del secretario municipal de orden público	Sí	
	Elaboración del <i>software</i>	<i>Software</i> elaborado	El <i>software</i> se encuentra en fase de elaboración	Não	
	Implementación del sistema	Sistema implementado	El sistema todavía no fue implementado	Não	
Construcción del Plan de Carreras	Levantamiento de las informaciones de la GM	Razón entre el número de guardias entrevistados para la elaboración de la propuesta y el número de guardias existentes	Fueron aplicados 154 cuestionarios para la recolección de informaciones, de los cuales 143 fueron respondidos	93%	
	Construcción de la propuesta	Propuesta construida	La propuesta fue construida por un consultor externo	Sí	
	Submisión de la Propuesta a los guardas municipales	Número de reuniones realizadas para la discusión de la propuesta	Fueron realizadas 3 reuniones para la presentación de la propuesta	3	
	Redacción del texto final	Texto final redactado	O texto final foi redigido pelo consultor e apresentado ao comandante da guarda	sí	
	Implementación de la propuesta	Propuesta aprobada por la cámara de ediles	La propuesta aún no fue desdoblada en proyecto de ley para aprobación de cámara de ediles	no	

Como fue posible observar, los indicadores de monitoreo presentados en el cuadro 2 avalan las prácticas de ejecución del proyecto, los indicadores de eficacia consignados en el cuadro 3 viabilizan la compatibilización entre objetivo específico propuesto y objetivo alcanzado. Ambos cuadros representan, por lo tanto, un esfuerzo de sistematización de los indicadores más aparentes y, ciertamente, no agotan el conjunto de posibilidades de validación que todavía pueden ser exploradas.

Finalmente, toda política pública necesita de un indicador de efectividad, con el cual se mide que el objetivo general del proyecto fue alcanzado. En este caso, como el objetivo general del proyecto era la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la prevención de la violencia y del mantenimiento del orden público, los principales indicadores del impacto podrían ser: por un lado, la reducción de las tasas de ejecución de crímenes y, por otro, el aumento de la sensación de seguridad y la mejor validación de las organizaciones de seguridad pública que actúan en el municipio por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, si las intervenciones en la realidad social demoran cierto tiempo en ser procesadas, los cambios en estos indicadores, entendidos como resultados del plan, deben procesarse después de algunos años de la constitución de este equipamiento. Este fenómeno, por sí solo, introduce la necesidad de un acompañamiento constante de la política y, por consiguiente, del fenómeno de la criminalidad y de la violencia.

Otro aspecto que merece destacarse es la posibilidad de medición del sentimiento de (in)seguridad y miedo por parte de la población a través de la realización de investigaciones de victimización, así como que permitan medir, entre otros aspectos, la validez del trabajo de las instituciones de seguridad pública y su relación con la población.

Consideraciones finales

El aumento de la criminalidad y de la violencia en todo el país, principalmente a partir da segunda mitad de la década de 1990, ha suscitado cambios estratégicos tanto en el comportamiento de los individuos como en

lo que se refiere a las acciones que fueron implementadas por las diversas esferas gubernamentales en el área de la seguridad pública.

Esos cambios pueden ser vislumbrados a partir de la identificación de nuevas tendencias en la producción de políticas de seguridad pública, las cuales envuelven una mayor racionalización de orden institucional, la participación del municipio, de la comunidad y del propio poder estatal en la consecución de acciones volcadas a la prevención de la violencia.

La idea que nutrió este análisis fue la de describir la realidad de la alcaldía de Barra Mansa en las cinco fases del proceso de implementación de una política pública y, con ello, señalar situaciones o problemas críticos a ser tenidos en consideración al momento del planeamiento, ejecución o análisis de políticas de esta naturaleza.

La primera cuestión destacada sería lo que la descripción de estas cinco fases dicen respecto al hecho de que todas estas etapas deben estar alineadas desde la fase de formulación de la política, es decir, el gestor de la política debe tener en cuenta las necesidades de los procesos de implementación, monitoreo y validación en lo que respecta a la elaboración del Plano Municipal de Prevención de la Violencia.

Otra cuestión de suma importancia que nos interesa destacar es que el informe de monitoreo y validación no debe representar solo una pieza formal de prestación de cuentas para el financiador, sino más bien un proceso cognitivo que involucra, además de agentes académicos, a los propios agentes públicos, de tal forma que correcciones de recursos financieros, tiempo y espacio puedan ser continuamente realizadas.

A partir de esta reflexión, lo que pretendemos es sugerir la posibilidad de que este estudio de un caso pueda traducirse en un modelo metodológico tanto para las alcaldías que deseen elaborar e implementar planes municipales, como también constituirse en un marco lógico para la validación de planes municipales de seguridad pública implementados en los últimos años o que se encuentran actualmente en fase de ejecución.

Esperamos que este laboratorio pueda venir a auxiliar el trabajo de investigadores del tema y, especialmente, a gestores públicos en el acompañamiento de los proyectos que hoy están siendo materializados en el ámbito local con el objetivo de reducir la violencia y permitir la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Con el ejercicio de aplicación de nuestras construcciones teóricas para cada una de las acciones implementadas durante el año 2007 en el ámbito del Plan Municipal de Prevención de la Violencia de Barra Mansa pudimos verificar que el modelo lógico de validación propuesto por nosotros se presta muy bien a esa propuesta.

Este modelo nos permitió la visualización de actividades, acciones, resultados e impactos esperados, así como el acompañamiento de los productos durante la realización de las actividades, obteniéndose resultados y validándose los impactos. Sobre todo, permitió una visión global de las necesidades para determinada acción, y se constituye en una herramienta gerencial poderosa en la medida en que viabiliza los cambios de rumbos y de las estrategias de un plan municipal de seguridad en tiempo más real.

En estos términos, consideramos que nuestro objetivo de presentar una discusión más teórica sobre la importancia de los planes de seguridad pública municipal sobre la base de los cinco pasos que constituyen el esqueleto de cualquier política pública fue alcanzado.

Por otro lado, la elaboración y la validación de los indicadores de eficacia en el ámbito de cada producto, a su vez, favorecen al perfeccionamiento del proceso y a la identificación de métodos y estrategias más eficaces, así como la discusión y revalidación cuidadosa del concepto de “eficiencia”, considerándose su complejidad sobre todo tratándose de planes municipales de seguridad pública.

Bibliografía

- Brasil (1989). *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2004). *Síntese de Indicadores Sociais 2003. Estudo, pesquisa e informação demográfica e sócio-econômica*, número 12, Río de Janeiro.
- Jannuzzi, Paulo de Martino y Arruda, Marcela Rocha (2004). “Sistema de indicadores para acompanhamento da agenda de direitos humanos no Brasil: apontamentos metodológicos”, en: *Bahia Análise e Dados. Salvador*, volumen 14, número 1, p. 243-247.
- Jannuzzi, Paulo de Martino (2001). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea.
- Lima, Roberto Kant de; Miranda, Michel y Ana Paula M. (2000). “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia”, en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, número 50. Río de Janeiro, p. 45-123.
- Mesquita Neto, Paulo (2006a). “Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções”, en: *Análises e Propostas*, número 33. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.
- Mesquita Neto, Paulo (2006b). “Fazendo e Medindo Progresso em Segurança Pública”, en: *Praia Vermelha 14-15*.
- Ministério da Justiça (2003). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) (2004). *Mapa da Violência IV: os jovens no Brasil*. Brasília. Secretaria Nacional de Saúde (2006). *Orientações sobre o sistema de monitoramento da política de incentivo no âmbito do programa nacional de DST/HIV/AIDS*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Vera Institute of Justice (2003). *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. Nueva York: Vera Institute of Justice.

Los cuentos mediáticos del miedo

Omar Rincón y Germán Rey¹

Una sociedad es más insegura por lo que se dice que por la realidad que habita. La realidad no es lo que vivimos, ni siquiera las experiencias que decimos experimentar. La realidad es lo que percibimos que hemos vivido, sentido y experimentado. La realidad es, entonces, una producción comunicativa. Así, la ciudad y la sociedad que habitamos la construimos más sobre percepciones que sobre vivencias. Nos hacemos una idea del nosotros mismos por lo que nos cuentan los medios de comunicación, por lo que sugieren los políticos y generadores de opinión, por las mitologías urbanas. Es en este juego de percepciones que se construye la realidad de la (in)seguridad ciudadana. El efecto simbólico de la (in)seguridad ciudadana son los miedos, resultado de múltiples y diversas producciones simbólicas, pero sobre todo del trabajo del mercado y los medios de comunicación.

El tema de la (in)seguridad ciudadana se ha convertido en un asunto de interés público, político y comunicativo. A más miedos, más mercado de la seguridad: vigilancia, tecnologías, dispositivos, seguros, policías, penas, políticos autoritarios; siempre, pérdida de libertades. A más miedos, más cuentos mediáticos del miedo: más publicaciones, más historias,

1 Omar Rincón es Director del Centro de Competencia en Comunicación, Fundación Friedrich Ebert, profesor Asociado de la Universidad Javeriana y de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: orincon@uniandes.edu.co

Germán Rey es Director del Programa de Estudios en Periodismo de la Universidad Javeriana y profesor de la Maestría en Comunicación Correo electrónico: germrey@hotmail.com

más sensacionalismo, más individuo, más estigmatización, menos investigación, menos democracia. Ante esta tendencia del mercado, la política y los medios de comunicación, los sectores progresistas de la sociedad buscan estrategias preventivas, de formación y participación ciudadana, de incidencia de la sociedad civil, de trabajo en campos como la educación y la cultura, de reforma de las instituciones del Estado encargadas del tema, de lucha contra la corrupción y la impunidad, de otras versiones de los cuentos mediáticos.

En este contexto la Fundación Friedrich Ebert ha producido un concepto y diseñado una política progresista de seguridad ciudadana que permita profundizar la democracia social, aumentar la gobernabilidad e imaginar una sociedad con nuevos pactos de confianza². Una de las claves de este trabajo ha sido la comunicación. Así, su Centro de Competencia en Comunicación para América Latina³ ha estimulado la reflexión e investigación sobre las relaciones entre comunicación e (in)seguridad ciudadana, es decir, sobre *el papel que tiene la comunicación en las percepciones que la sociedad construye de la (in)seguridad ciudadana*. Esta experiencia de investigación y reflexión se realiza bajo la coordinación del investigador colombiano Germán Rey y en colaboración con la académica salvadoreña de la UCA Amparo Marroquín; retoma los trabajos de la investigadora mexicana Rossana Reguillo (2005), las investigadoras argentinas Stella Martini (2000) y Alicia Entel (1996) y los trabajos de Susana Rotker (2000).

La perspectiva de entrada es que la comunicación (bien sea a través de los medios de comunicación en sus relatos noticiosos o de ficción o en las experiencias y prácticas comunicativas de habitar la vida cotidiana y de hacer la política) producen representaciones, discursos y relatos que ubican los acontecimientos del delito y el crimen dentro de cadenas dramáticas e ideológicas de interpretación. Así, el impacto comunicativo está más en el “cómo comprender”, en los referentes de explicación de la (in)seguridad. La (in)seguridad ciudadana la entendemos como una *percep-*

² www.fesamericacentral.org

³ www.c3fes.net trabaja desde la comunicación para fomentar el diálogo político, la profundización de la democracia social y la promoción de la libertad de información y del derecho de la comunicación.

ción construida con base en los relatos mediáticos y los discursos políticos que se convierte en una *realidad real* y una *experiencia* verdadera de habitar la vida cotidiana porque aunque uno no haya vivido la inseguridad sabe que es víctima en potencia.

Este texto parte de una breve descripción de los referentes conceptuales para comprender la (in)seguridad desde la comunicación, luego se describen los estudios realizados y al final se proponen criterios para el periodismo y las políticas de seguridad ciudadana hacia la producción de un concepto más democrático y ciudadano de seguridad ciudadana.

Los referentes⁴

Habitamos “la comunidad del miedo” (Beck, 1998) propia de la sociedad del riesgo. Sentimos miedo por todo; hasta los movimientos sociales “progresistas” nos venden miedos “correctos”: el medio ambiente, los derechos humanos, las nuevas sexualidades. Después del 11 de septiembre del 2001, los miedos vienen empacados en una nueva forma simbólica: “el terrorismo”. “El miedo hoy se libera de su vergüenza y parece constituirse en la única emoción capaz de acercar la salvación. “Hay que tener miedo” es la consigna” (Reguillo, 2000: 187). ¿Y qué es el miedo? “El miedo es siempre una experiencia *individualmente* experimentada, *socialmente* construida y *culturalmente* compartida” (Reguillo, 2000: 189). He ahí la fuerza *performativa* del miedo, ya que es un símbolo-relato producido tanto para lo individual como para lo colectivo pero inscrito en lo cultural. “El miedo es una forma de actuar en el mundo, un modo de vivir que se construye alrededor de geografías del miedo y de ‘mitologías urbanas’ en torno al sida, al robo de órganos, a los secuestros, a la vulnerabilidad de las mujeres” (Reguillo, 2000: 201). De ahí, surge toda una enciclopedia de historias “basadas en hechos reales” sobre los miedos ciudadanos. El resultado: la sociedad de los miedos ha llevado a que nos “temamos” unos a otros, a que cada uno marque su territorio/sujetos seguros y exclu-

⁴ Apartes de este texto fueron publicados en Rincón, Omar (2006), “Apagá la tele, viví la ciudad [...en busca de las ciudadanías del goce y de las identidades del entretenimiento]” (Pereira, J. y Villadiego, M. (Eds.), 2006: 118-146).

ya/tema a otros. Convertir al miedo en un argumento de la política genera *rating*; nadie más súbdito que un ciudadano asustado, ya que el miedo expresa un estado de riesgo que requiere protección y nos iguala en el sentimiento de inseguridad: “Los ciudadanos del miedo somos, potencialmente, todos” (Rotker, 2000: 22). A todo este fenómeno de la producción de miedos (o virus para la seguridad) lo denomina Susana Rotker “ciudadanía del miedo”, que describen esas “vivencias cotidianas que apuntan al sentimiento urbano de indefensión generalizada y al riesgo de la parálisis o de la búsqueda de mecanismos represivos que logren controlar el descontrol” (Rotker, 2000: 16-17). Las “ciudadanía del miedo” son el resultado de una política que establece el miedo como argumento de gobierno y acción: “El miedo es un argumento esencial de la política. Líder es quien apela al miedo, quien interpreta el miedo, quien encarna la respuesta primaria frente al miedo. (...) Su ética es creer que hay los buenos y hay los malos” (Gómez Buendía, 2004: 25).

El miedo produce un *modo de experimentar la vida*, “una nueva forma de subjetividad. No se trata del miedo manipulado por militares, torturadores o dictadores [...] es el miedo cotidiano, el de *víctima-en-potencia* [...] el salir a la calle es una aventura cotidiana” (Rotker, 2000: 18). Este estado de *víctima-en-potencia* ha llevado a que la vida diaria se viva como una “guerra no declarada”. Estas *ciudadanía del miedo* se traducen en *habitar en la inseguridad* para que “el comercio provea lo que las instituciones urbanas y estatales han dejado de proveer: espacios civiles para el ocio y el encuentro” (Rotker, 2000: 18), para que los medios de comunicación se conviertan, en simultáneo, en evangelizadores del miedo pero a su vez la solución: estar en casa y ver la tele es un acto seguro, por ejemplo. El maestro Jesús Martín-Barbero afirma que “hoy, *los medios viven de los miedos*” (2000: 31) y que si habitamos el miedo no es por el número de asesinatos o de atracos, sino por “la angustia cultural” que vivimos (2000: 29). Si somos la sociedad de los miedos es porque los medios de comunicación están contando ese cuento.

Los estudios

El proyecto de investigación del C3 parte de afirmar que “los medios de comunicación son actores fundamentales en la producción de representaciones, discursos y relatos de la (in)seguridad ciudadana”. El C3 ha realizado dos estudios de análisis de representaciones, retóricas y discursos sobre la Seguridad Ciudadana en medios de comunicación de América Latina⁵. *El cuerpo del delito* (2005) exploró las representaciones del crimen que hacen periódicos latinoamericanos. *Los relatos periodísticos del crimen* (2007) se centró en el análisis de los discursos y narrativas de la cobertura del delito en los medios de El Salvador, México, Argentina, Chile y Colombia.

El cuerpo del delito:

representación y narrativas mediáticas de la [in]seguridad ciudadana⁶

Este estudio fue de carácter exploratorio, con una muestra al azar y cuyo objetivo fue construir un paisaje de las tendencias de representación. Las preguntas que dieron origen al estudio fueron: ¿La (in)seguridad ciudadana es un invento mediático o una realidad? ¿Qué constituye la noticia del delito? ¿Cómo es el tratamiento periodístico? La muestra involucró a 9 países y 14 periódicos⁷.

Los resultados muestran que la noticia de (in)seguridad tiene tres ejes: (i) la vida cotidiana (hurto o robo a residencias, personas, comercio, vehículos, entidades financieras; accidentes; homicidios); (ii) crimen organizado (extorsión, secuestro, atentado, masacre; narcotráfico y drogas; bandas juveniles); (iii) agenda de nuevos delitos (abuso sexual y violaciones;

5 Ver en www.c3fes.net *Cuerpo del delito* (2005) y *Los relatos periodísticos del crimen* (2007). Todos los textos han sido coordinados por el investigador colombiano Germán Rey. Próximamente aparecerá *Experiencias y relatos de seguridad ciudadana y comunicación en América Latina* (2008).

6 Ver en Rey, Germán (Ed.) (2005). Ver <http://www.c3fes.net/docs/delitofinal.pdf>

7 Chile: *El Mercurio* / Argentina: *El Clarín* y *La Nación* / Brasil: *La Folha de Sao Paulo* / Colombia: *El Tiempo* y *El Colombiano* / Venezuela: *El Nacional* / México: *El Universal* / Perú: *El Comercio* / Costa Rica: *La Nación* y *La Prensa Libre* / El Salvador: *El Diario de Hoy*, *El Mundo* y *La Prensa Gráfica*. 795 piezas periodísticas. Período de análisis: 15 días (20 de noviembre a 6 de diciembre de 2004).

abuso a menores; violencia intrafamiliar; feminicidio). Es interesante como, poco a poco, los medios visibilizan violencias que antes no eran consideradas tales, como el abuso sexual y de menores, lo cual no significa que la sociedad haya aumentado estos delitos sino que se ha ganado mayor conciencia pública acerca de estas patologías sociales.

Una segunda idea es que lo que preocupa como (in)seguridad varía de país en país: mientras Centroamérica se interesa por las pandillas juveniles, México se concentra en la delincuencia urbana, Colombia en el conflicto interno, en Brasil son los grupos delincuenciales ligados al narcotráfico, en la Argentina es la inseguridad urbana y en Chile la inseguridad integral. El delito como noticia ha saltado de las páginas judiciales o policiales a las páginas de política, a los debates sobre la gobernabilidad, la vida en sociedad y el futuro de nuestros países. Así, en países como El Salvador, Argentina y Perú es un tema fundamental de primera página mientras que en Colombia, México y Brasil atrae poca atención. Tal vez, en sociedades acostumbradas al delito como las últimas mencionadas, las noticias del delito se han “convertido” en parte de la normalidad social. Así, el protagonismo del delito en los medios de comunicación depende de su grado de “novedad” para cada sociedad.

Las tramas dramáticas de referencia en los modos de informar sobre el delito ha creado cuatro ejes de interpretación: (i) que los delitos están en crecimiento y diversificación; por lo tanto, se ha pasado de la inseguridad como hecho de excepción a ser un acontecimiento cotidiano; (ii) que hay nuevos actores delincuenciales y nuevas formas de violencia; así que se habita la sensación de estar frente a un crimen continuado y extenso; (iii) que abundan frases con connotaciones de alarma sobre la inseguridad y preocupación la impunidad; luego, la percepción creada es de una sociedad impotente frente al miedo; (iv) que la sociedad se siente amenazada, temerosa y cercada; una sociedad en la que no se toman medidas efectivas y un descontrol creciente; entonces, la marca de la vida cotidiana es el temor hacia lo diferente y el deseo de mano dura contra el crimen.

El sujeto de lo peligroso se condensa en un personaje que es joven, de barrio marginal, habitante de ciertas fronteras consideradas “calientes”; un otro cercano pero agresivo y anormal; un sujeto claramente fuera de la sociedad. Así, el delito es una forma de imaginación/discriminación del otro.

*Los relatos periodísticos del crimen: una mirada a los discursos de inseguridad en los medios de comunicación en América Latina*⁸

La idea fue estudiar los discursos que sobre la seguridad ciudadana se construyen en periódicos latinoamericanos. Este mapa discursivo reconoce que cada país tiene una problemática de (in)seguridad que preocupa y genera un relato propio. Los países seleccionados lo fueron porque cada uno tenía un problema diferente y relevante de (in)seguridad que nos interesaba: México y la presencia del narcotráfico, El Salvador y su asunto de las “maras” (pandillas juveniles), Colombia y su conflicto interno, Chile y su herencia de seguridad nacional, Argentina y su tradición de crónica policial. Para este estudio, el C3 invitó a un investigador de cada país que haya tenido un acercamiento previo a la relación (in)seguridad ciudadana y medios de comunicación para que elaborara un ensayo sobre los discursos de la (in)seguridad presentes en la prensa escrita de su país. Cada investigador tenía plena libertad metodológica y de selección del caso para analizar. La pregunta que guió el estudio fue: ¿cómo es el discurso de la seguridad ciudadana en la prensa escrita? No se trata de un acercamiento cuantitativo que permita comparaciones rigurosas, sino de una aproximación cualitativa que potencia la exploración de tendencias. Los investigadores invitados fueron: Stella Martini (Argentina), Amparo Marroquín (El Salvador), Xavier Altamirano (Chile), Alberto Betancourt y Claudia Wondratschke (México) y Sergio Roncallo (Colombia). El análisis tuvo en cuenta a los actores, los temas asociados, las modalidades narrativas, las valoraciones y las metáforas más comunes usadas en los textos y titulares de las noticias sobre (in)seguridad.

Stella Martini (2007) de la Argentina analizó el contenido y modo de relato de *La Nación* y *Clarín* y encontró que la agenda del delito se ha convertido en parte de la información de los diarios “serios” y de “referencia” usando retóricas sensacionalistas. Así la noticia policial construye una realidad posible en la que interactúa la tradición de la crónica periodística sobre el crimen con el sistema criminal y legal y las memorias culturales sobre el delito que circulan en los imaginarios sociales.

8 Ver <http://www.c3fes.net/docs/relatosdelcrimen.pdf>

Los diarios de referencia como *La Nación* y *Clarín* expanden las geografías del crimen, relata modalidades delictivas con mayor grado de violencia y aumentan el énfasis y la relevancia de la crónica policial. Se reitera la serialización porque “el delito no descansa” con metáforas como “ola”, “escalada”, “espiral” de la violencia delictiva. Hay un uso habitual de llamadas temporales y espaciales que instalan el clima siniestro, la proximidad del delito y la sensación de inseguridad. El delito surge como articulador entre los espacios público y privado, y se da una exposición obscena de la privacidad en el *continuum* de los relatos sobre el crimen.

Predomina el estilo narrativo. La hipérbole es el recurso que permite la instalación del gran relato sobre la amenaza criminal y, por consiguiente, la inoperancia de las instituciones y la indefensión de la sociedad. Así predomina el uso de calificativos que reiteran la imagen y los estados de ánimo durante y/o después de vivir una experiencia de inseguridad: “brutal”, “espeluznante”, “terrible”, “fatídico”, “sorpresivo”, “sangriento”, para hablar de los hechos criminales; “despiadado”, “feroz”, “decididos”, para los delincuentes; o de sustantivos como “pánico”, “terror”, “miedo”, “desesperación”, “humillación”, “dolor”, “conmoción” o “estado de shock”. Las fuentes son escasamente verificables, inclusive la oficial. El rumor aparece como “versión”, “trascendió”, “comentarios de fuentes policiales o de vecinos del lugar o de la víctima”. La verosimilitud se construye con base en el testigo y el testimonio. Aunque se trata de diarios no populares, muchas noticias (violaciones, tráfico sexual, esclavización, abuso infantil, asesinatos) no ahorran referencias tortuosas.

El discurso de la (in)seguridad producido está marcado, entonces, por los modos sensacionalistas y el impacto bordea el territorio del espectáculo. Un relato informativo que apela a la emotividad y la conmoción del lector. El carácter de trágico y de misterioso de que se inviste un crimen lo abren al relato hiperbólico y distorsionador, por ello está eximido de verdad y sólo atado a la verosimilitud. Lo que en otro campo de la información periodística puede ser denunciado como calumnia, en el género policial no lo es. El producto final, con variantes, puede ser la desinformación.

Amparo Marroquín (2007) se centró en el análisis de los modos discursivos en que las pandillas juveniles llamadas “las maras” son expuestas en los diarios de Guatemala, Honduras y El Salvador. Preguntados sobre

el problema de las pandillas, 91% de los salvadoreños dijeron que las mismas eran un problema grande para el país; cuando se les preguntó a nivel de su comunidad de residencia, solamente el 21% dijo que las pandillas constituían un problema muy grande; de la misma manera solo el 10% dijo haber tenido un problema directo con pandilleros.

¿Qué se puede decir sobre el tratamiento noticioso que se da en la prensa escrita en Centroamérica en relación con las pandillas? A través del análisis semiótico de discurso, de contenido y de contraste con el contexto social se encontró que la imagen de los jóvenes se ha deteriorado; que la palabra “mara” y “marero” son sinónimos de estigma social. Como tendencia se encontró que existen cuatro discursos comunes que la prensa escrita de Centroamérica reproduce y negocia con la sociedad: (i) Una “estética del otro” (joven y pandillero) que constituye “lo maroso” como aquel que lleva formas de vestir anchas, músicas estridentes, tatuajes agresivos, símbolos y rituales propios. (ii) Una “adjetivación” permanente de los pandilleros como “malvivientes”, “inadaptados sociales”, “enmascarados enardecidos y facinerosos” que “asesinan”, “mutilan”, “violan”, “profanan templos”, “vapulean”, “hacen ritos satánicos y cometen tropelías”, que atacan a los rivales y a cualquiera por diversión, los que no acatan las órdenes de las pandillas. (iii) Un destino común: el marero viene de afuera, de los Estados Unidos; “si es deportado, es marero”: (iv) Un estado civil: el joven pandillero es culpable por la reproducción del discurso policial.

La investigadora aclara que si bien el fenómeno de las pandillas tiene un origen distinto en cada uno de los países estudiados, hoy es una realidad la globalización de la violencia; por tanto, un asunto como el de las pandillas exige políticas y estudios no solo nacionales, sino regionales y lecturas históricas.

Xavier Altamirano (2007) de Chile analizó *El Mercurio*, *La Tercera* y *La Nación* justo en el periodo que antecede la campaña electoral (2006). Por esa razón, centró su análisis en términos de campaña política y constató que los discursos de la prensa contribuyeron a la instalación de la inseguridad urbana en la agenda electoral a través de la visibilidad permanente del delito y la criminalidad. La diferencia entre los candidatos se da entre la mayor o menor firmeza ante esta situación “descontrolada”.

Siguiendo el análisis de contenido llamado *framing* o encuadre se encontró que predomina el encuadre del descontrol por la omnipresencia y multiplicidad del delito y la continuidad en el relato que conforman un cuadro alarmista. Al prevalecer el discurso mediático del descontrol se establece un diagnóstico y una situación a resolver que justifica un discurso político desde el control que lleva a asociar el tratamiento y resolución de la materia exclusivamente con actores estatales. No existe mención a las diferentes prácticas existentes o a las experiencias comunitarias validadas que impide sentar las bases para otro discurso. El discurso de la prensa deja fuera de la discusión las causas profundas del fenómeno, el debate sobre la eficacia de diferentes medidas de prevención o de los desafíos de los programas de rehabilitación o reinserción social.

Al no haber presentación significativa del contexto o de las causas de los delitos no se articula una demanda ciudadana. El resultado es una ciudadanía pasiva que debe esperar encerrada y atemorizada en sus casas la aplicación de mano dura por parte de la policía, de los jueces y de las autoridades políticas. Los resultados del estudio muestran que en el caso chileno hay poca pluralidad o diversidad en la prensa escrita, pues la alta concentración en dos grupos influyentes y poderosos posicionados en el mismo sector ideológico de derecha no hace sino perpetuar un encuadre sobre la realidad social y política.

Claudia Wondratschke (2007) analizó cómo se produce la noticia de seguridad ciudadana en la Ciudad de México. Encuentra que aunque hay una política de comunicación del Gobierno de la Ciudad por mostrar a los ciudadanos que se está luchando permanentemente contra la criminalidad y la violencia con énfasis en la continua baja de las incidencias delictivas; crece el sentimiento de inseguridad entre sus habitantes. Claramente, la forma en que los medios cubren el tema de la delincuencia tiene severos sesgos, pues enfatiza fundamentalmente la visión criminal y se hace sin investigar a partir de primeras versiones, suposiciones e información incompleta. El delito en los periódicos se ubica principalmente en las secciones de *justicia*, *policía*, *seguridad* o la *información local*. Es interesante como el periódico *Reforma* tiene bajo la sección de Justicia la oferta más amplia en temas sobre seguridad pública, pues en dos hojas completas informa sobre accidentes, homicidios, robos, secuestros y, una vez a la sema-

na, el criminólogo Rafael Ruiz Harrel publica aquí una columna llamada “La ciudad y el crimen”, donde se presenta como uno de los críticos más severos del Gobierno de la Ciudad de México y de su política de seguridad pública.

En la televisión, la programación de más alto *rating* en los últimos años ha sido la que expone la violencia en la pantalla. En los años noventa estuvieron al aire los programas de contenido delictivo más impactantes de la historia de la televisión mexicana. Entre los años 1996 y 1997, los ejemplos más sintomáticos fueron programas como *Ciudad desnuda*, *Expediente*, *Cámara y delito* y *Primera edición*, transmitidos por TV Azteca; así como *Cerezo rojo*, *A través del video*, *Duro y directo* y *Fuera de la ley*, producciones de Televisa. El retiro de estas emisiones se debió a la encendida polémica que provocaron entre amplios sectores de la población y a las numerosas críticas que recibieron al ser consideradas como apología de la violencia criminal. Sin embargo, especialmente en las noticias de TV Azteca y Televisa, aún resalta el carácter amarillista y sensacionalista en cuanto al tema de la seguridad.

Alberto Betancourt (2007) hizo el seguimiento a los primeros asesinatos espectaculares de políticos asociados con el narcotráfico en México: el asesinato de Pedro Madrigal, jefe de la Policía Federal Preventiva en el Aeropuerto Ciudad de México; el asesinato de Rogelio Zarazúa, jefe de Seguridad Pública del Estado de Michoacán; la desaparición de Ramón Martín Huerta, jefe de Seguridad Pública Federal. Hechos criminales que reciben una profusa cobertura mediática pues se trata de casos en los que la sección policiaca gana la primera plana del diario. Su irrupción en la agenda informativa inauguró semanas de seguimiento a la nota. El discurso producido recurrió a establecer relaciones de causalidad, proponer soluciones e introducir elementos fantásticos sin tener modos de argumentar o documentar tales estrategias. Así, el narrador es omnisciente: cita fuentes que evocan su autoridad desde el anonimato. Los referentes míticos del relato periodístico son “los asesinatos ejemplares” y representa a los asesinados como “funcionarios que han obtenido victorias recientes en la lucha contra el narcotráfico”. El efecto de sentido es que la alarma es real y el mensaje comunicado es intimidatorio para los funcionarios policiales y de justicia: no interferir con las actividades de la delincuencia

organizada. Su relevancia obliga a pronunciarse a los miembros de la clase política. Estos hechos representaron un salto cualitativo en las relaciones entre el gobierno y la delincuencia organizada, ya que generaron una atmósfera mediática concentrada en el tema de la seguridad pública. Su gravedad intensificó los rasgos estilísticos y las posturas ideológicas de medios y políticos en cuanto a la conformación de las percepciones públicas sobre la seguridad ciudadana bajo una lógica del tipo: “si esto le ocurre a los jefes policíacos, que podría esperar el ciudadano común”.

Sergio Roncallo (2007), en Colombia, analizó a los diarios *El Tiempo* (Bogotá) y *El Colombiano* (Medellín). Enfatizó en que la (in)seguridad en este país es nacional y tiene que ver con el conflicto armado que habita esta sociedad desde hace más de 50 años. Muestra que mientras *El Colombiano* tiene una fuerte presencia localista que privilegia el suceso particular al nacional, *El Tiempo* apunta a un sujeto-receptor insertado en el ámbito de lo nacional y produce representaciones y narrativas del miedo mucho más abarcentes. Así, las formas de delito en *El Colombiano* abarcan un rango que va desde la insurgencia y el terrorismo hasta el delito común; el delincuente es presentado en cuatro ejes: Guerrilla, Paramilitares, Delincuencia común y Corrupto. El discurso de la noticia es abordado desde unas estructuras de lenguaje claras y bastante básicas: “plagiar” (para secuestrar), “secuestrar”, “atacar”, “asesinar”, “tomar”, “boletear”, “atentar”. Una narrativa oscilante entre un delincuente todopoderoso que subyuga a las víctimas y una víctima valiente y ciudadana que parece salir airoso de la situación de conflicto. En la mayoría de los casos predomina el reporte de tranquilidad porque la seguridad es un problema traducible en cifras y, por lo tanto, explicable. Todo muy coherente con la línea editorial de *El Colombiano*: periodismo de paz (que ignora el conflicto). El discurso de *El Tiempo*, que es más nacional, es impreciso y ambivalente y recubierto de una suerte de opacidad. Su miedo comunicado es cuasi explícito y cuasi sensacionalista; una especie de apuesta por el balance entre el miedo y la tranquilidad.

En Colombia, el miedo es un elemento común. Un miedo como una presencia constante y telón de fondo que acompaña la puesta en escena del conflicto. Los delitos comunes se cubren en información local mientras que la sección nacional centra su atención en el terrorismo y la insu-

rrección. El conflicto armado ocupa una posición privilegiada y el problema del narcotráfico se aborda de manera un poco más detallada pero en su relación con los delitos de terrorismo.

Aprendizajes para los medios de comunicación

En los estudios realizados por el C3 hemos concluido que las representaciones y el discurso de los medios de comunicación sobre la producción simbólica de la (in)seguridad ciudadana se caracteriza por:

- i) El periodismo y los medios de comunicación se convirtieron en un foro permanente de la seguridad.
- ii) El tema de la seguridad se ha convertido en uno de los temas clave de la agenda política y del debate ciudadano; así, la (in)seguridad es la política, es el tema de campaña y de gobierno.
- iii) La sensación de inseguridad se construye vía narrativa mediática y por experiencia cotidiana; así existe una serialización del relato de la (in)seguridad porque el delito “no descansa” y habitamos un ambiente social siniestro.
- iv) El cuerpo del delito ha saltado de las páginas de crónica roja a los debates sobre la gobernabilidad, la vida en sociedad y el futuro de nuestros países.
- v) El relato policial y el testimonio del testigo son las estrategias de verosimilitud para el relato periodístico del delito.
- vi) El lenguaje que se usa en la crónica policial es clasista y agresivo para construir al criminal y a la víctima. Nunca se usa la adjetivación delincencial para los ricos y poderosos en delito.
- vii) Más que investigación se trabaja sobre el rumor, las versiones, los anónimos.
- viii) El relato periodístico de la inseguridad documenta que los delitos se han diversificado, las instituciones de protección estatal son inoperantes y la sociedad habita la indefensión.
- ix) La inseguridad como tema es un muy comunicable por su atracción narrativa, su trama dramática popular y su impacto de opinión.
- x) Los ciudadanos en el discurso periodístico somos víctimas/especta-

dores de la película de la inseguridad (los cuentos mediáticos del miedo) y consumidores de seguridad (vigilancia, represión, mercado de dispositivos de seguridad y seguros).

“La pregunta no es, entonces, cómo pensar el miedo o cómo narrarlo, sino cómo vencerlo” (Rotker, 2000: 22). Para intentar una sociedad de mayor “seguridad” se nos vende la idea de que tenemos que tener más policía, casi uno por cada esquina; que debemos tener leyes más fuertes, más delincuentes en las cárceles, más mano fuerte frente al crimen. Medidas urgentes que limitan los derechos ciudadanos a la libre movilidad, a la libre expresión, a la dignidad humana. Sin embargo, estas estrategias no solucionan el problema de la percepción de la (in)seguridad porque no se confía en la policía, no se cree que las leyes sirvan para algo, no se asume que más sospechosos en las cárceles solucione la incertidumbre. Lo que si sucede es que cada vez extendemos el síndrome de habitar una guerra cotidiana en la cual todos somos sospechosos, todos sentimos nuestros derechos limitados, huimos de las calles y parques para habitar los centros comerciales y el consumo como estrategias de bienestar/seguridad individual.

Salidas políticas y desde la comunicación

¿Cómo vencer a los miedos? Parte de la solución es tener un concepto político y democrático de seguridad ciudadana. La Fundación Friedrich Ebert, con el objetivo de profundizar la democracia social y aumentar la gobernabilidad progresista, ha establecido un concepto político de seguridad ciudadana que pone “al ciudadano en el centro” y privilegia que:

- La seguridad ciudadana es asegurar el libre desarrollo y promoción de los derechos humanos.
- La seguridad ciudadana es una política pública que defiende un servicio público, no la seguridad privada.
- La seguridad ciudadana trabaja por, para y con los ciudadanos en acciones multisectoriales de prevención y convivencia.

- La seguridad ciudadana es un asunto social, educativo, cultural y de participación social.
- La seguridad ciudadana es una producción de una experiencia simbólica pública a través de los medios de comunicación.

¿Cómo vencer los miedos? Asumiendo que la seguridad ciudadana involucra una visión integral, respuestas diversas que se complementan en una acción sistémica:

- *Soluciones técnicas:* a los miedos de la fragilidad de los cuerpos se responde con la ciencia y el aparato jurídico del Estado. A la fragilidad del pacto social se responde con instituciones de socialización (en su fase preventiva), con instituciones reguladoras del conflicto (en su fase política) y con instituciones de control (en su fase punitiva). A un progreso que afecta el medio ambiente y la convivencia, se responde con la refundación de la técnica y la tecnología. A la fragilidad del cuerpo social (pobreza, atraso, ignorancia) se responde con la técnica, la ingeniería política y social. A la fragilidad del espíritu y de la mente, se responde con la nueva era (Reguillo, 2000: 186).
- *Soluciones del entretenimiento:* Ante la angustia y los miedos, el centro comercial, el mercado y los medios de comunicación ofrecen la sociedad del espectáculo y la diversión paga.
- *Soluciones comunitarias:* Para diluir los miedos, la mejor opción es habitar el colectivo, generar experiencia pública, proponer nuevas modalidades de juntarse, jugar a las identidades móviles.
- *Soluciones políticas:* Ejercer la filosofía de la responsabilidad y la ética cotidiana con base en el respeto por la autorregulación colectiva adoptada, comenzando por el respeto a la vida.
- *Soluciones comunicativas:* La información es una dimensión clave de las políticas de seguridad porque determina la “percepción de seguridad” y estimula “las angustias de la ciudadanía”. Así, desde las prácticas periodísticas de los medios de comunicación, encontramos algunas propuestas prácticas:

- i) Reflexionar las prácticas periodísticas: Fotografías más sensibles y menos dramáticas; preguntar de modo más sensato y humano; no acusar o incriminar sin datos; relatos que muestren las consecuencias de la inseguridad; ubicar a la violencia y no generalizar gratuitamente; no informar con base en el rumor sino en el dato.
- ii) Desjudicializar el tema y comprenderlo de una manera mucho más integral.
- iii) Poner mayor cuidado en la utilización e interpretación de informes, datos técnicos y estadísticas de seguridad.
- iv) Mostrar la complejidad del crimen y la violencia y su vinculación con otras realidades criminales. Mantener una doble o triple cobertura: la violencia, los efectos de la violencia, las políticas de seguridad, las víctimas, entre otros.
- v) Documentar que los sujetos y los ciudadanos están por encima del mercado. ¿Cómo? Al diversificar el relato en modo y contenido para contar las experiencias en que las comunidades producen seguridad ciudadana desde la vida cotidiana.
- vi) Realizar jornadas de diálogo con periodistas y medios para imaginar estrategias para contar otras historias, unas más allá de los miedos, con más contexto y más ciudadanía; promover la reflexión permanente entre periodistas y sociedad sobre el tema de la inseguridad ciudadana.
- vii) Diseñar campañas para promover nuevos pactos de confianza y nuevos sistemas de creencias en lo colectivo y lo comunidad.
- viii) Potenciar que la gente se exprese, salga en los medios, sea visible a través de la música, el video, la radio, el deporte, el cine.
- ix) Realizar monitoreos y seguimientos sistemáticos sobre el manejo informativo y de la ficción de la inseguridad ciudadana; así mismo, trabajar con observatorios de medios, veedurías ciudadanas, consejos de lectores, defensor de los lectores y debates públicos.
- x) Cada medio debe autorregularse y proponer su propio manual de estilo con los criterios mínimos para el cubrimiento de la inseguridad ciudadana. Un manual que enfatice en la investigación; los usos de lenguaje para no estigmatizar; la relación entre títulos, fotografía e historias; la responsabilidad política.

Reflexión final

Si el problema tiene mucho que ver con las percepciones que cada uno construimos, la solución estaría mucho más en el horizonte simbólico que en el policial-represor. Así, debemos imaginar estrategias simbólicas diversas para diluir los miedos ciudadanos. ¿Cuáles serían estas propuestas simbólicas? Una, habitar la sociedad en colectivo, abandonar el individualismo del consumo para ganar la confianza de estar con otros en lo público. Otra, convertir a la ciudad en escenario del goce y la comunicación, del disfrute y el encuentro, de la autorregulación colectiva. Una más, actuar como ciudadanos que se comprometen a participar activamente de su proyecto colectivo.

Si la comunicación se asume como el eje transversal que potencia la construcción de los nuevos sentidos de seguridad ciudadana, es necesario comenzar a crear y producir otros relatos y otras mitologías de la seguridad, unas que nos hablen más de encuentros, relaciones y goces colectivos. La propuesta para diluir los miedos es *apagar la tele, desenchufar los miedos, salir a la calle y convertir la ciudad en experiencia y relato*. Miedos vencidos por la narración, el disfrute estético, los múltiples activismos y los goces públicos.

Aunque la producción del miedo, a través de la crónica periodística de la inseguridad ciudadana, genera espectadores (lectores, oyentes, televidentes) y es buen negocio (es el periodismo que crece), la responsabilidad periodística obliga a pensar siempre en función de la sociedad que se quiere. ¿Qué tipo de sociedad queremos los medios de comunicación y los periodistas?

Bibliografía

- Altamirano, Xavier (2007). “Discursos y encuadres de la prensa escrita chilena sobre la inseguridad urbana”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 92-144.
- Betancourt, Alberto (2007). “Sicarios, periodistas y políticos: El inconsciente político en los relatos periodísticos sobre asesinatos ejemplares”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 188-215.
- Entel, Alicia (1996). *La ciudad bajo sospecha. Comunicación y protesta urbana*. Buenos Aires: Paidós.
- Gómez Buendía, Hernado (2004). “Un mundo triste”, en: *Semana*, septiembre, Bogotá.
- Lechner, N. (1993). “Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía”; en: Salles, V. y F. Zapata (Comp.) *Modernización económica, democracia política y democracia social*. México: CES/Colegio de México.
- Marroquín, Amparo (2007). “Indiferencias y espantos: relatos de jóvenes y pandillas en la prensa escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 55-91.
- Martín-Barbero, Jesús (1996). *Pre-textos. Conversaciones sobre la comunicación y sus contextos*. Cali: Universidad del Valle.
- Martín-Barbero, Jesús (2000). “La ciudad: entre medios y miedos”, en: Rotker, S. (Ed.) *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 29-38.
- Martini, Stella (2000). *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Buenos Aires: Norma.
- Martini, Stella y Lila Luchessi (2004). *Los que hacen la noticia. Periodismo, información y poder*. Buenos Aires: Biblos.
- Martini, Stella (2007). “Argentina: prensa gráfica, delito y seguridad”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 21-54.
- Reguillo, R. (2000). “La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas”, en: Rotker, S. (Ed.) *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 185-202.

- Reguillo, Rossana (2005). *Emergencias de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Rotker, Susana (Ed.) (2000). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pereira, J. y M. Villadiego (Eds.) *Entre miedos y goces. Comunicación, vida pública y ciudadanías*. Cátedra UNESCO de Comunicación. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Rey, Germán (Ed.) (2005). *El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la seguridad ciudadana*. Bogotá: C3-FES. Documento electrónico:
<http://www.c3fes.net/docs/delitofinal.pdf>
- Rey, Germán (Coord.) y otros (2007). *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES. Documento electrónico:
<http://www.c3fes.net/docs/relatosdelcrimen.pdf>
- Rincón, Omar (2006). “Apagá la tele, viví la ciudad [...en busca de las ciudadanías del goce y de las identidades del entretenimiento]”, en: Pereira, J. y M. Villadiego (Eds.) *Entre miedos y goces. Comunicación, vida pública y ciudadanías*. Cátedra UNESCO de Comunicación. Bogotá: Universidad Javeriana, pp. 118-146.
- Roncillo, Sergio (2007). “El miedo hace el mensaje. La prensa escrita y el discursos del miedo: *El Tiempo* y *El Colombiano*”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 145-171.
- Wondratschke, Claudia (2007). “Seguridad ciudadana y medios de comunicación en la Ciudad de México”, en: Rey, Germán (Coord.) *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: C3-FES, pp. 172-187.

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

Sara Löfberg¹

En Latinoamérica, como en muchas partes del mundo, la video vigilancia de uso público y privado se ha incrementado. En el caso del Ecuador, se conoce poco hasta qué punto esta medida de prevención del delito se ha desarrollado dado que los estudios sobre este tema son pocos y limitados. En este sentido, hay grandes posibilidades de investigar de manera más profunda la video vigilancia tanto a escala local como regional.

Este artículo explora el desarrollo y funcionamiento de los “ojos de águila” en Quito: el primer proyecto de video vigilancia financiado y operado con recursos públicos, para lo cual se realizará un ensayo descriptivo de la operación del sistema focalizado en el rol de las cámaras en cuanto a la delincuencia. El presente texto contiene una primera parte introductoria sobre las teorías que se han elaborado acerca de la video vigilancia como mecanismo de prevención del crimen; y una segunda parte en la cual se aborda cómo empezó este proyecto en Quito y su proceso hasta la actualidad. Para ello, se han considerado los aspectos técnicos y operativos del mismo (incluidos datos respecto a gastos), así como los impactos que ha generado en el combate a la delincuencia, centrando el análisis en cómo ha funcionado este sistema en tres lugares específicos de la ciudad: el Centro Histórico, la zona de La Mariscal y seis centros comerciales ubicados en el centro y el sur de Quito. Metodológicamente, esta investigación ha sido realizada con base en fuentes primarias y secundarias; es

¹ B.Sc University of London, pasante del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

decir, a través de entrevistas efectuadas tanto a oficiales a cargo del proyecto como a la ciudadanía quiteña, y con información obtenida de artículos periodísticos y ensayos académicos sobre el tema.

No obstante, cabe señalar como una limitación que esta investigación no cuenta con datos sobre delincuencia que permitan comparar un antes y un después de la instalación de la video vigilancia en las diferentes zonas de Quito, por lo que se podría decir que este trabajo constituye aún un primer acercamiento al funcionamiento de este sistema en el contexto ecuatoriano, ya que para conocer de manera más profunda su impacto en la seguridad ciudadana es necesario realizar un seguimiento a largo plazo de los alcances de esta herramienta tecnológica.

Sobre la video vigilancia

¿Qué es y cómo se ha desarrollado?

Los sistemas de video vigilancia son cámaras que graban imágenes que se pueden ver y revisar a través de monitores de pantalla (Gill y otros, 2005: 1), los cuales, en la mayoría de los casos, son utilizados como una medida para combatir el delito, principalmente como un tipo de prevención situacional ambiental que tiene como propósito reducir la tasa delictiva cambiando las condiciones del entorno para que haya menos oportunidades a cometer infracciones. No obstante, según los autores Welsh y Farrington, aunque el objetivo principal de la video vigilancia es la prevención del delito, también es usada frecuentemente para investigaciones policiales con el objetivo de aumentar el sentimiento de seguridad de la población (Welsh y Farrington, 2003: 3).

Hasta mediados de la década de los ochenta, era sobre todo el sector privado el que usaba la video vigilancia, pues las cámaras se encontraban en áreas como bancos y locales comerciales para disuadir a la delincuencia; en lugares de trabajo para mejorar la calidad y regularidad de las labores; y también en el transporte público urbano con el fin de controlar multitudes y combatir el vandalismo. En el año 1985, el Reino Unido —lugar con la mayor cantidad de cámaras en el mundo— desarrolló el pri-

mer proyecto de video vigilancia en el espacio público en Bournemouth, una pequeña ciudad costera. Desde 1994, este sistema se expandió considerablemente, primero como parte de la agenda “ley y orden” del partido conservador, y después a través del partido socialista (Wilson y Sutton, 2003: 19). Actualmente, existen alrededor de 4,2 millones de cámaras de video vigilancia en todo el Reino Unido, lo cual significa que se dispone de una cámara por cada 14 habitantes²; información que da cuenta no solo del incremento en cuanto al número de filmadoras, sino también del gasto público en temas de seguridad, pues entre 1999 y el 2003 se invirtió un total de 170 millones de libras esterlinas (aproximadamente \$ 340 millones), las cuales fueron invertidas en 680 proyectos de video vigilancia a través del programa de reducción del delito (“Crime Reduction Programme”) del Gobierno británico (Gerrard, 2007).

“Efectividad” y libertades civiles

Los estudios sobre la efectividad de la video vigilancia como prevención del delito muestran resultados variados, pues existe poca o nula evidencia sobre si ésta realmente “funciona” en cada contexto. Para Martin Gill y Angela Spriggs (2005: 3), en ciertas ocasiones su efecto es totalmente positivo, mientras que otras veces puede ser neutro e incluso negativo³. En este sentido, debido a la ambigüedad de los resultados obtenidos en los datos estadísticos, una nueva metodología para evaluar la video vigilancia se ha vuelto más popular: la evaluación “realista” (*realistic evaluation*). Ésta fue introducida por Pawson y Tilley (1994 y 1997) en los años noventa, y estudia de qué manera una medida de prevención del delito —en este caso la video vigilancia— aporta con resultados concretos, en lugar de evaluar únicamente la funcionalidad del sistema. De este modo, el énfasis se coloca en el contexto en el cual la video vigilancia está operando, ya que la atención se centra en el tipo de resultados que este mecanismo pro-

2 Datos obtenidos de la página de la BBC Online (2006). “Britain is ‘surveillance society’”. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6108496.stm [20 de abril de 2008]

3 La video vigilancia puede ocasionar un desplazamiento del delito a otros espacios, horarios o víctimas.

duce. Se podría decir que el principal beneficio de usar esta metodología es que ayuda a definir los elementos que hacen que funcione la video vigilancia en ciertos escenarios.

Sin embargo, la valoración de la efectividad de esta herramienta es particularmente compleja en términos de la reducción de las tasas de delincuencia, ya que a menudo las cámaras son introducidas junto a otras medidas de prevención del delito. Por esta razón, es difícil saber con precisión qué factores contribuyen o no a combatir la criminalidad. Por otro lado, la operación del sistema es muy importante para que exista un óptimo funcionamiento de la video vigilancia; pues si éste es deficiente, las posibilidades de que las cámaras sean eficaces son limitadas (Gill y Spriggs, 2005). En términos generales, lo que las investigaciones sobre video vigilancia muestran es que ésta funciona mejor contra ciertos tipos de delitos y en ciertos entornos; por ejemplo, los resultados más eficaces han sido obtenidos en lugares como los parqueaderos públicos (por ejemplo: Welsh y Farrington, 2002, y Tilley, 1993).

En los últimos años, los estudios de la efectividad de la video vigilancia se han incrementado en gran medida; sin embargo, el debate en torno a las libertades civiles continúa ocupando un lugar central en la academia. Los argumentos que acusan a esta técnica de violar las fronteras de la vida privada y de representar la transferencia de poder del individuo al Estado constituye una de sus principales críticas (Norris, Moran y Armstrong, 1998); así como también el que suele utilizarse como elemento de segregación a grupos vulnerables y/o minorías étnicas, como por ejemplo a jóvenes negros (Hirsch, Wakefield y Garland, 2004; Armitage, 2002), o personas de origen musulmán, quienes después de la tragedia del 11 de septiembre en los Estados Unidos se han convertido en objeto de video vigilancia. Al respecto, el director general de Privacy International, Simon Davies, argumenta que esta técnica representa una amenaza inaceptable a las libertades civiles y, dado que no se ha probado su efectividad, no debería ser utilizada.

Ojos de Águila en Quito

En Quito, el sistema de video vigilancia se denomina “ojos de águila”; está financiado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), entidad que desde el año 2002 impulsó esta iniciativa con la instalación de ocho cámaras en espacios públicos de la ciudad, específicamente en la zona del Centro Histórico. Este proyecto se amplió rápidamente a otros puntos de Quito, para lo cual se efectuaron estudios espaciales de áreas con altos índices delincuenciales, encargando la instalación y operación del sistema a la empresa colombiana Metroseguridad de Medellín. De este modo, en un año el proyecto se expandió a 120 cámaras en varias partes de la ciudad, y fue apoyado a través de otras acciones que fortalecieron de manera integral el sistema de video vigilancia, entre ellas el incremento del número de policías para patrullar, la compra de equipamiento policial y, principalmente, la creación de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC). Si bien, antes de la instalación de la CMAC existían números telefónicos de emergencia policial (101), actualmente esta unidad permite que también exista comunicación con equipos médicos (911) y con el cuerpo de bomberos (102); además, la CMAC es el lugar desde donde se monitorea las imágenes de video vigilancia en la ciudad.

Todo el sistema de ojos de águila en Quito está a cargo de la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (Corposeguridad), entidad que constituye una figura jurídica de derecho privado (perteneciente al MDMQ), encargada de financiar y dirigir proyectos de seguridad en la ciudad, a través de la administración de la tasa de seguridad ciudadana (recurso que proviene de la recaudación de impuestos a la población). De esta manera, Corposeguridad trabaja en coordinación con el Concejo, la Comisión y la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana del MDMQ con el propósito de coordinar y ejecutar en conjunto las políticas públicas y las intervenciones en esta competencia⁴.

⁴ Para una definición más amplia sobre Corposeguridad y sus funciones, ver Pontón, J. (2005). *La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención*. Quito: FLACSO.

En la actualidad, existen 136 cámaras que forman parte del programa de Corposeguridad; éstas son operadas por la CMAC y están ubicadas tanto al norte, sur, centro-oeste y centro-este de la ciudad. La densidad más alta de cámaras se concentra en las zonas del Centro Histórico y La Mariscal, ambas consideradas sitios turísticos estratégicos de Quito. En general, se podría decir que todos los dispositivos de video se encuentran ubicados en espacios abiertos y a lo largo de vías principales, calles y plazas. Adicionalmente, Corposeguridad también financia sistemas de video vigilancia en y alrededor de centros comerciales del ahorro en sectores populares del centro y sur de la ciudad, así como en la biblioteca Municipal La Circadiana. Sin embargo, éstas últimas no forman parte del circuito ojos de águila, al ser operadas por empresas privadas de seguridad.

Aspectos técnicos

Las cámaras de ojos de águila se pueden mover de derecha a izquierda, de arriba hacia abajo y también pueden realizar acercamientos (zoom). Los movimientos que efectúan son preprogramados y reprogramados cada semana (aunque los operadores también pueden manejar las cámaras manualmente). Según el Ingeniero Edwin Salazar, de Corposeguridad, las cámaras pueden ser programadas para hacer hasta 64 movimientos por día y pueden grabar a una distancia de 180 hasta 250 metros dependiendo de su calidad. De esta manera, las grabaciones obtenidas se quedan por dos semanas con el sistema FIFO (*first input, first output*), lo cual significa que cuando entran nuevas grabaciones, las más antiguas se eliminan automáticamente. Sin embargo, próximamente se instalará una unidad que permite el almacenamiento de imágenes por 45 días, de modo que las grabaciones que son particularmente interesantes para la policía se pueden guardar en un disco duro por más tiempo. Sumado a esto, existen planes para reemplazar cuatro de los 16 monitores instalados en la CMAC, por pantallas más sofisticadas que ayudarán a los operadores a mirar con mayor detalle las imágenes grabadas, algo positivo en cuanto al uso de este material para realizar identificaciones.

Durante el día las cámaras transmiten imágenes a color y durante la noche en blanco y negro, específicamente en áreas con poca iluminación; la mayoría de ellas utiliza conexión alámbrica, transmitiendo las grabaciones a través de cables telefónicos y fibra óptica. De esta manera, cuando finalmente las imágenes llegan a la CMAC, éstas se proyectan en los monitores, cuatro de ellos destinando a cada área geográfica de Quito. No obstante, existen varios problemas con la conexión alámbrica, debido principalmente a factores climáticos (como las constantes lluvias) que obstruyen la comunicación, ya que si bien en el caso de conversaciones telefónicas los severos estados del tiempo producen problemas menores respecto a la calidad del sonido, el impacto suele ser mucho más grave en el caso de las cámaras debido a que suelen dejar de funcionar. En este sentido, por las dificultades del clima, una alternativa a las cámaras alámbricas serían las de tipo inalámbrico (digitales); aunque éstas también presentan problemas técnicos debido a que la geografía irregular de Quito complica la transmisión de las señales, lo cual eleva el costo inicial de instalación. A pesar de los problemas técnicos mencionados, Corposeguridad afirma que del 90% al 95% de las cámaras funcionan correctamente (según datos anuales valorados en informes diarios).

Operación

Hay varios actores que forman parte del sistema de video vigilancia; como se ha dicho previamente, Corposeguridad es la entidad que financia los ojos de águila. El costo total de este proyecto ha sido de aproximadamente de \$ 5,6 millones desde su comienzo en el año 2002 hasta enero del 2008 (incluida la operación de la CMAC). Considerando que en este lapso los recursos utilizados por Corposeguridad alcanzaron un total de \$ 27,5 millones, el proyecto ojos de águila representa el 17% de las inversiones realizadas por esta entidad. Así, para el 2008 el monto asignado a la video vigilancia en Quito es de \$ 781.000, valor que incluye el fortalecimiento, la operación y el mantenimiento de las cámaras y de la CMAC, lo cual constituye el 7% del presupuesto total de Corposeguridad para este año (\$ 10.639.604,59).

Como se mencionó anteriormente, las cámaras de ojos de águila son operadas desde la CMAC, donde también se graban y guardan las imágenes capturadas; pues la idea de la existencia de esta central es facilitar la colaboración entre el sistema de video vigilancia, la policía, los bomberos y los equipos médicos, informando sobre situaciones de inseguridad y emergencia. Cabe señalar que son los mismos policías quienes hacen de operadores del sistema: monitorean las cámaras y responden a las llamadas de auxilio las 24 horas del día, en turnos de ocho horas.

De esta manera, si bien el delito es el objetivo principal del sistema de video vigilancia, las cámaras también operan con el propósito de brindar auxilio en situaciones de emergencia y como un mecanismo para intervenir en espacios públicos. El coronel Iván Custode, jefe de la CMAC, explica que las cámaras también son usadas para asuntos como congestiones de tráfico, construcción de nuevas vías y para responder a problemas de clima como inundaciones por fuertes lluvias.

En este sentido, la policía es un actor imprescindible que forma parte del sistema de video vigilancia, y en teoría debería haber una excelente comunicación entre los funcionarios policiales que hacen de operadores del sistema y quienes se encargan de la investigación del delito; al respecto, existen estudios académicos que acentúan a la policía como elemento clave para que un programa sea exitoso (ver Hempel y Töpfer, 2002: 2 y Gill y Spriggs, 2005: 66-80). Varias personas entrevistadas para este artículo están de acuerdo en esta afirmación para el caso de Quito; por ejemplo, el coronel Gustavo Lalama, director de Corposeguridad, sostiene que “son tres los elementos necesarios para un mapa de seguridad efectivo: personal, tecnología y normas, ya que sin un buen funcionamiento de esa dinámica el programa deja de ser efectivo⁵.

La ciudadanía también juega un rol importante en la eficacia del sistema de ojos de águila y el trabajo de la CMAC, pues estos no solo fueron creados para casos de emergencia y de prevención del delito, sino también con el objetivo de incrementar los sentimientos de seguridad de en la ciudadanía. Desafortunadamente, parece que el conocimiento de la población sobre la existencia de números de emergencia y sus respectivas

⁵ Entrevista realizada el 26 de febrero de 2008.

unidades es aún limitado; según la CMAC, el 60% de las llamadas recibidas en el 2007 fueron por mal uso o canceladas (ver cuadro 1). De modo que, para tratar este problema, el MDMQ ha expedido la Ordenanza n.º 237, la cual establece multas y servicio comunitario para las personas que abusan de estos números telefónicos, lo cual se pretende combatir a través de una campaña comunicativa en medios de comunicación.

Ingreso de llamadas a la CMAC	Total anual
Llamadas de mal uso	1.212.499
Llamadas canceladas	1.510.305
De información	1.541.003
Auxilios atendidos	200.046
Total llamadas de mal uso y canceladas	2.722.804
Total de llamadas	4.463.853

Fuente: Central Metropolitana de Atención Ciudadana (2008). Elaboración propia.

En este contexto, parecería que la ciudadanía tiene poco conocimiento de la existencia y ubicación de los ojos de águila, lo cual no llama la atención si se considera la escasa información que se ha brindado a la población al respecto; pues la video vigilancia en Quito no está bien señalizada y muchas veces es difícil distinguir la presencia de cámaras, ya que prácticamente están escondidas entre cables y ubicadas en lugares altos. No obstante, los funcionarios policiales que las operan están en contra de que se informe a la ciudadanía de la ubicación de éstas, pues sostienen que el hacerlo solamente desplazaría la delincuencia a puntos ciegos y a lugares sin video vigilancia. Esta contraposición permite cuestionar la eficacia de este sistema en términos de percepción de seguridad, pues ¿cómo pueden ciudadanos y ciudadanas sentirse más seguros si no saben de la existencia y ubicación de las cámaras? Más aún, este planteamiento se vuelve relevante desde el punto de vista de las libertades civiles, pues la transparencia en el uso de la video vigilancia es un aspecto imprescindible para garantizar de alguna manera el derecho a la privacidad de las personas.

La video vigilancia y el delito

Sin duda, la video vigilancia puede ser de mucha utilidad para las investigaciones policiales. En Quito, por ejemplo, han permitido realizar seguimiento de casos de venta de estupefacientes, y también han colaborado en la localización de vehículos robados con el apoyo del Sistema Informativo Integral de la Policía Nacional (SIIPNE); asimismo, han servido para la detención de personas involucradas en asaltos y robos, entre otros delitos (ver cuadro 2)⁶.

Procedimientos	2005	2006	2007
Agresiones y maltratos	130	46	24
Escándalos	543	184	83
Casos de estupefacientes	34	43	120
Personas sospechosas	108	196	39
Detenciones por asalto y robo	23	18	41
Detenciones por varias causas	29	85	71
Captura y localización de vehículos robados	18	8	8

Fuente: Central Metropolitana de Atención Ciudadana (2008). Elaboración propia.

Sin embargo, son pocos los indicadores que muestran que los ojos de águila sirven para la prevención del delito. La policía sostiene, por un lado, que a menudo las cámaras causan un desplazamiento del delito a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia; y por otro lado, también afirma que las personas que delinquen usualmente “se olvidan” de las presencia de las cámaras, cometiéndolo en presencia de ellas⁷. En ambos casos, se puede constatar que los ojos de águila no logran prevenir los delitos en Quito –lo cual resulta obvio si se considera el escaso número de cámaras (136) para una capital de dos millones de habitantes–, aunque sí son útiles en la investigación de los mismos⁸.

6 Esto no significa que las detenciones han sido únicamente gracias a la existencia de cámaras.

7 Entrevista realizada al Coronel Iván Custode el 27 de febrero de 2008.

En este escenario, existen aspectos operativos como el monitoreo de las grabaciones que podrían ser mejorados, pues solamente hay 16 pantallas para todo el sistema; y aunque una de ellas puede ver varias cámaras al mismo tiempo, en realidad lo óptimo es la utilización de un monitor por cada filmadora. Por esta razón, en la práctica, la mayoría de las grabaciones no son revisadas, hecho que se agrava por el reducido número de operadores chequeando los videos (aunque deberían permanecer cuatro funcionarios y funcionarias en cada turno, a menudo se dispone de tres o dos). Otro aspecto problemático es la relativa poca cooperación que existe entre la policía que labora en la calle y la que opera el sistema de video vigilancia, pues su comunicación es eficaz solo cuando se dan marchas o manifestaciones en la ciudad al preprogramar y operar manualmente las cámaras para vigilar los eventos. Por esta razón, los oficiales operadores afirman que en el día a día, raramente son contactados por la policía que vigila las calles, por lo que se ven obligados a sintonizar frecuentemente la radio policial con el fin de facilitar la identificación de delitos a través de las cámaras. En los gráficos 1, 2 y 3 se puede apreciar los datos de denuncias por delitos tanto en todo el Distrito Metropolitano de Quito como en dos de las áreas en las cuales están ubicados los ojos de águila; estas cifras muestran que en general los delitos contra las personas, domicilios y empresas parecen no haber bajado en los últimos años en la ciudad, a excepción de la zona del centro histórico⁹.

8 Hace falta, sin embargo, una evaluación profunda de los impactos de las cámaras en diferentes zonas de Quito y para diferentes tipos de delitos.

9 Las estadísticas no son muy específicas en cuanto al tipo de delitos, por lo que no constituyen una referencia exacta de la efectividad o ineficacia de la video vigilancia en la reducción de la delincuencia.

Gráfico 1. Denuncias de delitos en Quito 2005-2007, según afectado

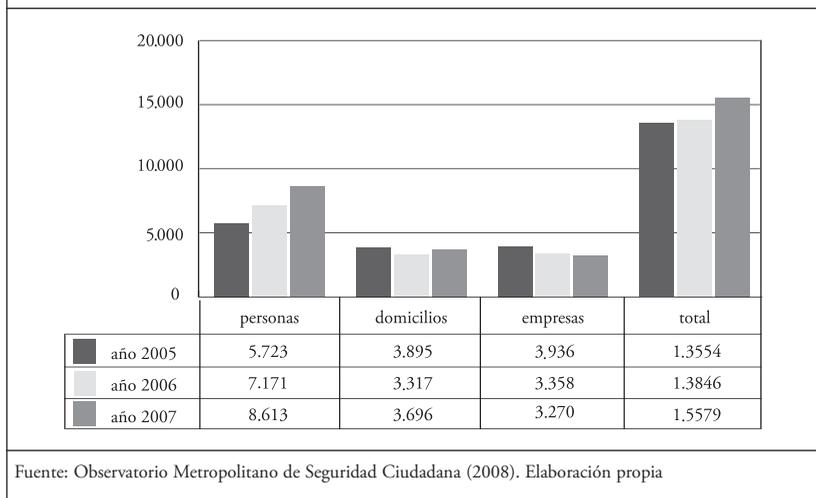


Gráfico 2. Denuncias de delitos en el Centro Histórico 2005-2007, según afectado

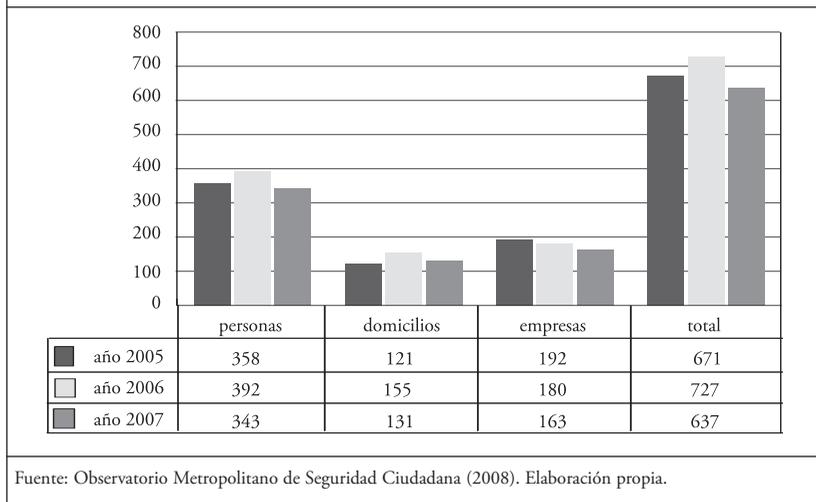
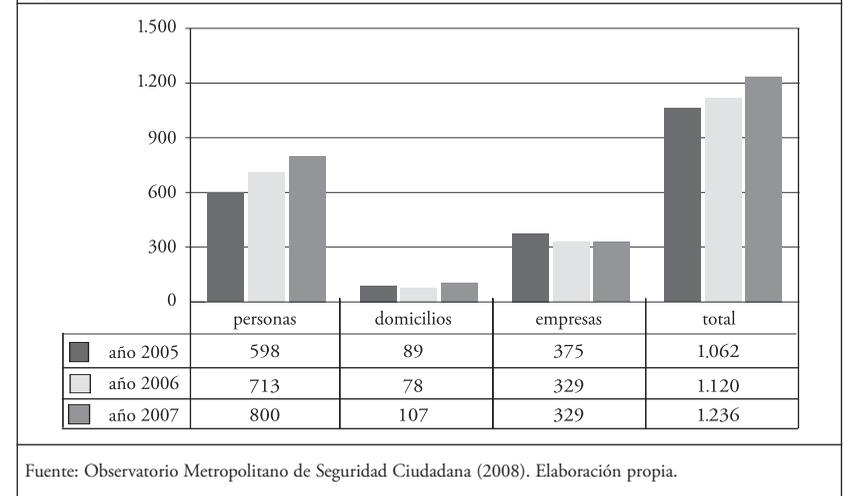


Gráfico 3. Denuncias de delitos en la parroquia Mariscal Sucre 2005-2007, según afectado



No obstante, es muy complicado evaluar el impacto de las cámaras frente a la delincuencia, pues estadísticamente no existe suficiente información. Aunque la CMAC tiene cifras mensuales y anuales de delitos grabados por las cámaras, faltan datos específicos de si realmente surgen procedimientos policiales a partir de estos videos y de la situación en que se encontrarían los mismos en el caso de que existieran. De esta manera, para evaluar el impacto de la video vigilancia sería necesario, mínimamente, contar con datos de diversos tipos de delitos en diferentes zonas de la ciudad, previa y posteriormente a la instalación de las cámaras¹⁰. Sin embargo, el MDMQ no dispone de estos datos debido a que el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC), que es la entidad municipal que concentra la información sobre inseguridad y violencia en Quito, comenzó a funcionar paralelamente al proyecto de los ojos de águila; es decir, que el OMSC no posee datos anteriores a su creación. Por lo tanto,

¹⁰ Para una evaluación más confiable también sería necesario comparar los resultados de un área de intervención con un área de control, e investigar si la instalación de cámaras ha llevado a un desplazamiento del delito a lugares sin video vigilancia.

para contrastar las cifras es necesario consultar a la Policía Judicial de Pichincha (PJ), la cual posee información únicamente a nivel provincial.

Adicionalmente, existen al menos otros dos importantes factores a considerar en la problemática de la evaluación del impacto de la video vigilancia en la delincuencia: el primero es que durante los años siguientes a la instalación de las cámaras otras medidas de prevención del delito han sido implementadas (aumento de efectivos policiales, mejoramiento de equipo policial, alarmas y esfuerzos comunitarios para reducir la delincuencia, entre otros); hecho que convierte imprecisa la medición de la video vigilancia en cuanto al crimen. El otro factor a tomar en cuenta es el contexto dinámico en el cual ocurre el delito, es decir, que las condiciones sociales son cambiantes y, por lo tanto, no se puede atribuir exclusivamente a la video vigilancia el alza o baja de las tasas delincuenciales. En La Mariscal, por ejemplo, ha habido un aumento marcado en el número de personas que frecuentan la zona, lo que ha causado varios problemas y desafíos en cuanto a la delincuencia.

Video vigilancia en tres áreas de Quito

El Centro Histórico

El Centro Histórico de Quito es un área estratégica en cuanto a los ojos de águila; como se mencionó anteriormente, este sistema se inició precisamente en esta zona y ha llegado actualmente a congregarse la más alta densidad de cámaras en la ciudad. Los mayores problemas del Centro Histórico en cuanto a seguridad ciudadana se vinculan a diversas formas de robo y a la venta de estupefacientes. Así, se ha logrado identificar que la delincuencia se concentra en áreas específicas, como por ejemplo La Marín, punto focal de tránsito y comercio. Sin embargo, principalmente en la última década, el Centro Histórico ha mejorado en aspectos de seguridad¹¹; según Nelcy Carrera, directora de seguridad ciudadana de esta ad-

11 Este criterio se sustenta en las afirmaciones vertidas por varias personas que trabajan en temas de seguridad ciudadana, y en conversaciones informales sostenidas con ciudadanos y ciudadanas de Quito.

ministración zonal¹², hay varios factores que han contribuido a este mejoramiento. En primer lugar, porque hoy en día existe mayor presencia policial en la zona; en segundo lugar, por los diversos tipos de vigilancia que resguardan el sector (Policía Nacional, Policía Metropolitana y seguridad privada); un tercer aspecto es la presencia de los ojos de águila; y, por último, está la comunidad, la cual ayuda a la policía en cuestiones de seguridad.

Sin embargo, en cuanto a la video vigilancia y la delincuencia, Nelcy Carrera enfatiza que si bien las cámaras son importantes para proteger la ciudad y hasta cierto punto para disuadir el delito, el papel de la policía es determinante en la prevención del mismo. Para Carrera, uno de los desafíos principales en este tema es aumentar el nivel de la observación de las grabaciones de los ojos de águila, pues, como se mencionó anteriormente, la relación actual entre número de cámaras (136) y monitores (16) es desproporcionada e insuficiente, sumado a que cada vez se siguen instalando más puntos de video vigilancia en la ciudad. Asimismo, sugiere que los ojos de águila deberían estar dirigidos únicamente a combatir la delincuencia, en lugar del multiuso que tiene hoy en día; esto probablemente produciría mejores resultados en cuanto a la prevención del delito.

La Mariscal

La Mariscal es un sector que ha crecido en gran dimensión la última década. Después del Centro Histórico constituye uno de los principales centros turísticos de Quito. La oferta de hostales, cibercafés, bares, discotecas y restaurantes es muy amplia, convirtiéndose en los últimos años en la zona de diversión nocturna más visitada de la ciudad. Marcelo Rivadeneira, coordinador municipal de políticas públicas de seguridad en La Mariscal¹³, afirma que un promedio de 180.000 a 200.000 personas acuden cada noche a este sector, lo cual implica varios problemas debido a la densidad de locales en un espacio limitado; entre estos, la venta de estupefa-

12 Entrevista realizada el 7 de abril de 2008.

13 Entrevista realizada el 8 de abril de 2008.

cientes, varias formas de robo, así como la presencia de trabajo sexual en condiciones inseguras.

Para enfrentar estos desafíos se han planificado varios esfuerzos: en primer lugar, se realizarán acciones para integrar a la gente de esta área en estrategias de prevención del delito; en segundo lugar, se pretende mejorar la calidad y rapidez de las respuestas a situaciones de emergencia (una idea es introducir un nuevo tipo de alarmas de emergencia, las cuales funcionarían a través de llamadas a celular y llegarían a policías y equipos médicos y vecinos del área, como un proyecto piloto que podría ser ampliado al resto de la ciudad); y, en tercer lugar, se planea integrar los parqueaderos de vehículos y la guardianía privada en la seguridad pública, ya que como varios de ellos trabajan las 24 horas del día constituyen un punto de referencia en cuanto a las actividades diarias de La Mariscal.

En cuanto a los ojos de águila, cuatro cámaras adicionales han sido instaladas en este año. Según Rivadeneira, este sistema es disuasivo de la delincuencia, además de que es una herramienta útil para realizar inteligencia policial sobre personas sospechosas, localizar vehículos robados y para dar seguimiento a la cotidianidad de esta zona. Sin embargo, tampoco hay pruebas concretas del impacto de la video vigilancia en combatir la delincuencia en La Mariscal. Rivadeneira considera que los ojos de águila podrían mejorar aún más los aspectos técnicos, pues mientras el proyecto no se maneje de una manera completamente eficiente, las cámaras tendrán un uso limitado, razón por que esta zona pretende a futuro manejar independientemente la video vigilancia en esta área en colaboración con las fuerzas locales de seguridad.

... y seis centros comerciales del ahorro en el centro y sur de Quito

Aunque las cámaras de video vigilancia en y alrededor de los centros comerciales del ahorro en el centro y sur de Quito no forman parte de los ojos de águila y, por lo tanto, no son el aspecto central de este estudio, constituyen un caso interesante de analizar en cuanto a la utilización del sistema, ya que, por un lado, son financiadas con recursos de Corposegu-

ridad y, por otro lado, las tasas de delincuencia de estos establecimientos parecen haber disminuido con la utilización de la video vigilancia.

Al conversar con el coronel Luis Montalvo, director de seguridad de los centros comerciales del ahorro¹⁴, menciona que existen seis centros que poseen cámaras: Hermano Miguel, Mires, Montúfar, Ipiales del Sur, Tejar y Chiriyacu. Cada uno de ellos cuenta con sus propias filmadoras, las cuales son operadas por una empresa de seguridad privada utilizando modalidades muy parecidas; es decir, todos cuentan con doce cámaras alrededor de los edificios, incluyendo la entrada y salida de los mismos. La razón por la que los dispositivos de video han sido ubicados en la parte externa se debe a la densidad de negocios existentes en los centros, lo cual complica la visibilidad en las grabaciones. Mires, sin embargo, tiene más espacio abierto que los otros, razón por la cual las cámaras han sido instaladas en su interior. Por su parte, en el centro comercial Hermano Miguel cada negocio cuenta con alarmas de pánico que son conectadas al operador de las cámaras. Así, para manejar el sistema hay dos monitores, una persona operadora y dos radios: una se comunica con los guardias del centro comercial y otra con los guardias de toda la empresa de seguridad.

Cabe señalar que estos centros fueron construidos en el año 2003; anteriormente a esto los negocios que ahora se encuentran en espacios cerrados solían estar ubicados en la calle, con una alta concentración de personas, delincuencia y ventas ambulantes. Luis González, administrador del centro comercial Hermano Miguel¹⁵, afirma que con la construcción de estos espacios, la tasa de seguridad ha mejorado considerablemente; explica que este cambio se debe al incremento de personal de seguridad y al mejoramiento de las condiciones espaciales, pues resulta más difícil robar en lugares con entradas y salidas limitadas. Asimismo argumenta que las cámaras juegan un rol positivo en este desarrollo, ya que en un inicio éstas servían para detectar robos y, actualmente, para disuadir a personas que delinquen. El aspecto operativo de las cámaras está facilitado por el hecho de que funcionan en un área específica; también existe coordinación entre los operadores de éstas, los guardias y

¹⁴ Entrevista realizada el 4 de abril de 2008.

¹⁵ Entrevista realizada el 4 de abril de 2008.

comerciantes que ayudan a vigilar los centros. De este modo, cuando ocurre algún imprevisto, el personal de seguridad ya está ubicado en el centro y pueden llegar al lugar específico muy rápido.

Conclusión

Este artículo ha descrito el desarrollo y la operación del sistema de video vigilancia ojos de águila en Quito, proyecto que ha crecido en gran medida desde su inicio en el año 2002. Aunque esta investigación constituye un primer acercamiento al tema y es aún limitada en términos de un análisis profundo de la operación y efectividad de las cámaras con respecto a la delincuencia, se puede concluir los siguientes aspectos: Primero, no existen datos estadísticos específicos de lo que han logrado los ojos de águila en cuanto a la prevención del delito; una crítica frecuente ha sido que las cámaras solamente desplazan la delincuencia a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia. Sin embargo, éstas han sido útiles para algunos aspectos como: (i) la realización de investigaciones policiales en casos de venta de estupefacientes, asaltos y robos; (ii) para efectuar detenciones a través de la localización de vehículos robados; y (iii) para mantener el orden público en marchas y manifestaciones. En este sentido, la CMAC destaca que las cámaras también constituyen una herramienta útil para manejar espacios públicos y para acudir a auxilios de emergencia.

Segundo, la operación de proyectos de video vigilancia en lugares abiertos es particularmente exigente por las amplias condiciones espaciales. Considerando que a nivel internacional, las experiencias de mayor éxito con respecto a la video vigilancia se suscriben a espacios cerrados, como por ejemplo los parqueaderos públicos en Inglaterra, en el caso de Quito parecería que este sistema ha sido efectivo para disuadir la presencia de personas que delinquen en lugares como los centros comerciales del ahorro en el centro y el sur de la ciudad. Aunque hay muchos factores en juego para que la video vigilancia “funcione”, la definición de las condiciones espaciales facilitaría mejores resultados. Tener esto en cuenta es clave para una apropiada coordinación y operación de los ojos de águila, ya que éste es un proyecto que funciona en espacios abiertos y actualmen-

te se está ampliado a toda la ciudad. Asimismo, un aspecto fundamental para el mejoramiento de este sistema es que exista mayor comunicación entre la policía que opera los ojos de águila en la CMAC y la que se encuentra trabajando en la calle y espacios públicos. Por otro lado, el nivel de monitoreo de las grabaciones en vivo es aún bajo; por un lado, solamente hay 16 monitores para las 136 cámaras y, por otro, muchas veces no hay suficientes operadores para la realización de una óptima vigilancia.

Tercero, es necesario que exista un mayor conocimiento del funcionamiento de este sistema por parte de la ciudadanía, pues esto aportaría a incrementar la sensación de seguridad en la población, y sobre todo otorgaría transparencia a la utilización de la video vigilancia. En cuanto a la CMAC, la frecuente mala utilización de los números de emergencia constituye un problema que debe ser combatido, pues al parecer mucha gente no sabe de la existencia de los servicios que brinda esta central ni de sus unidades de emergencia. En este sentido, se requiere de una campaña de comunicación más amplia a la existente que permita que toda la ciudadanía conozca de esta importante central. De igual manera, debido al continuo aumento de cámaras en diferentes puntos de la ciudad, la necesidad de regulaciones legales para el uso de la video vigilancia podrían aparecer con el tiempo, especialmente para garantizar una adecuada señalización de la presencia de ojos de águila en espacios públicos.

Finalmente, en vista de que este proyecto continúa desarrollándose en la ciudad, sería importante a futuro la realización de evaluaciones periódicas sobre sus principales aciertos y problemas. Tomando en cuenta los pocos datos estadísticos con que se cuenta para investigar los resultados de la utilización del sistema de ojos de águila en Quito, la metodología de evaluación “realista” podría ser de mucha utilidad, pues ésta consiste en la realización de un gran número de entrevistas a personas vinculadas al sistema, como por ejemplo oficiales involucrados en el proyecto, actores de varios negocios e instituciones y ciudadanía en general. La evaluación realista podría ayudar a dar una comprensión más amplia sobre los impactos que producen las cámaras en ciertos contextos, así como optimizar el desarrollo del sistema de ojos de águila a futuro.

Bibliografía

- Armitage, R. (2002). *To CCTV or not to CCTV? A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime*. Nacro.
- BBC Online (2006). "Britain is 'surveillance society'". Documento electrónico:
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6108496.stm (20 de abril de 2008).
- Gerrard, G. y otros (2007). *National CCTV strategy*. Home Office. Documento electrónico:
<http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/cctv/cctv048.pdf> (Consulta: 30 2008).
- Gill, M. y A. Spriggs (2005). *Assessing the impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- Hempel, L. y E. Töpfer (2002). *On the threshold to urban panopticon: analysing the employment of CCTV in european cities and assessing its social and political impacts*. Urbaneye Working Paper n.º 1.
- Hirsch, A.; Garland, D. y A. Wakefield (2000). *Ethical and social perspectives on situational crime prevention*. Oxford, UK: Hart. Reviewed by Auerhahn, K. (2002). *Contemporary Sociology*, volumen 31, número 4, pp. 477-478.
- MDMQ (2008). "GESTION 2000-2002". Documento electrónico:
http://www.quito.gov.ec/municipio/alcalde/m_alc_ges_qsegura.htm (Consulta: 20 de abril de 2008).
- Norris, C.; Moran, J. y G. Armstrong (1998). *Surveillance, closed circuit television and social control*. VT: Ashgate Publishing Co. Reviewed by McCabe, K.A. College of Criminal Justice.
- Pawson, R. y N. Tilley (1994). "What Works in Evaluation Research?" *British Journal of Criminology*, 34/3, pp. 291-306.
- Privacy International (1996). *Privacy International Statement on CCTV Surveillance*. Documento electrónico:
[http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd \[347\]=x-347-61926](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd [347]=x-347-61926) (Consulta: 05 de marzo de 2008).
- Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage

- Welsh, B. y D. Farrington (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*, Home Office Research Study, número 252, London: HMSO.
- Wilson, D. y A. Sutton (2003). *Open-street CCTV in Australia: a comparative study of establishment and operation*. Report to the Criminology Research Council, Melbourne: Department of Criminology. University of Melbourne.

**Observatorios de Violencia
y Seguridad Ciudadana**

Observatorios de la Seguridad: el caso de Barcelona

Jaume Curbet¹

Comprender es actuar

Las preocupaciones locales por la seguridad personal –centradas casi exclusivamente en el riesgo de ser víctima de la delincuencia predativa y la violencia interpersonal– han copado, en las dos últimas décadas, los primeros puestos en las encuestas de opinión sobre las cuestiones que más preocupan a la *opinión pública*, obteniendo el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por consiguiente, también la prioridad en las agendas políticas de los gobiernos, ya sean estatales, regionales o locales. Sin embargo, nuestro competir, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones *mejores* sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos a las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002) relega, con demasiada frecuencia, el análisis del problema y, por consiguiente, su debida comprensión.

Lo cual supone, en la práctica, que el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* se haya convertido en uno de los recursos, cuando no en el principal, más usados –sin excluir la demagogia más descarnada– en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). De manera que se hace difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno sobre las dimensiones del problema, sus causas y, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta caren-

¹ Director del Proyecto Seguridad Ciudadana de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Observatorio del Riesgo de Catalunya (IDES).

cia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Valga un ejemplo, para nada extraordinario sino más bien ilustrativo, de hasta qué punto la precipitación en buscar soluciones al *problema de la inseguridad ciudadana* forma parte del problema en lugar de la solución.

Brasil es considerado como uno de los países más violentos del mundo, y Sao Paulo una de las capitales más violentas de América Latina. El indicador principal que permite sostener este dudoso privilegio, como es sabido, es la tasa de homicidios consumados: 57 por cada 100 mil habitantes, en 2001, en la ciudad de Sao Paulo (20 millones de habitantes). Sobre la base de ese dato, juntamente con la tasa de robos (995 por cada 100 mil habitantes, en 2002), se sustenta, en buena medida, la creencia colectiva generalizada que afirma que las víctimas predilectas de los homicidios son los miembros de los sectores más acomodados de la población, principalmente de sexo femenino; la causa principal, los atracos con violencia, y el perfil del homicida, un desconocido.

No puede sorprender, pues, la reacción de los sectores sociales afectados: la inseguridad ante el delito se constituye en problema social de primer orden; se intensifica la segregación urbana entre barrios acomodados (fortificados) y barrios excluidos; la obsesión por la seguridad acapara el primer lugar en la agenda política y, consecuentemente, surge el fenómeno de políticos que construyen su carrera sobre la base de la promesa de ser duros contra los delincuentes; la industria privada de la seguridad progresa de una forma inaudita; y los medios de comunicación dedican una atención sistemática a todos aquellos hechos que vienen a confirmar el imaginario colectivo sustentado en el miedo al delito.

Sin embargo, un estudio de los homicidios consumados en 2001 (57 por cada 100 mil habitantes) vino a desvelar una realidad bien distinta a la configurada por el imaginario colectivo: el 93% de las víctimas eran hombres pertenecientes a las capas sociales más bajas; la mitad de esos homicidios ocurren durante los fines de semana y, en más de la mitad de esos casos, la víctima había ingerido una cantidad sustancial de alcohol o estupefacientes.

De manera que ni las clases acomodadas son las víctimas predilectas de los homicidios ni son las mujeres las más vulnerables, ni son perpetra-

dos por desconocidos, ni están asociados a la comisión de un robo (Sabadell y Dimoulis, 2006). Es decir, todo el edificio construido sobre la base del mito del rico como víctima de la criminalidad callejera debería venirse abajo de no ser por la inusitada fortaleza que muestran las creencias —especialmente cuando están forjadas en el miedo, alimentadas por intereses económicos colosales, magnificadas por los medios de comunicación y manipuladas por la demagogia política—, ante las evidencias que pretenden, en vano, desmentirlas.

Ya sea como resultado de la existencia de importantes intereses (corporativos, políticos y económicos) vinculados directamente a la existencia de unos niveles sostenidos de inseguridad ciudadana, o bien como consecuencia de la predisposición psicosocial a descargar las ansiedades difusas y acumuladas sobre un objeto visible, cercano y fácilmente alcanzable (*efecto del chivo expiatorio*), o aún con una mayor probabilidad, como la sinergia perversa de ambos factores (es decir, la conjunción entre los intereses creados en la inseguridad y la necesidad psicosocial de descargar la ansiedad acumulada), lo cierto es que el llamado *problema de la inseguridad ciudadana* constituye, ante todo, un *problema mal formulado*; y, los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando (inútilmente, pues) a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y del todo necesaria para poder hallar el camino de salida de este auténtico *cul-de-sac*. Son tres, a mi entender, las razones principales que explican este (solo en apariencia) despropósito descomunal.

En primer lugar, el *problema de la inseguridad ciudadana* se construye —debido a la falta de compromiso económico y social por parte del Estado (Wacquant, 2006)— desgajando una parte específica de las preocupaciones por la seguridad (la *inseguridad personal* —que se materializa en la esfera *local*—) del resto (la *inseguridad social* —la cual se genera a escala *global*—).

Inseguridad objetiva, inseguridad subjetiva

En segundo lugar, la formulación del *problema de la inseguridad ciudadana* se sustenta en la confusión entre la *dimensión objetiva* (la probabilidad

de ser víctima de una agresión personal) y la *dimensión subjetiva* (el temor difuso a la delincuencia); de manera que, sin apenas necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido —que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados—, las *demandas de seguridad* (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección ya sean públicos o bien privados) se apoyan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real a ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de delincuencia. Cabe, pues, insistir en la aparente obviedad: una cosa es el hecho (*dimensión objetiva*) y otra la percepción (*dimensión subjetiva*).

La *dimensión objetiva* del fenómeno de la inseguridad ciudadana se basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima de alguno o varios tipos de delito, es decir en el *riesgo real*. De manera que puede hablarse, en puridad, de la existencia de una vulnerabilidad —es decir una exposición al peligro— que no siempre ni necesariamente se corresponde con nuestro temor a la delincuencia (basado en el *riesgo percibido*).

A diferencia de lo que ocurre en la *dimensión objetiva* del fenómeno de la inseguridad ciudadana, lo que prevalece en la *dimensión subjetiva* es el temor a la delincuencia, es decir, el *riesgo percibido*. En el bien entendido que este temor a la delincuencia puede presentarse, por un lado, en una relación razonable entre el *miedo* que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta y directa a una o diversas formas concretas de agresión delictiva, es decir, como temor a un *riesgo real*; pero, por el otro, también como un *miedo difuso* a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con el *riesgo real* al que se halla expuesto el ciudadano que experimenta esta inseguridad.

Aunque, tanto en un caso como en el otro, el malestar en el sujeto que experimenta alguna de estas formas de temor resulta evidente y, en muchos casos, traumático, no se trata, de ninguna manera, de una distinción intrascendente.

La primera vertiente de la inseguridad —el temor a un *riesgo real*— se entiende sin una mayor dificultad: la alerta instintiva que nos anticipa un peligro inmediato para nuestra integridad (en una función vital equiparable a la que cumple el dolor), en la medida que nos dicta acciones inme-

diatas y apropiadas de prudencia, constituye un elemento imprescindible para nuestra supervivencia.

Por el contrario, la segunda vertiente de la inseguridad —este *miedo difuso* a la delincuencia que no se corresponde, ni siempre ni exactamente, con el *riesgo real*— depende de un esquema explicativo más complejo. Y es que el hecho de anunciar públicamente esta preocupación por el *problema de la inseguridad ciudadana* forma parte de una estructura ideológica muy estable, que incluye también otros elementos como la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la pena de muerte, así como el sentimiento de un exceso de inmigrantes, inquietud por el orden, o por lo menos preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia, o, por lo menos, miedo a perder la identidad colectiva.

No es raro, pues, que quienes más experimentan esta sensación de *inseguridad ciudadana* no sean, necesariamente, aquellos sectores sociales que se hallan más directamente expuestos al *riesgo real* a la agresión personal, sino aquellos que no disponen ni de los recursos ni de la expectativa de tiempo de vida requeridos para adaptarse a los vertiginosos cambios económicos, sociales y culturales que sacuden la denominada era de la globalización. Así se explica que en la configuración de este sentimiento de inseguridad aparezcan mezclados, con el miedo difuso a la delincuencia, otros temores (propios, en definitiva, de la *inseguridad social*) que nada tienen que ver con el *riesgo real* para la seguridad personal.

El desarrollo de los sentimientos de seguridad o bien de inseguridad en una persona respondería pues, básicamente, a su posición social o, mejor dicho, a su nivel de *vulnerabilidad* ante la *inseguridad social*. En el estadio actual del proceso de globalización, como observa Hebberecht (2003), la población se divide en una parte competitiva (un 40% aproximadamente), una parte amenazada con la marginación (un 30%) y una parte marginada (un 30%).

Así, el sector de población que mantiene una posición competitiva en la economía global tiene la posibilidad de desplegar nuevas formas de relacionarse socialmente, se siente muy identificada con la nueva cultura global; en el plano ideológico está muy influida por la moral neoliberal y se siente políticamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regla general y en diferentes planos, sentimientos de seguridad y rara-

mente sentimientos de inseguridad, y, asimismo, puede obtener protección, tanto ante los efectos negativos de la globalización como ante los delitos que estos generan, comprando en el mercado privado de seguridad. Por ello, percibe los delitos como riesgos que se pueden controlar.

Otra parte de la población se halla en una posición amenazada por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Ésta experimenta, en diferentes planos, sentimientos de inseguridad y afronta los efectos negativos de la globalización con una creciente sensación de vulnerabilidad ante diversos tipos de delitos. Sus sentimientos de inseguridad respecto a su posición económica, social y política vienen provocados por estos diferentes tipos de delincuencia. Esta parte de la población se siente abandonada por el Estado y, en concreto, por la policía y la justicia, que ya no le pueden garantizar la seguridad ante la delincuencia: “casi todos añoran seguridades pasadas, claman por atajos que les permitan sentirse menos inseguros, y buscan en la autoridad y la policía respuestas que sólo de manera colectiva y paciente podremos conseguir” (Subirats, 2007).

Finalmente, la tercera parte de la población se halla marginada y excluida en los planos económico, social, cultural y político. Es este tercer sector el que recibe el mayor impacto de los efectos negativos de la globalización. Además, una parte de esta población resulta aún más marginada por la intervención de la policía y de la justicia penal.

Llegados a este punto, todo indica pues que las *demandas de seguridad*, en nuestra sociedad, se configuran a partir del *riesgo percibido* a la delincuencia considerada como un todo indiferenciado (bien poco tienen que ver un fraude fiscal o un delito ecológico con un homicidio pasional o el robo en un automóvil) —más que sobre la base del *riesgo real* a ser víctima de un tipo específico de agresión—, prioritariamente, por parte de aquel sector de la población que se halla amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política y ideológica. Ello explica que las políticas públicas se orienten, prioritariamente, a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada (*políticas de seguridad*) más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (*políticas sociales*).

De manera que el círculo vicioso está servido: conflictos desatendidos que generan inseguridad en los sectores sociales más vulnerables; deman-

das de seguridad que responden al *riesgo percibido* antes que al *riesgo real*; políticas de seguridad que pretenden tranquilizar la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, por consiguiente, inseguridad cronificada.

Y, cuando esta inseguridad viene de la mano, como acostumbra a ocurrir, de crispación entorno a la identificación por la nacionalidad o la etnia —que se traduce en resentimiento contra *invasores* considerados como inasimilables—, entonces se puede confundir, fácilmente, al ladrón o al carterista, a quienes no hay forma de encontrar, con el extranjero, bien visible, por su parte. De esta forma, delincuente e inmigrante pueden confundirse en una figura absolutamente exterior a *nosotros*, de manera que no merecen sino la exclusión.

Cada colectividad organiza, sin mucho esfuerzo, la percepción de los peligros dotándose de un contrario irreductiblemente hostil, proyectando toda la adversidad de la naturaleza y de los hombres sobre un adversario al cual considera absoluto (Glucksmann, 2002).

Y es que la acumulación de ansiedad en una colectividad necesita, periódicamente, descargarse de tal forma que no ponga en peligro la supervivencia de la propia comunidad: esta es precisamente, desde tiempo inmemorial, la función atribuida al *chivo expiatorio*.

Resultan, pues, tan lejanas, tan difusas y, sobretodo, tan inalcanzables las causas y los causantes de la *inseguridad social* que aflige a este sector de la población, que se hace imprescindible poder descargar esta angustia sobre algún objetivo claro y concreto y, por supuesto, alcanzable.

La necesidad de indicadores fiables

En tercer lugar, el *problema de la inseguridad ciudadana* resulta indisociable de la ausencia generalizada de indicadores fiables que pudieran permitir dimensionar correctamente las distintas formas de delincuencia y de violencia, seguir su evolución comparándola a la de otras ciudades, países o regiones, y, finalmente, medir el impacto real de las distintas políti-

cas de seguridad. Entonces, la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que una cuestión meramente académica, se ha convertido ya en una exigencia política de primer orden.

En la actualidad se dispone, como describe Torrente (2007), de tres fuentes de información para dimensionar los riesgos a la *seguridad personal* que afectan a una comunidad: los controladores (Policía, tribunales, inspecciones, entre otros), las víctimas y los transgresores. Para recoger datos de cada una de ellas se puede recurrir a distintas técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos encontrar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculación. Los controladores ofrecen, claro está, exclusivamente datos relativos a los problemas que gestionan y normalmente se trata de cifras sobre infracciones o delitos procesados. Las víctimas pueden relatar sus experiencias, sus temores y sus demandas de seguridad; ofrecen, por tanto, un abanico de datos acerca de la inseguridad tal y como es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, tratándose de transgresiones o delitos reconocidos.

Cada una de las fuentes y las técnicas empleadas, en tanto que miden cosas distintas, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen siquiera al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerrepresentar *delitos de calle* –en detrimento de los de *cuello blanco*–, cometidos por jóvenes, hombres y de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los sucesos con víctima colectiva; pongamos por caso, los delitos contra el medio ambiente, los cometidos por organizaciones y profesiones. Finalmente, las encuestas de autoinculación presentan problemas graves de no respuesta.

En su conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerrepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás; por lo que no existe una fuente ni una técnica ideal para evaluar la *seguridad personal*. Debido a ello, tanto los sociólogos como los criminólogos acostumbran a utilizar, en sus análisis, diversas fuentes. Con

todo, las encuestas de victimización son, aun con las limitaciones señaladas, la técnica que ofrece una visión más cercana a la realidad de la población; por lo cual tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de *inseguridad subjetiva*, es decir, para medir el *riesgo percibido*.

Una dificultad añadida en el análisis de la inseguridad personal radica no sólo en la falta de indicadores adecuados (como ya hemos dicho), sino también en sus propias limitaciones; dado que su elección siempre implica una selección y, por consiguiente, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas esas limitaciones, por otra parte inevitables, entiendo que la tarea prioritaria consiste en reformular la problemática de la *inseguridad personal* (asociada exclusivamente al peligro de la criminalidad callejera), en el contexto de la *inseguridad social*, en unos términos que hagan posible afrontarla sin costes insostenibles para la libertad y la justicia; ya que, como advierte Borja,

sólo si se saben explicar los miedos sociales podrán implementarse políticas y acciones colectivas destinadas a satisfacer lo que tienen de “legítimo” y a destruir todo lo que puedan contener de autoritarismo e intolerancia. Hay que reducir los miedos a sus mínimas expresiones, o a lo más misterioso y profundo. De no hacerse así, los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes harán desaparecer las libertades (Borja, 2003).

Para ello, el Observatorio del Riesgo de Catalunya, en su Informe 2007 (Torrente, 2007), ha propuesto un sistema de indicadores (cuadro 1), a partir de los datos y las fuentes disponibles, destinado a facilitar el seguimiento tanto de la *dimensión objetiva* como de la *subjetiva* del *problema de la inseguridad ciudadana*, así como de las *demandas de seguridad* y los posibles efectos de las *políticas de seguridad*.

Cuadro 1. Sistema de indicadores sobre la seguridad ciudadana

Seguridad objetiva:*Ámbito de delincuencia común:*

- Índice de prevalencia global de vandalismo.
- Índice de prevalencia e incidencia global delictiva.
- Índice de prevalencia por ámbitos o categorías de hechos.
- Media de los costes económicos por delito.
- Media de los costes psicológicos por delito.

Ámbito de delincuencia organizada:

- Media de detenidos por detención policial.

Ámbito de delincuencia de cuello blanco:

- Sanciones fiscales.
- Sanciones sobre consumo.
- Sanciones laborales.
- Sanciones medio ambientales.

Seguridad subjetiva:

- Evaluación global de la inseguridad ciudadana en el municipio y barrio.
- Evaluación global del civismo al barrio.

Tolerancia:

- Valoración sobre las minorías.
- Porcentaje de incidentes sufridos que no se consideran delitos.

Desigualdades en seguridad y vulnerabilidad:

- Sentimiento de inseguridad según el nivel de renta familiar.
- Impacto económico del hecho según el nivel de renta familiar.
- Tasa de victimización según la nacionalidad de origen.
- Sentimiento de inseguridad según la soledad, salud y satisfacción vital.
- Sentimiento de inseguridad según la valoración del entorno urbano.

Demandas de seguridad:*Imagen social:*

- Prestigio social de las instituciones de seguridad.

Demanda:

- Índice de contactos informales con instituciones de seguridad.
- Índice de comunicación y denuncia de delitos a las autoridades.

Satisfacción:

- Valoración de los servicios recibidos de instituciones de seguridad.

Políticas públicas de seguridad:*Recursos:*

- Presupuesto público en seguridad ciudadana.
- Plantillas policiales.
- Policías por cada 1.000 habitantes.

Actuaciones:

- Intervenciones policiales.
- Programas iniciados.
- Leyes promulgadas.

Eficacia:

- Valoración de las políticas públicas de seguridad.
- Porcentaje de delitos y faltas resueltos sobre el total de denuncias.
- Detenciones por cada 100 denuncias.

Eficiencia:

- Delitos y faltas resueltos por cada policía.
- Detenciones por cada policía.
- Delitos y faltas resueltos por cada millón de euros de presupuesto.

Fuente: Observatorio del Riesgo de Catalunya (Torrente, 2007).

El *sistema de indicadores de la seguridad ciudadana* del Observatorio del Riesgo de Catalunya, elaborado por Diego Torrente (2007), consta de seis grupos. En primer lugar figuran los indicadores relativos a las tres dimensiones básicas de la *inseguridad personal*: el *riesgo objetivo*, el *riesgo percibido* y el *riesgo tolerable*. A continuación, los indicadores concernientes a los niveles de *vulnerabilidad*, a las *demandas de seguridad* y, finalmente, al funcionamiento de las *políticas de seguridad*. Cada uno de estos seis grupos de indicadores da cuenta, respectivamente, de seis elementos relativamente autónomos aunque completamente interrelacionados en la configuración conjunta del fenómeno de la *inseguridad personal* asociada a la delincuencia.

En el primer grupo, los indicadores relativos al *riesgo real* (u *objetivo*) miden el número y características de los incidentes registrados que afectan a la *seguridad personal*. Se calculan con base en datos objetivos, u objetivados, frecuentemente recogidos por un observador externo y de acuerdo a unos criterios establecidos previamente. Las fuentes pueden ser institucionales (Policía, juzgados, inspecciones, entre otros) o populares (encuestas de victimización). Estos datos, siguiendo la fórmula clásica de $R=P \times D$, deberían dar cuenta tanto de la incidencia como del daño producido. De hecho, la inseguridad personal puede estar generada tanto por incidentes no tipificados como delito (los actos de vandalismo o incívicos), como por los delitos comunes, por la delincuencia organizada o por los *delitos de cuello blanco*. El problema consiste en que la visibilidad de los hechos, así como la disponibilidad y calidad de la información, varía

según el tipo de incidente de que se trate y de la fuente. Para los hechos incívicos y la delincuencia común se utilizan los datos de la *Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya* (ESPC)². Para los *delitos de cuello blanco* se utilizan datos procedentes de agencias especializadas y para la delincuencia organizada datos policiales.

No cabe duda de que las conductas incívicas y vandálicas contribuyen a la sensación de *inseguridad personal*. La extensión del vandalismo se calcula con base en el porcentaje de personas que declaran en la ESPC que han sufrido, por lo menos, un incidente de destrozos en alguna propiedad. Existen, sin embargo, diversos problemas con este indicador. En primer lugar los destrozos constituyen tan sólo una parte de las conductas incívicas. En segundo lugar, se refieren exclusivamente a propiedades privadas y no públicas. En este último caso, dado que las víctimas son colectivas, no se pueden evaluar mediante una encuesta de victimización. Por el contrario, sí pueden producirse apreciaciones subjetivas por parte de las personas encuestadas. Un tercer problema radica en el hecho que, a pesar de que en la mayoría de los casos se trata de pequeños destrozos, a veces pueden llegar a constituir delitos de daños.

La extensión de la delincuencia común (es decir, la que se produce en el espacio público y la que genera más conciencia de víctima) se calcula en base al índice global de incidencia y prevalencia. Dado que se trata de un indicador global y que mezcla delitos diferentes, se desglosan los datos en seis ámbitos delictivos (vehículos, domicilio, segunda residencia, comercios, rural, y personal). Los daños se expresan en forma de pérdidas y costes económicos ocasionados a las víctimas, así como el impacto psicológico declarado por éstas.

La delincuencia organizada y la de *cuello blanco*, evidentemente, causan un gran daño a la sociedad, pero, generalmente, resultan poco visibles

2 Las Encuestas de Victimización cuentan con una cierta tradición en Catalunya. La Encuesta de Victimización del Área Metropolitana de Barcelona (actualmente realizada por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona), precursora de la Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya (iniciada en el año 1998), funciona desde 1983 (Sabaté, 2005). Ofrece datos sobre vandalismo, delincuencia común, percepción de seguridad, valoración de la policía. En cambio, no profundiza en otras cuestiones como los *delitos de cuello blanco*, los valores y la tolerancia, las incertidumbres vitales de los ciudadanos, sus niveles de vulnerabilidad o las demandas de seguridad.

para los individuos. Por ello, las encuestas de victimización no pueden ofrecer buenos datos al respecto. Por otra parte, las estadísticas policiales no distinguen qué delitos son considerados como delincuencia organizada, cuáles de *cuello blanco* y, finalmente, como delincuencia común. El indicador propuesto por el Observatorio del Riesgo a fin de medir la extensión de la delincuencia organizada –a pesar de que mide más la eficacia de la policía que la dimensión real de este tipo de actividad delictiva– se basa en el promedio de detenidos por cada acto de detención policial. Lamentablemente, esta información no aparece en las memorias de los *Mossos d'Esquadra* (la Policía Autónoma de Catalunya). La delincuencia de *cuello blanco* se refiere a los delitos cometidos por profesionales y organizaciones legales, así como a las conductas punibles de personas que desempeñan un cargo público (ya se trate de personal designado o bien de cargos electos). La dificultad para desvelar indicadores radica, obviamente, en la extremadamente baja visibilidad y percepción social de dichas conductas, incluso para la propia policía. El único indicador factible lo constituyen los datos de inspecciones especializadas como las de la hacienda pública o las inspecciones de trabajo o consumo, entre otras. El problema consiste en que, por una parte, la capacidad para detectar estos casos es limitada y, especialmente, en ciertos tipos de situaciones; y, por la otra, que las estadísticas producidas por estas agencias registran tan solo los casos que han sido procesados y, por lo tanto, no permiten desvelar el número total de casos producidos.

Los indicadores del *riesgo percibido* (*inseguridad subjetiva*) reflejan la percepción de inseguridad o amenaza que siente la población. Una dificultad es que cuando una persona declara sentirse insegura no queda claro qué entiende exactamente por ello. Es decir, no se sabe a ciencia cierta que es lo que refleja su declarada inseguridad: pánico, miedo o bien prudencia. Atendiendo a esta limitación, se proponen dos tipos de indicadores de seguridad percibida: por un lado, la evaluación del nivel de seguridad en el barrio y en el municipio, y, por el otro, el nivel de civismo que percibe en el lugar en el que vive. Ambos indicadores se extraen de la ESPC.

Los indicadores de *tolerancia al riesgo* miden las actitudes y las conductas de las personas en respuesta a aquellos hechos y aquellas personas que se asocian con la inseguridad. Estas respuestas pueden llegar a ser muy

diversas. Las personas pueden experimentar mayor o menor empatía hacia los demás y sus conductas. También pueden adoptar conductas que consideran apropiadas para mejorar su seguridad (instalar medidas de protección, cambiar de hábitos, etcétera). Los indicadores pueden reflejar, por lo tanto, valoraciones subjetivas acerca de la gravedad o bien la inaceptabilidad de ciertos hechos, la percepción de amenaza procedente de ciertos colectivos, o la confianza en las medidas de autoprotección adoptadas, entre otras. La ESPC, desafortunadamente, no recoge mucha información acerca de ello; de manera que en el sistema de indicadores propuesto por el Observatorio del Riesgo se incorporan los dos únicos indicadores disponibles. El primero se refiere a la tolerancia hacia las personas y el segundo ante las conductas. El primero refleja la valoración del encuestado sobre la inmigración. El segundo consiste en el porcentaje de incidentes padecidos que no fueron considerados como delictivos por las personas encuestadas.

Asimismo, figuran otros indicadores que miden las *desigualdades en seguridad* o, si se prefiere, las diferencias en los niveles de protección y vulnerabilidad de las personas. Este tema es importante porque la seguridad objetiva y subjetiva de los ciudadanos se correlaciona con la presencia o ausencia de incertidumbres y vulnerabilidad existentes en los diversos ámbitos de la vida de estas personas. No se trata únicamente del hecho que diferentes grupos se hallen más expuestos que otros a ciertos riesgos, si no que los incidentes que les ocurren tienen un impacto distinto en las personas en función de su nivel de vulnerabilidad. De esta forma, la salud, la soledad, la situación económica, la estabilidad en el empleo o la exclusión o integración de las personas resultan determinantes; tanto como el nivel de bienestar y de protección social que reciben por parte del Estado. Asimismo, tanto el nivel de agresiones padecidas como de temor experimentado son mayores en las personas socialmente excluidas. Sin embargo, lamentablemente, la conexión entre la *inseguridad social* y la *inseguridad personal* (inseguridad ciudadana) es uno de los aspectos de los que se dispone de menos información rigurosa.

Por su parte, los indicadores de *demandas de seguridad* recogen las solicitudes dirigidas a agencias y organizaciones especializadas, ya sean públicas o bien privadas. Algunas de estas *demandas de seguridad* son formales

—como es el caso de las denuncias o los contratos de servicios privados— y otras informales —cuando se trata de simples contactos—. Se distingue, en este grupo de indicadores, los que dan cuenta de la satisfacción con el servicio recibido, de aquellos que permiten inferir la “predisposición a la demanda” a partir de la imagen social de las instituciones de seguridad. La limitación de estos indicadores es que, a excepción de la denuncia penal, no dan cuenta de la naturaleza del servicio solicitado. En cualquier caso, las *demandas de seguridad* son múltiples y no todas requieren una respuesta penal.

Finalmente, cabe resaltar que los indicadores sobre *políticas públicas de seguridad* suministran los parámetros básicos en lo que concierne a los objetivos y las prioridades en las actuaciones de las instituciones públicas en materia de seguridad, así como el volumen de recursos financieros y humanos asignado a este ámbito, y el grado de eficacia y eficiencia logrados. Las prioridades se obtienen analizando los programas y las normativas desplegadas, pero sobretodo identificando en qué se emplean los recursos públicos. Dichos recursos pueden ser humanos y materiales, pero también organizativos e informacionales. Las plantillas de las organizaciones policiales y las liquidaciones presupuestarias constituyen los indicadores relativos a los recursos humanos y materiales; dimensionar los recursos organizativos e informacionales, obviamente, resulta bastante más complejo. Por otra parte, la cantidad y la naturaleza de las intervenciones acostumbra a considerarse como indicadores de eficacia, aunque ello no sea del todo cierto, dado que miden más la actividad realizada que los resultados obtenidos. Así pues, los mejores indicadores de eficacia miden los resultados y no las actividades de las organizaciones. El problema radica en saber qué nivel de responsabilidad cabe atribuir a las actuaciones de las organizaciones en la variación de los resultados registrados. Ante esta dificultad, habitualmente, se opta por usar unos indicadores de eficacia y eficiencia en los que se relacionan datos sobre la actividad de la policía con los recursos existentes.

A modo de conclusión: seis propuestas

La experiencia de la ciudad de Barcelona –y posteriormente también del Área Metropolitana de Barcelona y de Catalunya– acumulada en más de veintitrés ediciones de la Encuesta de Victimización permite, claro está, identificar no sólo ciertos elementos que resultan indispensables para la consecución de un sistema eficaz y eficiente de diagnóstico de la seguridad ciudadana, sino también la existencia de lagunas que resulta conveniente cubrir.

De todo ello se pueden desprender, a modo de conclusión, algunos elementos que, a nuestro entender, los responsables locales deberían tomar en consideración:

1. *Observatorio de la seguridad ciudadana*

La aportación de los Observatorios locales a la comprensión de los problemas que configuran el fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere que, aquellos, reúnan ciertas condiciones básicas: independencia, dotado de recursos y capacidades para recoger y tratar información fiable y completa, así como para analizarla correctamente y elaborar diagnósticos precisos y rigurosos de los problemas de inseguridad que requieren ser tratados.

2. *Fuentes de información*

Aún con sus inevitables limitaciones, resulta necesario disponer de una Encuesta de Victimización: bianual, combinando métodos cuantitativos y cualitativos, alternándose con encuestas específicas sobre las violencias que afectan a las mujeres y a los jóvenes, y diseñada para ser completada con estadísticas policiales y judiciales reguladas y verificadas.

3. *Indicadores*

Una de las primeras funciones del Observatorio, además de implementar la Encuesta de Victimización, debe consistir en el diseño de un sistema de indicadores que permita –con base en la información aportada, principalmente, por la Encuesta de Victimización– identificar,

por una parte, el *riesgo objetivo*, el *riesgo percibido* y el *riesgo tolerable*, y, por la otra, los niveles de *vulnerabilidad*, las *demandas de seguridad* y el funcionamiento de las *políticas de seguridad*.

4. *Informes*

Con base en el sistema de indicadores, el Observatorio deberá producir regularmente informes en un doble formato: por una parte informes completos y detallados que faciliten a los investigadores el estudio en profundidad de las distintas formas de delincuencia y violencia que contribuyen a producir los problemas de inseguridad ciudadana; y, por la otra, informes que aporten diagnósticos ajustados del estado de la seguridad ciudadana orientados a desvelar las claves de interpretación de los problemas y a vislumbrar líneas de actuación.

5. *Encuentros*

Los informes producidos por el Observatorio deberían servir de base para la celebración periódica de encuentros, en distintos formatos (grupos de trabajo, seminarios, jornadas, cursos) que permitan a los distintos actores de la seguridad ciudadana (líderes políticos locales, técnicos de seguridad ciudadana, policías, fiscales y jueces, líderes barriales, periodistas...) examinar, contrastar y completar los diagnósticos y las propuestas de actuación elaboradas por el Observatorio.

6. *Redes*

Finalmente, aunque no por ello lo menos importante, los Observatorios locales deberían interactuar, de forma estable, en el marco de redes regionales e internacionales de Observatorios que permitan la creación de las condiciones requeridas tanto para la comparabilidad de los indicadores locales, como para el intercambio de las mejores prácticas.

Bibliografía

- Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Generalitat de Catalunya (2006). *Enquesta de seguretat pública de Catalunya 2006*. Barcelona: Departament d'Interior. Documento electrónico:
http://www.gencat.net/interior/docs/int_espc06.htm (Consulta: 16 de octubre de 2007).
- Glucksmann, André (2002). *Dostoievski en Manhattan*. Madrid: Taurus.
- Hebberecht, Patrick (2003). "Sociedad de riesgos y política de seguridad", en: AGRA, Cándido da y otros, (Eds.), en: *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*. Barcelona: Atelier, pp. 353-364.
- Panikkar, Raimon (2002). *Paz y desarme cultural*. Madrid: Espasa Calpe.
- Sabadell, Ana Lucia y Dimitri Dimoulis (2006). "Criminalidad urbana y espacio público: El caso del PPP en la ciudad de Sao Pablo", en: Bergalli, Roberto e Iñaki Rivera, (Coords.) *Emergencias urbanas*. Barcelona: Anthropos Editorial, pp. 109-132.
- Subirats, Joan (2007). "El pim pam pum de la seguridad", en: *El País*, n.º 10.953, 7 de junio de 2007, p. 40.
- Torrente, Diego (2007). "El risc d'inseguretat ciutadana", en: *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: Institut d'Estudis de la Seguretat.
- Wacquant, Loïc (2006). *Castigar els pobres: el nou govern de la inseguretat social*. Barcelona: Edicions de 1984.

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.

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 inter-institucional, 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 ahora², 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.

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 homicidio³ (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.

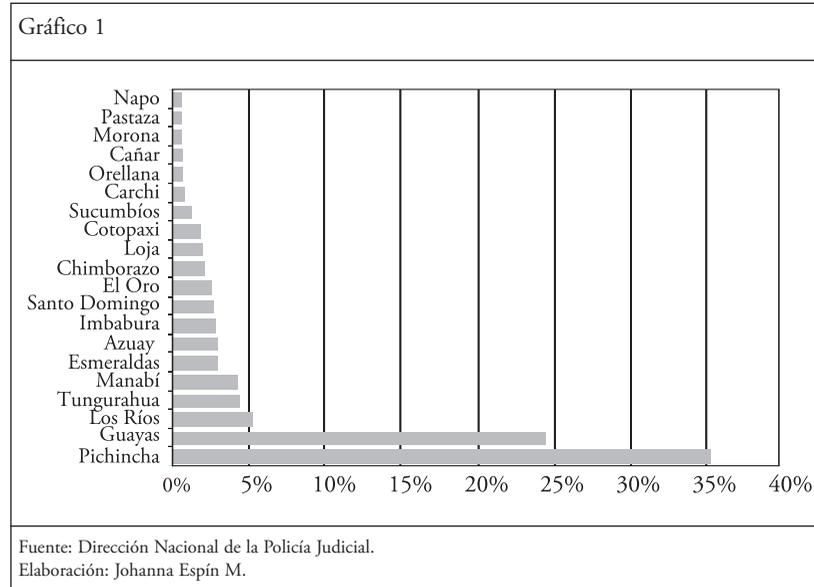
norte, con el propósito de indagar si la percepción acerca de la situación en esta zona era objetiva. En este estudio se tomaron en cuenta cuatro indicadores básicos: homicidios, delitos contra la propiedad, derechos vulnerados y refugio. Entre algunos de los principales hallazgos de la investigación 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%.



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*.

Conflicto en zonas rurales: el Observatorio Regional de Paz Cauca-Nariño

Gildardo Vanegas Muñoz¹

¿Por qué un Observatorio de Paz?

En general, la región sur occidental de Colombia y en particular los departamentos de Cauca y Nariño exhiben rasgos muy significativos que dan como resultado un complejo panorama en el que se sintetizan buena parte de los desafíos que enfrenta hoy la sociedad colombiana.

Sobre la región se expresa con intensidad el conflicto político armado, con su consecuente competencia de control de pobladores y territorios, sus implicaciones económicas y sociales y la multiplicidad de actores (guerrillas, paramilitares, delincuencia común y organizada y fuerzas de seguridad del Estado), su dramático saldo de muertos, heridos, desaparecidos, desterrados, secuestrados y torturados; la controvertida estrategia de control de cultivos de destinación ilícita conocida como Plan Colombia en el marco de la política de seguridad democrática, que involucra la decidida reconquista militar de territorios controlados por las guerrillas a través del copamiento militar, las detenciones masivas, fumigaciones, y un importante conjunto de programas gubernamentales de asistencia (familias en acción, familias guardabosques, y jóvenes en acción) que procuran sustraer la base social de la guerrilla, y desestimular la incorporación de los campesinos e indígenas a los circuitos económicos del narcotráfico en especial frente al

¹ Sociólogo. Docente-Investigador de la Universidad del Cauca, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política.

tema de los cultivos de uso ilícito y el procesamiento de droga; un importante nivel de organización social con gran capacidad de movilización, pero recientemente con serios problemas de articulación como consecuencia de las situaciones anteriores; significativas experiencias comunitarias de construcción de caminos de paz, entre las que destacan los procesos de resistencia indígena; restricción de la participación en los procesos de representación política; una presencia institucional débil y fragmentada; una economía campesina en crisis en la que prospera la economía ilegal; la riqueza de recursos naturales en flagrante peligro por los intereses de las multinacionales; la heterogénea y rica composición humana (comunidades indígenas y afrocolombianas, mestizos y colonos); y por último, unos alarmantes niveles de pobreza según los cuales más del 59% y el 61% de la población en los hogares rurales del departamento de Nariño y Cauca respectivamente tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En este contexto funciona el Observatorio Regional de Paz Cauca-Nariño (ORPAZ), que es un escenario permanente y estratégico de investigación, seguimiento, análisis y reflexión de acciones, procesos y problemáticas relacionadas con tres grandes dimensiones: a) el conflicto armado, la paz, los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario; b) la gobernabilidad democrática, y c) el desarrollo social y económico de la Región.

El ORPAZ es una estrategia que favorece la integración y articulación comunitaria, organizativa e institucional de la región a través de la relación con los gobiernos departamental y local, las organizaciones sociales y los diferentes agentes institucionales, con intereses centrados en la región. Los resultados de las indagaciones que produce el ORPAZ aportan a la posible adopción de alternativas que fundamenten acciones más consistentes y eficaces, tanto de los actores y grupos sociales como de las instituciones públicas locales; además, ayudan a perfeccionar los instrumentos institucionales de planificación e integran la acción de las organizaciones sociales a través de los espacios de socialización y validación de los resultados.

El ORPAZ funciona desde la Universidad del Cauca, y en su ejecución cuenta con el apoyo de la Universidad de Nariño, lo que permite la integración de este ambicioso proceso investigativo con la formación de

nuevos profesionales en distintas ramas del saber, en los temas que aborda el Observatorio. La idea es favorecer una acción pedagógica ligada a dinámicas reales de investigación, a través de seminarios permanentes desde y con los recursos del ORPAZ.

Lo rural y lo urbano en las indagaciones sobre la violencia y el conflicto

Colombia es un país con una inflación de estudios y de mecanismos para la medición de las violencias y los conflictos, consecuente con la persistencia y magnitud de los mismos. Destacan las experiencias de la epidemiología de la violencia en Cali, instalada primero en la Alcaldía de la ciudad y continuada luego en el marco de los trabajos del Centro de investigaciones en salud y violencia (CISALVA) de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle, los esfuerzos de las alcaldías de Medellín y Bogotá por medir y cuantificar las muertes violentas, las experiencias del grupo de trabajo sobre violencia y conflicto del Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CIDSE) de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad del Valle, la reciente implementación de los observatorios del delito, los trabajos del Centro para la Investigación y la Educación Popular (CINEP), los trabajos del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, la producción de la Fundación Seguridad y Democracia, entre otros.

Si algo ha caracterizado a estas iniciativas, salvo algunas excepciones, es que se ocupan del mundo urbano. Valga decir que Colombia es un país fundamentalmente urbano, pero hay vastas regiones rurales en las cuales se define la suerte de lo urbano, que no son atendidas ni estudiadas con el rigor y detalle que ameritan. Del mismo modo, y como se ha reconocido ampliamente, en el país también se han ensayado intervenciones, proyectos, se ha construido política pública, se han diseñado ambiciosos proyectos para enfrentar los desafíos de la violencia en su versión urbana, pero hasta ahí. El mundo de los conflictos y las violencias que tienen lugar en las zonas rurales está por comprender, y no se agotan en el enfrentamiento guerrilla-Estado.

En todo esto hay una gran paradoja. Por un lado, no hay dispositivos que atiendan la zona rural de manera integral, pero, por otro, allí están buena parte de los elementos que animan las dinámicas de violencia y conflicto, que terminan repercutiendo en el mundo urbano: los cultivos de uso ilícito que distorsionan los arreglos sociales y culturales locales por los ingentes recursos que mueve; la complejidad de actores que se cruzan alrededor del comercio ilegal de la droga; las nuevas bandas emergentes organizadas derivadas del paramilitarismo luego del proceso de desmovilización, directamente relacionados con el narcotráfico; grupos paramilitares que en la idea de eliminar la base social de las guerrillas dejaron una estela de muerte y dolor, que dicho sea de paso en esta zona del país apenas estamos conociendo las relaciones de los paramilitares con las clases políticas y los sectores dominantes que auspiciaron con sus acciones; guerrillas, que pese a los éxitos militares del Estado, aún controlan importantes territorios; mafias que animan el procesamiento y comercialización de ilícitos, y algunos agentes del Estado que cohonestan con unos para eliminar a los otros; una cantidad considerable de homicidios y otras violaciones a los derechos humanos que nunca se denuncian; la precaria presencia del Estado, que se expresa no sólo en las galopantes Necesidades Básicas Insatisfechas, las dificultades para acceder a satisfactores mínimos y la pobre infraestructura estatal en materia de vías y servicios públicos.

Tabla 1. Tasas de homicidio por 100 habitantes (algunos municipios ORPAZ)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bolívar	27,9	26,0	8,8	17,8	36,0	43,2	41,4
Balboa	69,9	26,7	53,0	63,2	88,9	109,1	108,4
Mercaderes	101,8	177,6	146,3	52,0	74,3	124,3	89,4
Timbío	101,1	124,2	188,9	45,2	40,7	33,1	30,4
El Tambo	42,5	144,0	89,2	76,6	66,5	41,5	55,9
Patía	124,5	187,6	196,4	66,2	104,8	138,6	132,7
Cauca	39,4	52,5	46,0	30,3	32,4	41,4	41,4

Fuente:: Cálculos propios, Policía Nacional, 2007.

Si bien se tiene alguna información, aún es débil la evidencia empírica. Debilidad que intentamos superar a través de un conjunto amplio de estrategias metodológicas que tienen tras de sí una doble relación. Por un lado, un trabajo muy cercano con las administraciones municipales; y por otro, acompañamiento y validación con organizaciones sociales de base, y pobladores rurales. Este último punto es de la mayor importancia, porque hay zonas de los municipios donde la presencia de la fuerza pública es nula, y consecuentemente la información solo se acopia a través de la voz de los pobladores.

Tabla 2. Estimación de población en situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado a septiembre de 2007 (algunos municipios ORPAZ)

Municipio	Expulsión	Recepción
Bolívar	2.381	293
Patía	2.117	1.460
La Vega	2.051	68
Popayán	1.760	26.844
Santa Rosa	1.380	50
Timbio	1.222	857
Balboa	886	231
Mercaderes	804	1.749
Almaguer	471	24
San Sebastián	520	4
Sotará	245	45
Sucre	189	8
La sierra	755	14
Florencia	156	127

Fuente: Para la Acción Social, Oficina Presidencial 2007.

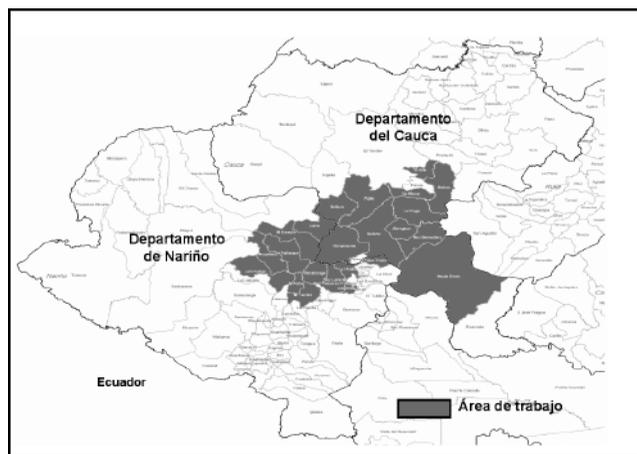
Los esfuerzos por comprender lo social rural no han estado articulados sistemáticamente. Se trata la mayoría de las veces de trabajos aislados, con difusión limitada, cuyos resultados se utilizan en algunas ocasiones y no se someten a la crítica académica y menos a la social. Igualmente, se puede decir que se privilegian aspectos muy parciales de la realidad y no se intentan construir miradas más comprensivas de las sociedades rurales. Sobre

todo porque en ellas las separaciones de lo político, lo social y lo económico no son tan evidentes, como sí ocurre en el mundo urbano. De allí que pretendamos superar la medición de las muertes violentas y optemos por una mirada más incluyente de conflicto que también se interesa por la gobernabilidad y el logro social y económico.

La zona de trabajo del ORPAZ es eminentemente rural. En principio se trata de 26 municipalidades del sur del departamento del Cauca y del norte del departamento de Nariño que son parte de una iniciativa de la Unión Europea conocida como II Laboratorio de Paz, quienes subvencionan al Observatorio. De manera más amplia, y en función de no perder el contexto regional y nacional, y en la idea de garantizar la sostenibilidad y pertinencia del ORPAZ los dispositivos de recolección dan cuenta de la totalidad de los dos departamentos (106 municipalidades) y se observarán aquellos fenómenos o situaciones que puedan tener incidencia sobre las variables que se analizan en el ORPAZ.

Mapa 1.

Área de trabajo, Observatorio Regional de Paz Cauca-Nariño



Fuente: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), mapa Cauca-Nariño, 2007.

Los núcleos de estudio

Los núcleos de estudio propuestos para el ORPAZ son los siguientes:

- La violencia en sus diversas manifestaciones desde las que se enmarcan en el conflicto armado hasta sus expresiones más interactivas.
- Los conflictos no violentos a través del seguimiento a las acciones de interés público, acciones colectivas y movimientos sociales.
- Las experiencias locales y regionales de construcción de caminos de paz.
- Los procesos de comunidades y organizaciones sociales en lo local y regional.
- Las minucias de la ejecución de la política de Seguridad Democrática en la región.
- La gestión de las administraciones territoriales locales y departamentales.
- Las acciones y programas que se articulan desde planes e instituciones estatales regionales como Plan Colombia, Zonas de Rehabilitación, Red de Solidaridad, entre otros.
- Las dinámicas que se producen en la gestión y desarrollo de los planes de vida y de desarrollo de las comunidades y las organizaciones sociales.

Nuestra aproximación metodológica

El ORPAZ comporta metodológicamente cuatro órdenes de indagación analíticamente diferenciados y una estrategia complementaria para la validación de la información a nivel local:

- a) Una línea de base. Se trata del primer momento que intenta determinar el estado actual de las dimensiones de interés del Observatorio, la calidad de las fuentes y los flujos de información. La línea de base describe tanto situaciones indeseables a transformar, como procesos efectivos para resaltar y promover. En ese sentido, es un referente de lo que se espera sea abordado a través de distintos mecanismos de interven-

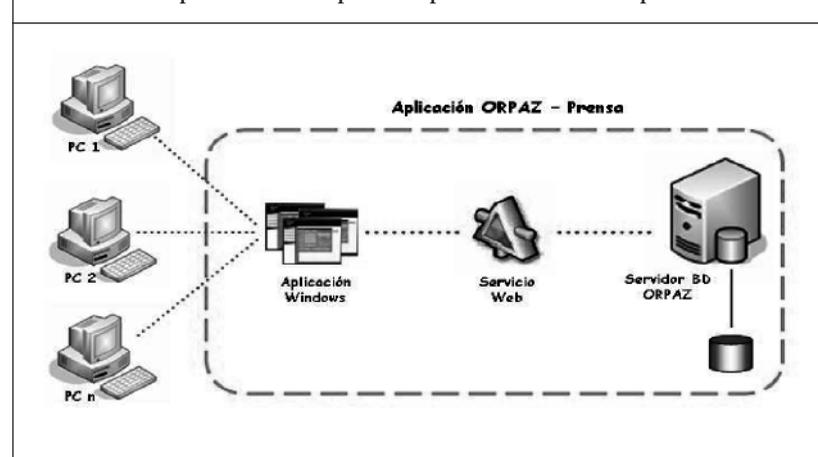
ción: desde la acción institucional pública, pasando por la autogestión comunitaria, hasta las agendas de la cooperación internacional. La línea de base tiene dos componentes: la construcción de la línea de base principal y un ejercicio de profundización cualitativa que aquí llamamos focos de profundización municipal.

En lo que tiene que ver con focos de profundización municipal, se trabaja en cuatro municipios –dos en cada departamento– para desarrollar desde allí un ejercicio de ampliación cualitativa a través de técnicas cualitativas de indagación participativa, dentro de lo que se conoce como evaluación participativa. Estos municipios se han seleccionado de acuerdo a un conjunto de criterios objetivos. Es el estudio detallado de un proceso significativo. Así tendremos, por un lado, un modelo de indagación de casos y controles; y por otro, le damos solidez a la investigación toda vez que con la línea de base principal nos aproximamos a lo diacrónico y con los focos de profundización municipal a lo sincrónico.

La información que nutre la Línea de Base procede de tres fuentes. La primera es la información institucional. Se trata de un conjunto amplio de información cuantitativa que producen periódicamente las agencias de gobierno en el nivel nacional, regional y local: informes de población, salud, gestión municipal, conflictos, muertes violentas, delincuencia, desempeño fiscal, empleo, entre otras. La segunda es la información de fuentes periódicas. El ORPAZ cuenta con una herramienta de sistematización de fuentes periódicas que permite el acopio de todas las noticias que se producen en 23 fuentes distintas, que van desde los periódicos locales, regionales y nacionales, semanarios, hasta la información que distribuyen los grupos armados ilegales (el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta actividad se adelanta día tras día y requiere de una herramienta informática que facilite con la adecuada recopilación y organización de la información en una base de datos relacional centralizada, desde la que se alimentan los análisis de los diferentes procesos y acontecimientos que tienen lugar en los departamentos de Cauca y Nariño, para alcanzar así una visión amplia de la realidad regional.

En la recopilación de prensa están dedicados recursos considerables, tanto humanos como técnicos que necesitan ser administrados adecuadamente para que dicha actividad se adelante con éxito. Para cumplir con este objetivo se desarrolló una aplicación Windows o también conocida como “aplicación de escritorio”, que permite la conexión con una base de datos relacional localizada en un servidor, en el cual se realiza el almacenamiento y organización de la información consultada. Para la conexión de los computadores dedicados a la recopilación de prensa se desarrolló un Servicio Web que mantiene una conexión individual entre cada una de las asistentes de prensa con la base de datos, en la idea de tener un único registro, independiente del número de asistentes que se dedique a esta actividad.

Ilustración 1. Arquitectura de la aplicación para la recolección de prensa



La tercera fuente es de carácter primario y consiste en la información y las notas de campo que producen los investigadores locales, denominados gestores. Estos son pobladores de los municipios en los que ejecutamos el proyecto, que provienen de las organizaciones sociales más representativas de la región y que tienen como responsabilidad dar cuenta del día a día de las localidades y mantener la relación del ORPAZ en el nivel local.

- b) Estudio y análisis de coyuntura. Privilegiando hechos y procesos relevantes que definan situaciones y que tengan impacto de doble vía. Es decir, hechos y procesos de la zona con resonancia regional, nacional e internacional; o hechos y procesos nacionales e internacionales con impacto en los ámbitos regional y local. Esta entrada metodológica se nutre de la información de prensa y se profundiza a partir del trabajo en las municipalidades.
- c) Estudios, análisis y de mediano plazo. Sobre temas y variables que se relacionen directamente con las dimensiones que aborda el ORPAZ, identificando los procesos y componentes estructurales de la dinámica local, regional, nacional e internacional que afectan la realidad regional, sus antecedentes, trayectoria y perspectivas en el mediano y largo plazo que inciden directamente sobre la situación de paz y convivencia y las dinámicas social, política y económica de la región.
- d) Estudios de casos especiales y estudios o análisis ad hoc, por requerimiento de la propia dinámica regional; centrados en examinar y seguir realidades específicas que aporten elementos clave para comprender algún fenómeno en particular u otros contextos con realidades semejantes.
- e) La estrategia complementaria de validación local: los nodos locales. La estrategia de Observatorio se ha extendido e involucra un amplio conjunto de técnicas y herramientas para el abordaje de puntos críticos; de manera general se puede decir que los Observatorios son andamiajes para la recolección sistemática de información. El ORPAZ comparte esta definición, pero se diferencia en la manera como se articula desde el plano local. Este rasgo distintivo se denomina Nodos Locales.

Los Nodos son un dispositivo que cumple con varios propósitos. Por un lado, fungen como el espacio de articulación del ORPAZ con las organizaciones y las instituciones locales; y, por otro, permiten organizar el trabajo de socialización de los resultados.

Como parte del equipo de trabajo hay ocho asistentes locales que provienen de las principales organizaciones sociales de la región. La idea es generar información desde el conocimiento inmediato, que sirva de insumo para validar la información secundaria que procede de otras fuentes. Los Nodos se ubican estratégicamente en la región objeto de estudio, atendiendo a una distribución bajo criterios de localización geográfica, actores sociales presentes, fenómenos que ocurren, organizaciones existentes, entre otros. El resultado del cruce de estas dimensiones puede asemejarse a la construcción de *clusters* producto de la correlación de variables. De esta manera se han definido ocho Nodos Locales en el área geográfica que cubre el ORPAZ. Cuatro operan en el departamento del Cauca, y cuatro, en el departamento de Nariño. Este proceso ha permitido:

- Reconocer los espacios en los que ocurren las cosas.
- Matizar la objetividad, cobertura y calidad de la información.
- Discutir con los actores locales sobre la forma como se les mira desde los registros.
- Advertir otro tipo de información.
- Reconocer las dramáticas diferencias del mundo rural y el urbano.
- Encontrar a hombres y mujeres reales que padecen situaciones concretas, que en general desaparecen bajo categorías como campesinos, colonos, ciudadanos o individuos.

La producción de saber

En el marco del desarrollo del ORPAZ se considera fundamental la producción de materiales escritos que respondan por un lado a la naturaleza de los hallazgos y, por otro, se organicen en función de las tres formas particulares de indagación (análisis de coyuntura, análisis de casos, seguimiento a procesos y variables de más larga duración) y de los resultados que arroje la línea de base. Los informes nos permiten llegar al lugar público que se le quiere dar a los resultados, convocando a los afectados, interesados y responsables en las distintas dimensiones que involucren el

quehacer del ORPAZ. Estos productos representan el trabajo cotidiano de todo el equipo humano del Observatorio, y serán fuente de evaluación tanto de la calidad de la indagación como del cumplimiento del cronograma. En ese sentido, se producirán:

- Informe de la línea de base.
- Informes de profundización líneas casos municipales.
- Informes bimensuales de coyuntura.
- Informes trimestrales sobre el seguimiento de las variables.
- Informe sobre los resultados de las encuestas.
- Informes semestrales sobre los estudios de caso.
- Documentos ocasionales a solicitud de la ECR.
- Informe síntesis del año de actividades de indagación del Observatorio.

Los impactos

El ORPAZ, al volcar su mirada sobre el desarrollo del conflicto social y armado, la búsqueda de la paz y los procesos de desarrollo de la región, puede resultar relevante para convocar a una propuesta articulada de los recursos académicos, institucionales y sociales de la región que, como se señaló en líneas precedentes, ha vivido sin una reflexión amplia e interrelacionada sobre su complejidad. En el aspecto tecnológico, el proceso propone la utilización de recursos informáticos que pueden ser usados para conocer situaciones y planear las acciones públicas. La amplitud de los métodos y técnicas mostrará la riqueza de la transdisciplinariedad. Más allá del ámbito científico y tecnológico y en relación con la participación que convoca el Proyecto, con su difusión y apropiación, esta iniciativa aportará luces para fundamentar una acción más eficaz y consistente de aquellos actores institucionales y sociales, con trabajo y proceso en la región: entidades gubernamentales, organizaciones sociales, ONG e instituciones académicas. Reforzará, además, la identidad regional al permitir un reconocimiento más amplio de las particularidades de la región en comparación con otras y propondrá la circulación de saber, información económica, social y política.

El componente de análisis de variables de mediano plazo (variables sociales, políticas y económicas) de la iniciativa, además de constituirse en un sistema de seguimiento de la actividad económica departamental y, en general, del proceso de asignación de recursos públicos y privados, y el desarrollo de los planes de desarrollo y de vida de las comunidades, podrá servir de base para el examen de los principales problemas económicos que afectan la región, la definición de políticas de corto y mediano plazo y la determinación de potencialidades y oportunidades regionales que colaboren en el establecimiento de estrategias de desarrollo.

En el componente comunitario y sociopolítico se trabajará sobre variables útiles para comprender las dinámicas comunitarias, sociales y políticas en sus procesos propios y en los procesos que producen los conflictos en la región: movimientos sociales, la acción de la Fuerza Pública, el protagonismo de los actores armados, los partidos y movimientos políticos, la resistencia comunitaria y civil, entre otros.

En el campo de construcción de políticas públicas, incorporará estudios cualitativos tanto en espacios urbanos, pero sobre todo en los rurales comprometidos por ejemplo en dinámicas de violencia, en los que se expresan los más diversos actores sociales y tienen lugar un sinnúmero de conflictos y violencias.

El ORPAZ reconoce la importancia y trascendencia de la indagación cualitativa y la urgente necesidad de penetrar los espacios en los cuales la manifestación de los fenómenos y sus distintos componentes definen conjuntos de variables específicas, las cuales al ser analizadas y comprendidas permitirán develar las diferencias regionales y los factores y hechos asociados que permiten la concreción de los rasgos diferenciados. Del mismo modo, los resultados serán muy útiles para los actores colectivos más directamente implicados, líderes, juntas de acción comunal, organizaciones sociales y comunitarias de los diversos municipios de la región, tanto en el conocimiento específico de la problemática de estos grupos y espacios sociales como en su utilización para la posible elaboración de propuestas y acciones desde los actores vecinales, hasta los actores gubernamentales.

Quizá también sea importante señalar que este dispositivo está volcado sobre unos territorios, sus pobladores y unas realidades que son mal

comprendidos, cuando no invisibilizados, por unas abordajes que trazan una línea divisoria muy fuerte entre el mundo urbano y rural, que coloca a los primeros como básicos y sustantivos, y a los segundos como insignificantes y marginales. Nuestro punto es que, por lo menos en regiones como las de los departamentos de Cauca y Nariño, comprender lo que pasa en el mundo rural es básico para construir más y mejor conocimiento, más y mejor convivencia desde los desafíos que nos proponen hoy las violencias y los conflictos, y sus amplios efectos en todas las esferas de la vida social.

Bibliografía

- Oficina Presidencial para la Acción Social (2007). *Estadísticas Nacionales*. Bogotá: Oficina Presidencial.
- Policia Nacional (2007). *Estadísticas de la Policía Nacional*. Bogotá.
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2007). *Mapa Cauca, Nariño*. Bogotá: OCHA.

Las Encuestas de Victimización

Encuestas de victimización por muestreo: el caso de Venezuela

Alberto Camardiel¹

Introducción

Las encuestas por muestreo comenzaron a utilizarse de forma sistemática para determinar la magnitud de la victimización y para establecer las características de los actos de victimización desde finales de los años sesenta. Hoy en día son ampliamente aceptadas y utilizadas en un gran número de países (ver por ejemplo Dijk y otros, 2007).

El Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO, de ahora en adelante) es una institución académica venezolana dedicada a la investigación social empírica que ha venido trabajando sobre el tema de la violencia desde 1996, cuando formó parte de un equipo iberoamericano, organizado por la Oficina Panamericana de la Salud para estudiar las conductas, actitudes y normas culturales relacionadas con la violencia en ocho ciudades latinoamericanas y Madrid. Posteriormente, en el año 2004, el LACSO realizó un estudio nacional sobre violencia urbana y Sistema Penal Venezolano y en febrero del 2007 concluyó otro estudio nacional sobre violencia interpersonal y percepción ciudadana de la inseguridad.

Dada esta experiencia investigadora de más de diez años en el área de la violencia en Venezuela, los organizadores del Seminario Internacional “Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y la toma de de-

¹ Investigador del Laboratorio de Ciencias Sociales, Caracas, Venezuela, y Profesor del Área de Posgrado en Estadística y Actuariado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

cisiones”, realizado en noviembre del 2007 en Quito, solicitaron que disertáramos sobre la utilidad de las encuestas por muestreo para medir el fenómeno de la victimización. El presente artículo está basado en la presentación que hicimos en el mencionado seminario.

El artículo se organizó en cinco secciones que iniciamos con algunas definiciones necesarias. En la segunda exponemos elementos sobre la medición de la victimización mediante el uso de las encuestas por muestreo. La tercera reúne un conjunto de consideraciones generales sobre encuestas de victimización. En la cuarta sección describimos la experiencia particular del LACSO con este tipo de investigaciones cuantitativas y concluimos con algunas consideraciones finales y conclusiones.

Violencia y victimización

Cualquier repaso somero de la historia bastaría para convencernos de que la violencia siempre ha estado presente en la vida de las personas desde tiempos inmemoriales, pero no por ello deja de preocupar los altos niveles delictivos alcanzados en años recientes. Para el año 2000, la Organización Mundial de la Salud (OMS, de ahora en adelante) registraba una mortalidad estimada² en los estados miembros de 28,8 muertes por cada 100.000 habitantes (OMS 2003: 294-295). ¿Cuánto de esta cifra refleja un incremento del fenómeno violento y cuánto es debido a nuevos y mejores métodos de registro y medición de este grave problema social? No hay forma de saberlo, pero de cualquier manera su magnitud es considerable.

Una definición de violencia bastante general sobre la que se han construido otras un tanto más particulares es la de la OMS, a saber: “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS: 5). Esta definición no considera los incidentes no intencionales, pero incluye el descuido, todos

2 Incluye muertes por causas intencionales: homicidios, suicidios y actos de guerra.

los tipos de maltrato físico, sexual y psíquico, el suicidio y otros actos de autoagresión. Al considerar los daños psicológicos, se amplía el espectro de actos violentos considerados que no necesariamente causan lesiones o muerte, pero que pueden imponer una carga sustancial a las personas, familias y comunidades que las sufren.

En particular, la definición de violencia empleada en los estudios de LACSO es una derivación de esta que incluye explícitamente la afectación del patrimonio, a saber: “el uso o amenaza de uso de la fuerza física con la intención de afectar el patrimonio, lesionar o matar a otro(s) o a uno mismo” (Briceño-León y otros, 1997).

Ambas definiciones cubren una amplia gama de tipos de violencia y cabe nuevamente considerar una propuesta de la OMS para tipificarla. La clasificación propone distinguir básicamente entre la violencia autoinfligida, la violencia interpersonal y la violencia colectiva. La violencia autoinfligida es la que una persona se causa a sí misma y puede manifestarse en comportamientos suicidas o autolesiones. La violencia interpersonal es la que una persona o grupo impone a otra persona u otros individuos, distinguiéndose entre la que ocurre dentro de la familia o la pareja y la que se puede ejercitar contra conocidos o extraños en la comunidad. La violencia colectiva es aquella que practican grupos más grandes como el estado, organizaciones terroristas o políticas y tropas irregulares, y que puede manifestarse en los ámbitos social, político o económico (OMS: 7). Puede añadirse más especificidad a esta tipología distinguiendo la naturaleza del acto violento en términos de violencia física, sexual, psíquica y de abandono o descuido.

La victimización se conceptúa como la acción por medio de la cual un individuo o colectivo de individuos se convierten en víctima o víctimas de un acto violento. Atribuir a la victimización lo peculiar de la violencia implica entonces que las clasificaciones previas también se aplican a los actos de victimización y, por lo tanto, trataremos con victimización autoinfligida, interpersonal y colectiva con sus divisiones particulares y en dominios de afectación patrimonial, física, sexual y psíquica.

Puesto que los estudios de victimización adoptan la perspectiva de la víctima, recaban en general información lo más completa posible sobre las características del suceso, esto es, sobre: (1) los actores tanto en calidad de

perpetradores como de víctimas, sus perfiles y sus vinculaciones, (2) los elementos asociados al espacio y al tiempo del suceso, (3) el modus operandi de los victimarios incluyendo los medios empleados; esto es, armas en caso que las hubiera, (4) las secuelas del acto de victimización tanto para las víctimas como para los victimarios y (5) el alcance del daño causado y su reparación.

Medición de la victimización mediante el uso de la encuesta por muestreo

Al considerar que la mayor parte de los países cuentan con registros oficiales sobre la actividad delictiva recogida por los cuerpos policiales y por otros organismos gubernamentales que se ocupan de tales actividades, cabe preguntarse para qué se necesitan las encuestas por muestreo de victimización (EMV, de ahora en adelante). Pero sabemos que los registros oficiales sobre victimización adolecen de múltiples fallas en la recolección, procesamiento y presentación del dato necesario para describir en forma válida y fiable el fenómeno.

En general, tales registros difícilmente garantizan la calidad del dato en términos de relevancia, oportunidad, accesibilidad y posibilidad de interpretación nítida (Brackstone, 1999: 141). Algunas razones para ello son bien conocidas: (1) muchos delitos no se reportan por miedo a la policía o porque se considera que de nada vale hacerlo, (2) no existe una preparación que estandarice el trabajo de los funcionarios que alimentan el sistema de registro, (3) en algunas situaciones son los policías los que omiten el registro de los delitos y así por el estilo. Adicionalmente, el simple conteo de delitos no basta para comprender el hecho delictivo o violento, porque ignora las características de las víctimas y de los victimarios, de sus relaciones, del lugar y momento de los hechos, de forma tal que no se tiene la información que permitiría, por ejemplo, concebir políticas de prevención útiles.

En otras ocasiones, los entes gubernamentales responsables de la captación de los datos deciden no hacerlos públicos porque de otra manera podría quedar en evidencia que la adopción de políticas de control del fenómeno delincriminal no ha resultado exitosa.

A diferencia de los registros policiales, las encuestas de victimización interrogan a la víctima cuando esto es posible y, en consecuencia, aportan información que contrasta fuertemente con la que pueden proporcionar los primeros. No sólo se logra una descripción de las características y circunstancias del acto delictivo o del conflicto violento, sino que en general se obtiene una imagen más completa de la situación delictual o violenta, al captar incidentes no reportados a la policía. Las encuestas también tienen la ventaja de utilizar procedimientos de medición estandarizados a nivel local, regional, nacional o aun supranacional.

Encuestas de victimización: consideraciones generales

Las EMV se emplean para describir de forma actualizada la problemática de la victimización de un universo específico. Su objetivo manifiesto es, por lo general, obtener datos que permitan conocer sobre los delitos de victimización ocurridos en un período determinado y estudiar las modalidades y condiciones situacionales en que sucedieron, su frecuencia, extensión y caracterización de los sujetos involucrados tanto en calidad de victimarios como de perpetradores.

Puesto que toda la población tiene posibilidad de ser victimizada sin diferencias de sexo, edad o grupo social, la única aproximación razonable al fenómeno que se estudia parece estar en el empleo de encuestas de hogares no colectivos. Estas investigaciones consideran generalmente tres unidades de análisis: (1) el incidente, (2) las personas involucradas en el acto de victimización, y (3) los hogares en los que residen las personas victimizadas.

Las EMV deben especificar tanto la cobertura horizontal, esto es, la cobertura geográfica de la investigación, como la cobertura vertical o los niveles deseados de desagregación de la información que genera la encuesta.

En este tipo de encuestas, uno o más miembros del hogar proporcionan la información de interés. En una variante, un único respondiente calificado informa sobre todos los actos de victimización sufridos por las personas que componen el hogar. En otras, un respondiente calificado

identifica los tipos de incidentes y la frecuencia con que ocurrieron y, por otro lado, las víctimas proporcionan personalmente información detallada sobre la victimización sufrida.

Dada la naturaleza de estas investigaciones, en las que se entrevista a personas que han podido ser víctimas en algún momento de su vida, hay que precisar el período para el cual se le pide al informante que recuerde sobre la ocurrencia de actos de victimización sufridos por él o por otros miembros de su hogar. Este período de tiempo se denomina de referencia y es común encontrar lapsos quinquenales, anuales y semestrales, aun cuando también se puede emplear intervalos más breves. Puesto que generalmente hay que extraer de la memoria el hecho violento, puede que el informante “acerque” más de lo debido una situación ocurrida fuera del período de referencia establecido por los investigadores³. Estudios empíricos han demostrado que cuanto más grave es el incidente, éste se “recuerda” más reciente.

Los objetivos, las definiciones básicas que se adoptan, las variables que se consideran para describir el fenómeno y las relaciones entre variables que se quiere estudiar, determinan en conjunto el plan de tabulaciones básicas y éste a su vez el contenido del cuestionario estadístico que se debe emplear para la recogida de datos.

Pero, lograr un reporte preciso de la victimización a nivel del hogar requiere de cuidados especiales en la elaboración del cuestionario. En un hogar pueden cohabitar miembros victimizados y no victimizados. Algunos de los victimizados pueden haberlo sido múltiples veces de un mismo delito. Al momento del incidente, las víctimas quizás no tenían la edad requerida para tomar en cuenta el incidente. Además, hay que captar los diferentes tipos de delitos en los que se puede tener interés. Todas estas consideraciones sugieren que la recolección de datos apropiados es un asunto bastante complejo de dilucidar si, por ejemplo, se pretende calcular tasas de victimización.

El tipo de muestreo de la encuesta debe ser preferiblemente probabilístico y la clase de muestreo debe aprovechar las divisiones poblacionales conocidas que hagan más eficiente y económico el proceso de recolección

3 Este fenómeno es conocido como *telescoping*.

de datos. Esto supone generalmente el uso de la estratificación y el empleo de varias etapas para la selección de unidades de muestreo con diversos niveles de conglomeración que permitan acceder al informante final. Estas previsiones posibilitan la medición y control del error de muestreo y, por lo tanto, facilitan generalización de los resultados a la población de interés.

El error total que se comete en las encuestas por muestreo está compuesto por el error de muestreo y por los errores ajenos al muestreo (Seijas, 1993: 148). El objetivo de un buen diseño de la encuesta es en el control del error total, por lo que hay que prestar atención también a las fuentes de errores ajenos al muestreo. Este tipo de error puede aparecer en todas las etapas de la investigación y, en consecuencia, conviene concebir el estudio siguiendo una perspectiva de la calidad (Groves y otros, 2004: 49). Los errores ajenos al muestreo pueden surgir tanto en los aspectos relacionados con la medición de los constructos (validez, error de medición, error de procesamiento) como en lo relacionado con la representación o descripción de los atributos poblacionales (error de cobertura, error de no respuesta y error de ajuste).

Por último cabe señalar que el tamaño de la muestra depende básicamente de la precisión con la que se quiera estimar los parámetros de interés. La estimación de tasas de victimización de prevalencia muy baja, los períodos de referencia breves y los niveles de cobertura muy detallados, requieren de tamaños muy grandes, como tendremos oportunidad de verificar más adelante.

Las encuestas de violencia y victimización del LACSO

Como ya mencionamos en la introducción del artículo, el LACSO ha realizado desde 1996 tres encuestas por muestreo de violencia en Venezuela. Todas incluyeron un módulo de victimización compuesto por un conjunto de preguntas sobre violencia autoinfligida e interpersonal, sufrida por el informante o miembros del hogar del que forma parte el informante. En los tres estudios se excluyeron los delitos en contra de la propiedad que no implicaron un contacto directo con el victimario.

El primero de los estudios fue realizado en el Área Metropolitana de Caracas y llevó por título “Conductas, Actitudes y Normas Culturales Relacionadas con la Violencia” (ACTIVA, de ahora en adelante). Este estudio adoptó un enfoque de salud pública para abordar el tema de la violencia. Sus objetivos principales fueron (1) el análisis y la comparación entre ciudades⁴ de la prevalencia de conductas agresivas verbales y físicas hacia los niños, la pareja y personas que no son miembros de la familia, y (2) la identificación de factores personales, ambientales y socioeconómicos asociados con estas conductas violentas. El modelo teórico que se adoptó para interpretar el fenómeno de la violencia está basado en el rol de la cognición y del aprendizaje social en el desarrollo y aparición de la agresión (Bandura, 1986).

El instrumento ACTIVA incluyó 15 secciones y el módulo sobre victimización reunió 15 preguntas sobre actos de violencia que pudieron haber afectado directamente al respondiente o que éste pudo haber presenciado en los últimos 12 meses. También se preguntó sobre el número de veces que ocurrió el suceso o que fue presenciado y sobre cuántas veces denunció el caso. El propósito fundamental de estas preguntas fue construir un indicador de victimización que permitiera establecer relaciones con otros indicadores obtenidos de la encuesta.

La encuesta ACTIVA era de hogares y se llevó a cabo en el Área Metropolitana de Caracas (AMC). El universo en estudio estuvo comprendido por todas las personas mayores de 18 años de edad, moradores en viviendas familiares de uso residencial permanente. Las entrevistas se realizaban cara a cara, siendo el informante la misma persona seleccionada aleatoriamente dentro del hogar. El muestreo aplicado era del tipo probabilístico en todas sus etapas. La clase de muestreo utilizada era estratificada bifásica y tetraetápica. En la primera etapa se seleccionaron segmentos censales con probabilidad proporcional al número de viviendas; en la segunda, áreas de aproximadamente 50 viviendas con probabilidad igual; en la tercera etapa, viviendas mediante selección sistemática con un arranque aleatorio, y en la última etapa, se eligió el informante de forma aleatoria

4 San Salvador, El Salvador; San José, Costa Rica; Cali, Colombia; Caracas, Venezuela; Salvador de Bahía y Río de Janeiro, Brasil; Santiago, Chile, y Madrid, España.

empleando el método de Kish. La muestra quedó conformada finalmente por 1.297 hogares después de verificados todos los procesos de edición.

Aunque no es el propósito de este artículo analizar resultados particulares, cabe mencionar que el estudio cumplió los objetivos fijados y permitió elaborar un conjunto de recomendaciones para formular políticas de atenuación de la violencia en el AMC a partir de las evidencias halladas. Por ejemplo, se encontró que las personas violentas sufrieron violencia cuando niños, que más que violencia hacia la mujer se verificó la existencia de parejas violentas, que los que se expresan violentamente no poseen habilidades de comunicación y que las conductas violentas se asocian con la creencia en normas violentas. También se constató la presencia de actitudes de aprobación de la acción violenta de grupos para realizar limpiezas sociales y de apoyo a la disposición de tomar la justicia por las propias manos, a armarse, al aumento de la severidad de las penas y al apoyo de la acción extrajudicial.

Posteriormente, en el año 2004, se realizó un estudio a nivel nacional titulado: “Violencia Urbana y Sistema Penal Venezolano”, que también requirió del diseño, ejecución y proceso de una encuesta de violencia y victimización. En esta oportunidad la investigación compartió el segundo objetivo del proyecto ACTIVA, pero se apoyó sobre un modelo teórico distinto. El enfoque en ACTIVA resultaba útil para orientar intervenciones, pero presentaba limitaciones para comprender y analizar la violencia como expresión social de desigualdades y de otro orden de conflictos y determinantes. Por eso se adoptó un modelo sociológico de explicación de la violencia que confiere primacía a las condiciones sociales y psicosociales y toma en cuenta tanto el condicionante situacional como el cultural. (Briceño León, 2007: 19-21).

El módulo de victimización de la encuesta incluyó 13 preguntas que registran, además del tipo de delito, algunos aspectos de los victimarios, de la denuncia y del castigo del delito y de la satisfacción con los resultados del seguimiento policial y judicial del mismo. Los tipos de delitos investigados fueron: homicidio, robo sin agresión, robo con agresión, amenaza, violación sexual, agresión física sin robo, secuestros y lesiones.

Al informante en el hogar, que podía ser cualquier persona de 18 o más años de edad que cumpliera con las especificaciones de edad y sexo

que la cuota establecía, se le preguntaba si algún familiar había resultado asesinado o si el mismo entrevistado u otro miembro del hogar había sido objeto de algún acto violento en el último año. En caso afirmativo se le pedía que describiera las características del último evento acontecido. El modo de interpelación sobre victimizaciones adoptada en esta encuesta difirió del empleado en el proyecto ACTIVA.

En febrero de 2007 se efectuó otro estudio nacional que titulamos: “Violencia Interpersonal y Percepción Ciudadana de la Situación de Seguridad en Venezuela.” Esta encuesta tuvo como uno de sus principales fines proporcionar información para el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV, de ahora en adelante), establecido por el LACSO en el año 2006.

El OVV se concibió como un sistema integrado de información con la finalidad de hacer seguimiento y monitoreo sobre la situación de violencia interpersonal en Venezuela y evaluar la percepción ciudadana de la situación de seguridad en el país (Camardiel y Ávila, 2007: 109). La perspectiva asumida en el OVV para abordar la temática de la violencia es la de los derechos humanos, en particular, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la libertad y el derecho de acceso a la justicia. Para cumplir con sus objetivos el OVV cuenta con tres componentes de recopilación de información que emplean técnicas distintas y atienden también a fuentes diferentes. El primer componente revisa diariamente la prensa nacional y regional en la búsqueda de hechos de victimización y actuación de organismos de administración de justicia en el país. Esta información alimenta una base de datos cuya descripción se puede encontrar en Camardiel y Ávila (Ibíd.). El segundo componente está conformado por un conjunto de procedimientos que recaban información en los organismos oficiales de seguridad y derechos humanos, tanto nacionales como regionales, sobre actuaciones reportadas y denuncias realizadas. El tercer componente es una encuesta de violencia con representación nacional que incluye un módulo de victimización.

Integrar una encuesta propia de victimización en las actividades de producción de información de un observatorio de violencia ofrece la ventaja de compartir un mismo marco conceptual y teórico y, claro está, de emplear el mismo conjunto de definiciones, todo lo cual refuerza y poten-

cia el valor de la información que aportan los distintos medios de recolección de datos.

El instrumento empleado en esta versión tuvo ocho secciones y el módulo de victimización incluyó 28 preguntas que registraron el tipo de victimización, los actores involucrados, las circunstancias en que se produjo (lugar, momento del día, día de la semana, armas utilizadas), la ayuda a la víctima, la denuncia del caso y los resultados de la denuncia.

Los informantes calificados en el hogar, nuevamente personas de 18 años o más, debían responder si alguna de las personas que habitaba la vivienda había sido víctima de homicidio, robo con o sin agresión, amenaza, violación sexual, agresión física sin robo, secuestro o lesiones en el último año. En caso de respuesta afirmativa se le preguntaba sobre las características del homicidio si lo hubo y sobre las características del delito más reciente distinto del homicidio en cualquier otro caso.

Las dos últimas encuestas compartieron el mismo tipo de diseño; ambas fueron muestras probabilísticas hasta la segunda etapa de selección a causa de restricciones presupuestarias y estratificadas trietápicas. En la tercera etapa se seleccionó una primera vivienda de forma aleatoria y a partir de allí se escogían cinco personas por manzana censal cumpliendo una cuota establecida por sexo y grupos de edad. El tamaño final de la muestra era de 1.200 hogares.

El procesamiento básico de la encuesta LACSO 2007 se puede encontrar en el Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007 (Camardiel, Ávila y Briceño León, 2007: 135-166).

Consideraciones finales y conclusiones

Las EMV recogen datos sobre acciones de victimización de parte de las víctimas y puesto que no todos los delitos se denuncian, facilitan un conocimiento sobre la actividad delictiva que no queda registrada en las fuentes oficiales.

A diferencia de los registros oficiales, las EMV ofrecen las siguientes ventajas: (1) Producen datos que proporcionan información sobre importantes aspectos de la victimización. (2) Permiten el control de sesgos y de

los componentes de error aleatorio presentes en toda operación de medición social. (3) Proporcionan datos de forma oportuna al tener control de todas las operaciones de campo y de procesamiento de datos. (4) Facilitan la interpretación comprensiva del dato estadístico resultante, al contar con la metainformación necesaria.

Claro está, las encuestas también presentan desventajas y al respecto podríamos destacar que: (1) Están sujetas a errores de muestreo y errores ajenos al muestreo. (2) Los actos de victimización con múltiples víctimas podrían ser contados varias veces. (3) En general, no consideran a las personas en cárceles, cuarteles, hospitales, grupos de acceso difícil (i.e., poblaciones indígenas) y personas en movimiento o que no tienen hogar. (4) Se tiene evidencia de que las víctimas tienden a no reportar actos en los que el victimario es una persona conocida. (5) Los actos de victimización repetidos del mismo tipo tienden a contarse como un delito o acto violento (serie de incidentes).

Cuando uno de los objetivos de las EMV es la estimación de tasas de victimización, hay tomar en cuenta la mejor estimación disponible de la prevalencia del delito cuya magnitud se desea estimar. Resulta ilustrativo reportar el caso de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Policial realizada en el año 2006 por el Gobierno venezolano. Esta investigación por muestreo probabilístico, con un tamaño de muestra efectivo de casi 5.500 hogares, permitió estimar tasas de victimización por 100.000 habitantes empleando intervalos confidenciales de amplitud razonable para delitos con prevalencias altas como el robo y el hurto (41% y 27%, respectivamente). Pero para los delitos menos prevalentes como el secuestro, la extorsión y el homicidio, que arrojaron coeficientes de variación muy altos, la estimación por intervalo confidencial de sus tasas de victimización por 100.000 habitantes resultó excesivamente amplia y poco útil (por ejemplo, el límite inferior para la tasa de homicidios fue de 14 muertes y el superior fue de 85 muertes). La lección es importante: ni siquiera tamaños de muestra efectivos como el referido permiten la estimación de las tasas de victimización para algunos delitos con precisión satisfactoria⁵.

5 Cabe mencionar que la National Crime and Victimization Survey de EUA recoge datos de unas 76.000 personas que residen en aproximadamente 42.000 hogares.

En suma, no pecaríamos de exagerados si afirmamos que las EMV son instrumentos confiables y muy útiles para la medición de la victimización, siempre y cuando se planifiquen, siguiendo los principios de la teoría del muestreo y se ejecuten de acuerdo con la mejor práctica conocida en la metodología de encuestas.

Bibliografía

- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of thought and action. A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Brackstone, G. (1999). "Managing Data Quality in a Statistical Agency". *Survey methodology* 25(2), diciembre, pp. 139-149.
- Briceño León, Roberto (2007). "Un marco sociológico para la violencia urbana", en: Briceño León, Roberto y Olga Ávila, (Eds.) *Violencia en Venezuela*. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007. Caracas: LACSO, pp. 11-67.
- Briceño León, Roberto y otros (1997). "La cultura emergente de la violencia en Caracas". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 3 (2-3), pp. 195-214.
- Camardiel, Alberto y Olga Ávila (2007). "Un marco metodológico del Observatorio Venezolano de Violencia", en: Briceño León, Roberto y Olga Ávila, (Eds.) *Violencia en Venezuela*. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007. Caracas: LACSO, pp. 107-134.
- Camardiel, Alberto; Ávilaz Olga y Roberto Briceño León (2007). "Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización", en: Briceño León, Roberto y Olga Ávila (Eds.), *Violencia en Venezuela. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007*. Caracas: LACSO, pp. 135-166.
- Van Dijk, J.; Van Kesteren, J. y P. Smit (2007). *Criminal victimisation in international perspective*. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS. Amsterdam, Holanda: Tilburg University / United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) / Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum.

- Fournier, M. y otros (1999). "Estudio multicéntrico sobre actitudes y normas culturales frente a la violencia (Proyecto ACTIVA): Metodología", en: *Rev Panam Salud Publica / Pan Am J Public Health*, 5 (4/5), pp. 222-231.
- Groves, R. y otros (2004). *Survey methodology*. Wiley Series in Survey Methodology. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- OMS (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Publicación Científica y Técnica n.º 588. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Seijas, F. L. (1993). *Investigación por muestreo*. Caracas: Ediciones FACES, Universidad Central de Venezuela.

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

Máximo Sozzo¹

El propósito de este artículo es presentar el análisis de las estadísticas de victimización en Argentina, así como también las recomendaciones y propuestas para su modificación futura. Se identifica entonces según el marco de tipos y modalidades las estadísticas de victimización en este país a partir de la labor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Seguidamente se expone brevemente el tipo de muestreo utilizado en la realización de las encuestas de victimización en Argentina, comparándolo con el empleado en otras experiencias difundidas internacionalmente. Se describe y analiza también el contenido de la encuesta de victimización y se abordan las áreas temáticas a las que se refiere esta herramienta estadística, evaluándolas a la luz de la experiencia internacional. Finalmente, se realiza un breve análisis de la forma en la que se presenta y analiza la información cuantificada de las encuestas de victimización en Argentina.

Tipo

El caso de Argentina resulta interesante cuando se compara con otras experiencias en las que internacionalmente se han desarrollado encuestas de

¹ Actualmente se desempeña como profesor e investigador de Sociología y Criminología de la Universidad Nacional del Litoral. Dirige el programa Delito y Sociedad y el observatorio Prisión y Derechos Humanos de la UNL.

victimización, pues el gobierno nacional no ha impulsado el desarrollo de una indagación nacional, al estilo de los ejemplos, entre otros, de Estados Unidos, Inglaterra y Gales, Canadá o Italia. El gobierno nacional ha impulsado, en cambio, el desarrollo de encuestas de victimización locales, focalizadas en determinados centros urbanos, donde se concentra buena parte de la población urbana del país. Fundamentalmente, desde 1995, la atención de la Dirección Nacional de Política Criminal –DNPC– ha estado puesta en la Ciudad de Buenos Aires –1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002– y el Gran Buenos Aires –1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002–, pero también se ha realizado un fuerte esfuerzo con respecto a la ciudad de Rosario –1997, 1999, 2000, 2002– y en menor medida con las ciudades de Mendoza y Córdoba –1999 y 2000–. El ejemplo más cercano en el panorama internacional es el de Australia, en el que una agencia del gobierno central, como el *Australian Bureau of Statistics*, ha llevado adelante encuestas de victimización regionales en diversos estados y territorios junto con –y cofinanciadas por– las autoridades respectivas (al estilo de lo que sucedió en Argentina con respecto a la ciudad de Rosario en 1997 en que la encuesta de victimización fue una empresa conjunta del gobierno nacional y el gobierno provincial). Esta “originalidad” plantea una primera interrogante en el análisis de esta fuente de conocimiento de la cuestión criminal en nuestro país.

Evidentemente, en su origen esta peculiaridad del desarrollo de las encuestas de victimización en la Argentina se ha debido a los escasos recursos materiales disponibles para llevar adelante una indagación de carácter nacional. Las encuestas de victimización del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación no poseen una partida presupuestaria anual propia, sino que su financiamiento se dispone ad hoc cada año. Las fluctuaciones en los recursos materiales disponibles es lo que explica, fundamentalmente, las variaciones en cuanto a los centros urbanos comprendidos en las diferentes ediciones. Y claramente este es uno de los puntos más críticos del estado actual de esta fuente de conocimiento. Por ello se recomienda fuertemente que se avance en la predisposición de una partida presupuestaria propia para el desarrollo de la encuesta de victimización al interior del presupuesto del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, a los fines de estabilizar y

estandarizar la producción de las estadísticas de victimización en nuestro país.

Ahora bien, la cuestión del volumen y la modalidad del financiamiento de la encuesta de victimización del gobierno nacional están estrechamente vinculadas a las decisiones sobre el desarrollo de esta fuente de conocimiento en el futuro inmediato y mediato. Siguiendo algunos de los ejemplos de otros países, se podría pensar que las encuestas de victimización locales que realiza actualmente la DNPC son ensayos destinados a consolidarse en la creación de una indagación nacional periódica –por ejemplo, en Canadá, se desarrollaron inicialmente encuestas de victimización “piloto” en diversos contextos locales antes de comenzar a desarrollar la encuesta anual².

En este sentido, una recomendación posible sería que el gobierno avance hacia una encuesta de victimización de carácter nacional. Y se podría también aconsejar simultáneamente que una vía para realizarlo sería cambiar la frecuencia con la que actualmente se viene realizando la encuesta de victimización –anualmente– pasando a una frecuencia bianual –al estilo de la *British Crime Survey* durante los años ochenta y noventa– o inclusive a una frecuencia más amplia, cada cuatro años –al estilo de la encuesta *Sicurezza dei Cittadini* de Italia– que se encuentre presupuesta debidamente.

Sin embargo, creemos que antes de pasar a una recomendación que se dirija a seguir el modelo de desarrollo de esta fuente de conocimiento en otros contextos culturales, sería preciso reflexionar acerca de las diferentes posibilidades que abren las encuestas de victimización nacionales y locales. Evidentemente, el primer tipo posibilita construir un cuadro general que se pueda superponer con otro cuadro general que nace de las estadísticas oficiales de la criminalidad y en ese pintar un “estado de la criminalidad” –y de la sensación de inseguridad, los comportamientos de auto-protección, evitamiento y las opiniones frente a las estrategias de control del delito– en el país reside su razón de ser fundamental. Sin embargo, este cuadro general no se puede descomponer sino en torno a regiones extraordinariamente amplias y heterogéneas –como el caso de la *British*

2 Ver www.stat.can

Crime Survey en Inglaterra y Gales— o en torno a categorías de centros urbanos construidas en base a volúmenes poblacionales —como en el caso de la *National Crime Victimization Survey* en los Estados Unidos—. Es decir, se trata de un tipo de instrumento “ciego” frente a la complejidad del estado de la criminalidad —y de las otras materias sobre las que puede producir información— en los contextos urbanos específicos y, en este sentido, incapaz de ser útil a los fines de realizar tareas de diagnóstico y de evaluación para el desarrollo de procesos de intervención en materia de prevención del delito. En esta dirección, invocar la necesidad de “pasar”, sin más, a realizar una encuesta de victimización de carácter nacional puede privarnos de la posibilidad de contar con este instrumento de producción de conocimiento para la realización de tareas diagnósticas y evaluativas, al estilo de las que se encuentran previstas en el proceso de implementación del Plan Nacional de Prevención del Delito del mismo Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

La situación ideal sería poder contar con una encuesta de victimización de carácter nacional que se realice con una frecuencia amplia —siguiendo los ejemplos de Canadá, Australia, Italia— y con encuestas de victimización locales, de carácter anual, que se focalicen en los centros urbanos más importantes del país en los que la situación de la inseguridad urbana resulte más compleja y en donde se planifiquen e implementen intervenciones dedicadas a la prevención del delito. Así como el Plan Nacional de Prevención del Delito requiere el desarrollo de un esquema de asociación (*partnership*) entre los gobiernos nacionales, provinciales y municipales —que posee su contrapartida financiera— para el desarrollo de las intervenciones preventivas, de este mismo modo las encuestas de victimización locales de carácter anual deberían ser financiadas conjuntamente por las distintas instancias gubernamentales involucradas. Es preciso que los actores estatales realicen un esfuerzo decidido en esta dirección.

Ahora bien, si por razones presupuestarias esta situación ideal no puede ser alcanzada en lo inmediato, la recomendación sería que, en lugar de avanzar en el desarrollo de una encuesta de victimización de carácter nacional, se multipliquen las encuestas de victimización locales, de carácter anual, y lleguen no solamente a los centros urbanos sobre las que se realizaron en 1999 y 2000 sino también a otros centros urbanos de nues-

tro país (Tucumán, Resistencia, La Plata, Santa Fe, entre otros). A través de esta estrategia se podrá contar con una fuente de conocimiento que, referida aisladamente a cada contexto local, puede ser útil para el desarrollo de tareas diagnósticas y evaluativas y que, reunidas en su conjunto, pueden brindar al menos un panorama del estado de la criminalidad —y de las otras materias sobre las que pueden producir información— en los centros urbanos más importantes del país.

Modalidad

Las encuestas de victimización llevadas a cabo por la DNPC en los centros urbanos de nuestro país son realizadas a través de entrevistas cara a cara. Se trata de una modalidad que, internacionalmente, está siendo desplazada por las entrevistas telefónicas. Esto se debe, fundamentalmente, a que las encuestas de victimización realizadas a través de entrevistas telefónicas son sustancialmente más económicas que las realizadas a través de entrevistas cara a cara. Aebi, Killias y Lamon (2003) calculan —para el caso suizo— que las primeras implican un 20% ó 25% del costo de las segundas, aun cuando no toman en consideración en ese cálculo los costos de adquisición y entrenamiento de los entrevistadores en el manejo del programa CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*).

Sin embargo, los obstáculos asociados a las entrevistas telefónicas pueden verse claramente en nuestro contexto cultural: muchos hogares de nuestro país e inclusive de los centros urbanos más importantes carecen de teléfono y, además, existe una cierta resistencia cultural, principalmente más allá de la Ciudad de Buenos Aires, a responder telefónicamente una entrevista. Por otro lado, en general, la realización de entrevistas telefónicas impone una restricción en el tamaño y la complejidad del cuestionario, lo que va en detrimento de la calidad y riqueza de la información cuantificada que es posible generar a partir de esta fuente de conocimiento (ver Mosconi, 2000) sobre esta diferencia que nace de la modalidad de la encuesta. Se recomienda seguir empleando la modalidad de entrevista cara a cara, aun cuando se puede mejorar su funcionamiento, siguiendo el ejemplo de la *British Crime Survey*, reemplazando la mecánica de regis-

tro “lápiz y papel” por el uso del programa CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*) que redundará en indudables beneficios y para lo cual se debería disponer de la financiación respectiva.

Muestreo

Como se señalaba, las encuestas de victimización locales de carácter anual, llevadas adelante por la DNPC en la Argentina, han utilizado para seleccionar la muestra el método probabilístico por conglomerados de etapas múltiples, con selección de la unidad final de acuerdo a cuotas de sexo y edad. Un procedimiento de muestreo idéntico ha sido empleado en la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña en sus ediciones 2001 y 2002, en las encuestas de victimización nacionales realizadas por el CIS³ en España en 1995 y 1996, en la edición de la ICVS en los países en desarrollo en 1992/3 y en el estudio llevado adelante sobre la Región Veneto en Italia. También resulta similar al que ha sido empleado por la ICVS en los países en desarrollo en 1996/7, en donde se introdujo una estratificación no proporcional por sexo (50% varones, 50% mujeres) y por área residencial, aunque por edad (más allá del requisito de que el entrevistado sea mayor de 16 años de edad).

Muchas encuestas de victimización, en cambio, utilizan como procedimiento de muestreo una selección completamente aleatoria. Es el caso de las encuestas de victimización de carácter nacional de Canadá, Italia, Suiza, de las encuestas de victimización de la región Emilia-Romaña y de ciertas municipalidades italianas –por ejemplo, Cremona– y de la ICVS en los países industrializados. La opción por un muestreo completamente al azar está vinculada a la modalidad de las encuestas, siendo común en el caso de aquellas que se fundan en entrevistas telefónicas (*telephone random digit selection*), aun cuando la *British Crime Survey* también lo utiliza pese a realizar entrevistas cara a cara –y a la inversa, las encuestas realizadas por la *Generalitat de Catalunya* no la emplean a pesar de realizar entrevistas telefónicas.

3 Centro de Investigaciones Sociológicas.

Un caso excepcional en cuanto a los procedimientos de muestreo, en el panorama internacional es el de la más importante encuesta de victimización nacional que se realiza actualmente: la *National Crime Victimization Survey* (NCVS) de los Estados Unidos. En este caso el departamento norteamericano del censo (*US Census Bureau*) utiliza un “panel rotativo”. Los hogares son seleccionados aleatoriamente y en cada uno de ellos son entrevistados todos los individuos mayores de 12 años. Una vez incluidos en la muestra, son entrevistados cada seis meses, para un total de siete veces en tres años. La muestra se va renovando parcialmente en forma escalonada. La primera y la quinta entrevista se realizan cara a cara mientras el resto se realizan telefónicamente. El único ejemplo que tiene un punto de contacto con la NCVS es la *Crime and Safety Survey* de Australia en la que se realizan entrevistas a todos los miembros del hogar seleccionado, aunque no se trata de un “panel rotativo”. Evidentemente, el modelo de procedimiento de muestreo de la NCVS resulta extraordinariamente atractivo, sobre todo a la hora de poder producir información con respecto a las “tendencias” a lo largo del tiempo. Sin embargo, su costo extraordinariamente elevado hace que no sea emulado internacionalmente. Por estas razones, consideramos que puede mantenerse en las encuestas de victimización en Argentina el procedimiento de muestreo empleado hasta la actualidad.

Contenido y cuestionario

Las encuestas de victimización han ido desarrollando su contenido desde su origen, a fines de la década de los sesenta, en torno al objetivo básico de brindar un panorama de la “criminalidad real” que permitiera superar el problema de la “cifra negra”, propio de las estadísticas oficiales. Los diversos rubros de información que se fueron gestando internacionalmente en torno a esta fuente de conocimiento de la cuestión criminal tienen su asiento en el cuestionario. Los cuestionarios habilitan determinadas áreas de contenido o no y les brindan más o menos peso de acuerdo a la cantidad y al formato de las preguntas que incluyen. Por eso, el análisis del contenido y el análisis del cuestionario de una encuesta de victimiza-

ción son indisociables. Y por ello utilizaremos las diversas áreas de contenido, a los fines de ordenar nuestra exploración del cuestionario que se emplea en las encuestas de victimización en Argentina.

El cuestionario que la DNPC comenzó a utilizar en 1995 en la primera encuesta de victimización aplicada en la Ciudad de Buenos Aires se fundaba en aquel empleado por la ICVS en su segunda onda (1992/4), que había involucrado por primera vez a una serie de países en desarrollo y, en particular, a la Argentina. A partir de esta primera experiencia, en las sucesivas ondas se hicieron pequeños cambios en el cuestionario, introduciendo nuevas preguntas o modificando la formulación de alguna de ellas, ajustándose también a las modificaciones que se produjeron en el instrumento de la ICVS en sus sucesivas ondas 1996/7 y 2000. Tal vez el cuestionario de la encuesta de victimización llevada adelante por la DNPC que más se separó de su modelo originario fue el empleado para medir las experiencias de victimización del año 2000. En este apartado nos concentraremos en el análisis del último cuestionario empleado para medir las experiencias de victimización del año 2002, aun cuando se harán referencias incidentales a algunas de las preguntas incluidas en el pasado. Para ello recurriremos a la comparación con otras encuestas de victimización que se realizan en otros contextos culturales⁴.

Extensión de la victimización

La encuesta de victimización llevada adelante por la DNPC en el año 2003 se ha referido específicamente –como toda encuesta de victimización y tal como lo señalábamos en la primera parte del capítulo– a ciertos tipos de experiencias de victimización. A saber: 1) robo de vehículo automotor; 2) robo de objetos de vehículo; 3) acto de vandalismo sobre vehículo automotor; 4) robo de ciclomotor/motocicleta; 5) robo de bicicleta; 6) robo en vivienda; 7) tentativa de robo en vivienda; 8) robo o tentativa de robo con violencia contra las personas; 9) hurto personal; 10)

⁴ Las referencias a estas diversas encuestas de victimización se simplificarán y se evitará acudir en cada caso a las fuentes de información que se encuentran detalladas en la primera parte.

ofensa sexual; 11) lesión/amenaza; 12) fraude al consumidor; 13) corrupción; 14) secuestro; y 15) peaje⁵. Se trata de los mismos tipos de experiencias de victimización a los que se han referido las anteriores encuestas llevadas adelante por la DNPC hasta el año 2000, con la diferencia de que se incluyen tres nuevas figuras (la figura 12 –que ya se introdujo en la encuesta destinada a medir el año 2001– y las figuras 14 y 15 incluidas en 2002) y se desdoblaron los robos de motocicletas/ciclomotores y los robos de bicicletas que en las ediciones anteriores al 2001 aparecían conjuntamente.

Este catálogo de figuras reproduce sustancialmente el contenido del cuestionario de la última onda de la ICVS (2000) con la excepción de los dos últimos tipos de experiencias de victimización: el secuestro y el peaje. Ambas poseen un fuerte “color local” –no tienen ningún antecedente en otras encuestas de victimización– y su inclusión en el cuestionario han estado ligadas a las coyunturas de los años 2002 y 2003 en nuestro país. La inclusión de la primera figura está indudablemente asociada a un cierto incremento en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires del secuestro extorsivo que, a través de la cobertura detallada por parte de los medios masivos de comunicación, se instaló en el centro de las ansiedades sociales y políticas. La inclusión de la segunda figura puede vincularse a la difusión de una percepción en medios académicos y políticos –fundamentalmente, de nuevo, en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires– de que buena parte de la sensación de inseguridad que experimentan los residentes de estos ámbitos urbanos se debe a la masividad de las “incivildades” o “desórdenes” más que al desarrollo de formas graves de criminalidad contra las personas o contra la propiedad.

Uno de los problemas en la indagación de la extensión de la victimización, que se ha planteado internacionalmente en este tipo de investigaciones empíricas, es que el entrevistado debe recordar las experiencias que ha vivido –y a las que se refiere el catálogo de figuras exploradas– ubicándolas más o menos precisamente en el tiempo. Se ha notado, en la reflexión sobre esta fuente de conocimiento, que muchas veces los entrevista-

⁵ Se refiere a la actividad de solicitar coactivamente que se entregue una cantidad –por lo general, mínima– de dinero a cambio de dejar que la persona pase por espacio público (calle, plaza, parque, entre otros).

dos relatan las experiencias de victimización graves aun cuando no hayan sucedido en el período al que se refiere la entrevista –por lo general, los últimos doce meses o el último año calendario–. Y a la inversa, se ha observado que las experiencias de victimización leves no son relatadas por los entrevistados aun cuando se hayan producido en el período al que la encuesta se refiere (Maguire, 1997; Mayhew, 2000; Zedner, 1997).

La encuesta de victimización de la DNPC ha empleado en su última edición, como en las ondas anteriores y siguiendo el modelo de la ICVS –que a su vez lo tomó de la encuesta de victimización nacional suiza de 1984/7 (Aebi, Killias y Lamon 2003) –, una serie de preguntas-filtro a los fines de poder hacer una primera aproximación a los delitos que ha sufrido el entrevistado. Sobre la mayor parte de las experiencias de victimización que se abordan a través de la entrevista se realiza una serie de preguntas específicas dedicadas a ubicar en el tiempo el acontecimiento al que el entrevistado se referirá. En primer lugar, se le pregunta si un tipo de estos acontecimientos ha sido sufrido por él personalmente o por su hogar en los últimos cinco años y luego se le pide que precise si la experiencia ocurrió el año en el que se hace la entrevista, el año pasado –al que se refiere la medición, en el caso de la última edición, 2002– o bien con anterioridad al año pasado –preguntas 9 a 20 del cuestionario 2002–. Luego de estas preguntas-filtro y en todos los casos en que se ubique la experiencia de victimización en el período al que se refiere la indagación, se aplica al entrevistado un módulo específico de preguntas por cada tipo de experiencia en donde se intenta ratificar, en primer lugar, que efectivamente el o los acontecimientos han ocurrido en el año referido y luego se exploran datos sobre la naturaleza de la victimización y la actividad de denuncia –sobre esto volveremos más adelante.

A partir de la exploración crítica de los diferentes tipos de experiencias de victimización comprendidos en la encuesta realizada por la DNPC, sería posible individualizar un nuevo catálogo a partir del cual se podrían diseñar las preguntas-filtro del cuestionario en el futuro:

Delitos referidos a los vehículos:

1. Robo de automóviles, camiones, camionetas.
2. Intento de robo de automóviles, camiones, camionetas.
3. Robo de partes de automóviles, camiones, camionetas.
4. Intento de robo de partes de automóviles, camiones, camionetas.
5. Robo de objetos que se encuentran en automóviles, camiones, camionetas.
6. Intento de robo de objetos que se encuentran en automóviles, camiones, camionetas.
7. Vandalismo sobre automóviles, camiones, camionetas.
8. Robo de motocicletas, ciclomotores.
9. Intento de robo de motocicletas, ciclomotores.
10. Robo de bicicletas.
11. Intento de robo de bicicletas.

Delitos referidos a las viviendas:

1. Robo en vivienda principal.
2. Robo en estructuras externas de la vivienda personal.
3. Robo en segunda residencia.
4. Robo en hotel/motel/casa de vacaciones.
5. Vandalismo sobre vivienda principal.
6. Vandalismo sobre segunda residencia.
7. Ingreso abusivo en vivienda principal.
8. Ingreso abusivo en segunda residencia.
9. Intento de ingreso abusivo en vivienda principal.
10. Intento de ingreso abusivo en segunda residencia.

Delitos referidos a los individuos

1. Robo con violencia contra las personas.
2. Intento de robo con violencia contra las personas.
3. Hurto personal.
4. Intento de hurto personal.

5. Violación.
6. Intento de violación.
7. Molestia sexual.
8. Lesión.
9. Intento de lesión.
10. Amenaza.
11. Fraude al consumidor.
12. Corrupción.

Naturaleza de la victimización

La indagación de la “naturaleza de la victimización” se encuentra estructurada por la exploración en los diferentes tipos de experiencias de victimización, tocando temas que podrían agruparse en: lugar de la experiencia, momento de la experiencia, forma –y en su caso, objeto de la experiencia–, características de los ofensores e impacto producido por la experiencia.

En el caso del cuestionario utilizado por la DNPC en nuestro país, las preguntas referidas a la “naturaleza de la victimización” se encuentran incluidas en módulos específicos que son habilitados por respuestas afirmativas con respecto a las preguntas-filtros en las que se recaba información acerca de si se ha atravesado por experiencias de victimización de diferente tipo en el último año y la cantidad de veces que se pasado por cada una de ellas. Como veíamos en el apartado anterior con respecto a algunas de las experiencias de victimización en el cuestionario de la edición 2002 no se emplean preguntas-filtro iniciales –fraude al consumidor, corrupción, secuestro, peaje.– Creemos que esto, como decíamos, debe ser modificado unificando el tratamiento de todas las experiencias de victimización que se decida indagar y, además, incluyendo preguntas aptas para captar el fenómeno de la victimización repetida con respecto a cada tipo.

Pero otro problema grave que se presenta en el cuestionario actual es que los módulos específicos contenidos en el cuestionario, siguiendo el ejemplo de la ICVS, se refieren, como lo anticipábamos más arriba, exclu-

sivamente a la última experiencia de victimización sufrida en el año indagado, dejando de lado la posibilidad de producir información sobre los otros eventos del mismo tipo que pudieran haber ocurrido. Creemos que se debe aplicar en la entrevista un módulo específico por cada incidente que la persona o el hogar entrevistado haya sufrido, como se hace en el caso de las encuestas canadienses y estadounidenses. Esto no implicaría un incremento exagerado de la duración de la entrevista y puede habilitar información extraordinariamente importante. Para tener una idea de ello tomemos los datos de la última encuesta realizada con respecto a la Ciudad de Buenos Aires. Allí, la cantidad de veces que cada individuo fue victimizado de una tentativa o robo de vivienda, durante 2002, fue de 1,63, lo que implica que si se registró información sobre 100 incidentes de este tipo en dicha encuesta, se podría haber producido información sobre unos 163 incidentes. Estos números justifican ampliamente en sí mismos que se proceda en este sentido.

Riesgo de victimización

Las encuestas de victimización, como fuente de conocimiento alternativa a las estadísticas oficiales, han posibilitado observar cómo difieren las probabilidades de ser víctimas de un delito de acuerdo a diversas variables que se refieren a las personas y a los hogares.

Una de las variables más importantes para poder analizar el riesgo de victimización es la ubicación geográfica del evento. Dicha ubicación varía de acuerdo a los diversos tipos de encuestas de victimización –internacional, nacional, regional/local. En el caso de la encuesta de victimización argentina, al consistir esencialmente en una serie de encuestas locales, la ubicación geográfica de los eventos se puede estructurar dentro de cada jurisdicción en torno a circunscripciones espaciales más acotadas. La encuesta de la DNPC ha venido utilizando una partición en zonas de las diversas jurisdicciones bajo estudio. En la edición 2002 se han agrupado los espacios de los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad de Buenos Aires en seis zonas y los partidos del Gran Buenos Aires también en seis zonas.

Hasta la edición de la encuesta destinada a medir el año 2000, la exploración de la ubicación geográfica del evento estaba estructurada en torno a una pregunta en la que se le pedía al entrevistado que definiera si el hecho había ocurrido en su barrio, en otro lugar de la provincia, en otra provincia, en otro país –siempre excluyendo, por supuesto, el caso de robo en vivienda–. Si se trataba de otro barrio/partido/zona se le pedía al entrevistado que especificara en cuál. Como vimos anteriormente, en el cuestionario actual, en cambio, se le pide al entrevistado que identifique si el delito se produjo estando él –para el caso de que se trate de delitos contra el individuo o el objeto del delito en el caso de los delitos contra el vehículo– en su casa, cerca de su casa, en el lugar de trabajo, en otra parte de la ciudad, en otra parte del país o en el exterior. Por el otro, se le solicita al entrevistado que defina precisamente la provincia, ciudad, calle y altura en que se produjo –identificando, además, el barrio en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el partido en el caso del Gran Buenos Aires y la zona en el caso de la Ciudad de Rosario.

Con estas nuevas preguntas se puede considerar satisfactoria la manera en que la encuesta de la DNPC determina la ubicación geográfica del evento. Pero no es necesario detener la desagregación espacial de las experiencias de victimización en “zonas”, pudiéndose avanzar hacia la construcción de un “mapa” de las experiencias de victimización que resulte mucho más detallado, utilizando los mecanismos adecuados de georreferenciación –sobre este punto volveremos al referirnos a la forma en que se presenta y analiza la información cuantificada.

Pero sigue subsistiendo un defecto importante en la encuesta argentina, que ya hemos señalado y que impacta en esta temática: estas preguntas con respecto a la ubicación geográfica del evento solo se hacen con respecto al último incidente del mismo tipo y no como auspiciamos aquí, con respecto a todos los incidentes sufridos por una misma persona/hogar; excluyendo el resto de los eventos en los casos de victimización repetida. Dado que la victimización repetida, como decíamos más arriba, se encuentra extraordinariamente difundida, sobretudo, en determinadas formas de victimización, la encuesta argentina produce un sesgo muy grande para considerar que a partir de ella se pueda determinar la distribución geográfica del riesgo de victimización.

La distribución del riesgo de victimización en el espacio ha probado ser internacionalmente uno de los indicadores más importantes que han producido las encuestas de victimización locales, pues ha colaborado significativamente a orientar los esfuerzos en materia de prevención del delito. Por ello aquí encontramos otro argumento significativo para que en el futuro se avance en la inclusión de un módulo específico por cada incidente sufrido por la persona/hogar encuestado, aun cuando se trate del mismo tipo de experiencias de victimización.

Actividad de denuncia

Como decíamos en la primera parte, uno de los objetivos fundamentales de la encuesta de victimización ha sido poder producir información cuantificada acerca de la “cifra negra” del delito registrado a través de las estadísticas oficiales. Para ello se incluyeron preguntas destinadas a observar si las personas entrevistadas que habían sufrido una experiencia de victimización habían realizado una denuncia a la policía o a otra agencia estatal competente. Por otro lado, esta serie de preguntas sobre la actividad de acusación también han sido consideradas como productoras de información apta para la construcción de indicadores con respecto a la confianza pública en la institución policial y en las otras agencias estatales receptoras de denuncias, ya que se le solicita a los entrevistados que señalen cuáles han sido las razones por las que han denunciado o no la experiencia de victimización sufrida, así como, en su caso, una valoración del tratamiento recibido.

La encuesta de victimización en la Argentina, en su edición de 2002, tiene como principal inconveniente que las preguntas sobre la actividad de acusación se encuentran incluidas en el módulo específico de cada tipo de experiencia de victimización y en los casos de victimización repetida se pierde la posibilidad de producir información sobre todos aquellos incidentes que no sean el último. Pero salvando este déficit se encuentran en la encuesta de la DNPC ciertas preguntas interesantes sobre esta temática.

En primer lugar, se le solicita al entrevistado que ha declarado haber sido víctima de un delito, que defina si él mismo u otra persona ha reali-

zado o no la denuncia del mismo y si lo ha hecho frente a la policía, frente a la fiscalía, frente a un organismo judicial o frente a otro organismo.

En los casos del fraude al consumidor y la corrupción, esta pregunta –común a todos los otros tipos de experiencias de victimización– se desdobra en tres: en la primera, se le pregunta al entrevistado si él mismo u otra persona denunció el hecho a la policía, en la segunda, se le pregunta al entrevistado si él mismo u otra persona denunció el hecho ante algún otro organismo público o privado y en la tercera, se le pide que especifique ante quién denunció el hecho.

Sería aconsejable un tratamiento homogéneo de las experiencias de victimización en este punto, incluyendo de manera explícita la opción “organismo privado” en la pregunta común y la especificación, en ese caso, del nombre del organismo. Una posibilidad interesante sería introducir, siguiendo el ejemplo de la encuesta estadounidense, una pregunta destinada a establecer quién ha realizado la denuncia de la experiencia de victimización si no ha sido la víctima –otro miembro del hogar, un testigo, un oficial de Policía presente en la escena del delito, entre otros.

En segundo lugar, se pregunta al entrevistado si cuando él mismo u otra persona denunciaron el hecho firmaron la denuncia, les fue entregada una constancia o algún número que la identifique. Esta pregunta –que resulta otra innovación con respecto a la ICVS– resulta muy interesante pues permite realizar algunas conjeturas sobre el problema de que la víctima u otra persona realicen una denuncia del delito sufrido ante una agencia estatal y la misma no la registre efectivamente –cuestión que se indaga, por ejemplo, en las encuestas de victimización catalana y estadounidense–. Lamentablemente, la misma no se incluye en los casos de fraude al consumidor y corrupción. Debería en el futuro eliminarse este tratamiento desigual.

En tercer lugar, se pregunta al entrevistado que no ha denunciado la experiencia de victimización que identifique las razones por las cuales no lo ha hecho. Se contemplan diversas alternativas, admitiéndose una respuesta múltiple y siguiendo el ejemplo de la ICVS: 1) no fue lo suficientemente serio/no hubo pérdida/hecho de poca importancia; 2) lo resolví yo mismo/conocía al autor; 3) no era adecuado para la policía/ la policía no era necesaria; 4) lo denuncié a otros organismos públicos o privados;

5) lo resolvió mi familia; 6) no tenía seguro; 7) la policía no podría haber hecho nada/falta de pruebas; 8) la policía no hubiera hecho nada; 9) desagrado/miedo a la policía/no quería tener nada que ver con la policía; 10) no me atreví; 11) otras razones (especificar). Esta pregunta lamentablemente no se incluye en la edición 2002 de la encuesta de la DNPC para los casos de “tentativa de robo de vivienda”, “fraude al consumidor” y “corrupción” y este sería un cambio ausplicable en el futuro para generar un tratamiento homogéneo de todas las experiencias de victimización indagadas.

En cuarto lugar, al entrevistado que ha realizado efectivamente una denuncia se pregunta sobre las razones por las que lo hizo. Se contemplan diversas alternativas, admitiéndose una respuesta múltiple y siguiendo el modelo de la ICVS: 1) para recuperar los bienes/objetos; 2) porque tenía seguro de lo que me robaron; 3) los delitos deben denunciarse/fue serio; 4) quería que detuvieran/castigaran al autor; 5) para que no ocurriera de nuevo; 6) para recibir ayuda; 7) para recibir una compensación de los autores; 8) otras. La única salvedad general con respecto a este listado de razones es que la razón número 3 podría desdoblarse en dos, pues claramente la razón de que “los delitos deben denunciarse” es sustantivamente diferente a la razón que se refiere a la seriedad del delito.

En algunos de los casos en los que se ha incluido la pregunta sobre las razones de denuncia, no se ha realizado una mínima adaptación de las razones ofrecidas –siguiendo el defecto de la ICVS. Así en el caso de la ofensa sexual y de la lesión/amenaza se han mantenido las razones de denunciar “para recuperar los bienes/objetos” o “porque tenía seguro de lo que me robaron” que no resultan apropiadas para estos tipos de eventos. En el caso de la corrupción sí se ha producido una adaptación de las opciones previstas, eliminando las dos señaladas e incluyendo: “para recuperar el dinero” y “para detener el flagelo de la corrupción”. Sería importante avanzar en una uniformización del tratamiento de las diversas experiencias de victimización en este punto, con las correspondientes adaptaciones de acuerdo a cada tipo de evento.

En los mismos tipos de experiencias de victimización con respecto a los cuales se incluye la pregunta anterior (es decir, robo de objeto en vehículos, robo en vivienda, robo con violencia contra las personas, ofensa

sexual, lesión/amenaza y corrupción) la encuesta de victimización de la DNPC incluye dos interrogantes que se realizan a aquellos que efectivamente denunciaron el evento, siguiendo el modelo de la ICVS. En la primera, se le pregunta al entrevistado si quedó satisfecho con la forma en que se ocuparon de la denuncia. En la segunda pregunta, para el caso de aquellos que se declaran insatisfechos, se indaga sobre las razones de dicha insatisfacción. Se contemplan diversas opciones y se admite una respuesta múltiple: 1) no hicieron lo suficiente; 2) no se interesaron; 3) no encontraron/detuvieron al autor; 4) no recuperaron lo robado; 5) no me mantuvieron informado; 6) no me trataron correctamente; 7) tardaron en llegar; 8) otras razones. En esta última pregunta debería realizarse una adaptación de acuerdo al tipo de evento indagado.

Un área que es posible explorar y que se encuentra vinculada a estas preguntas se refiere a las acciones que la policía –o el organismo estatal que ha recibido la denuncia– ha emprendido como consecuencia de la misma. La encuesta canadiense hace una pregunta en este sentido al entrevistado que ha denunciado la experiencia de victimización, diferenciando las siguientes acciones policiales: visita de la escena del delito, realización de una investigación/reporte, advertencia al ofensor, realización de un arresto, llevar al ofensor fuera de la escena del delito, poner en contacto a la víctima con los servicios comunitarios, otra, ninguna. Y la encuesta estadounidense hace una indagación semejante, diferenciando, en primer lugar, si la policía acudió o no a la víctima que hizo la denuncia y el tiempo que tardó en hacerlo y, en segundo lugar, qué actividad realizó la policía (realizar un reporte, investigar en la escena del delito, recoger evidencia, interrogar testigos o sospechosos, prometer investigar, prometer vigilar, hacer un arresto, otro). Estas preguntas pueden servir como modelos para explorar la inclusión de interrogantes en este sentido en la encuesta de la DNPC.

Sensación de inseguridad

Una de las áreas en las que más se ha avanzado en las encuestas de victimización, internacionalmente, es la referida a la sensación de inseguridad.

Esto ha sucedido en paralelo a la constitución de este costado “subjetivo” de la inseguridad urbana como un objeto en sí mismo dentro de la agenda política, operando entre ambos procesos una suerte de retroalimentación. La exploración de la sensación de inseguridad a través de un instrumento tan peculiar como la encuesta ha generado numerosos desafíos y debates, pero no hay duda de que más allá de ellos se ha consolidado como uno de los ejes más importantes de este tipo de fuente de conocimiento en la actualidad.

A pesar de ello, el tratamiento que recibe esta temática en la encuesta de victimización en la Argentina resulta extraordinariamente restringido. En un módulo final del cuestionario se incluyen cuatro preguntas al respecto.

En primer lugar, se pregunta a los entrevistados –siguiendo el modelo de la ICVS– cuán seguros se sienten solos caminando en su barrio de noche, habilitando las opciones: muy seguro, bastante seguro, un poco inseguro y muy inseguro. Esta pregunta en particular debería contemplar también la opción –contenida, por ejemplo, en la encuesta italiana– “no sale nunca”.

En segundo lugar –también siguiendo el modelo de la ICVS– se pregunta al entrevistado cuán seguro se siente solo en su casa de noche, brindando las mismas opciones que en la pregunta anterior.

En tercer lugar –siguiendo también a la ICVS– se pregunta al entrevistado qué probabilidades cree tener de que alguien en los próximos doce meses intente ingresar en su casa por la fuerza, diferenciando si es muy probable, probable, no muy probable y no sabe. En otras encuestas, como en la *British Crime Survey*, esta pregunta se hace con respecto a diversos tipos de experiencias de victimización y sería aconsejable seguir esta vía en el caso argentino.

En cuarto lugar, innovando con respecto a la ICVS, se solicita al entrevistado que defina si el barrio en el que vive es muy seguro, bastante seguro, poco o nada seguro o no sabe.

Creemos que este catálogo inicial de preguntas puede ampliarse considerablemente teniendo en cuenta la experiencia internacional en la materia. Se podría decir que, todas estas interrogantes están referidas a lo que se denomina la sensación de inseguridad en concreto o miedo al delito,

pues el entrevistado debe expresar cómo se siente en situaciones o espacios acotados en los que transcurre directamente su vida cotidiana –su hogar, su barrio–. Por oposición, en los estudios sobre esta temática también se explora la sensación de inseguridad en abstracto o ansiedad social con respecto al delito en donde la valoración del entrevistado se refiere a ámbitos más amplios y alejados del desenvolvimiento directo de la vida cotidiana (Hale, 1996; Mosconi y Toller, 1998; Schwarzenegger, 1991). Creemos que es posible mejorar la indagación que la encuesta de la DNPC realiza del primer nivel de la sensación de inseguridad, así como también, incluir interrogantes que se dediquen a explorar el segundo nivel, para poder luego analizar si existe o no un vínculo entre ambos.

Por otro lado, internacionalmente, se han diferenciado las preguntas destinadas a recoger las percepciones que se traducen en sensación de inseguridad de aquellas que están destinadas directamente a explorar la dimensión emotiva que se asocia a la sensación de inseguridad (Hale, 1996; Mosconi y Toller, 1998; Schwarzenegger, 1991). En el caso de la encuesta argentina, las primeras dos preguntas exploran la dimensión emotiva, mientras las segundas dos exploran la dimensión perceptiva. Creemos que ambas dimensiones pueden ser ampliadas en el futuro.

Con respecto al nivel de la sensación de inseguridad, en concreto, la encuesta estadounidense ha introducido preguntas en esta dirección en forma experimental en su edición de 1998 solo con respecto a doce ciudades, pero algunos de los interrogantes planteados resultan útiles para reflexionar sobre alternativas al respecto para el caso argentino. Por un lado, se pregunta al entrevistado si se encuentra satisfecho con la calidad de vida en su barrio pidiéndole que especifique si se encuentra muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho –y la misma pregunta se realiza con respecto a la ciudad para explorar la sensación de inseguridad en abstracto. Por otro lado, se pregunta al entrevistado si en su barrio en el último año ha comenzado a sentirse más inseguro, igualmente seguro o menos inseguro que antes –y la misma pregunta se realiza con respecto a la ciudad para explorar la sensación de inseguridad en abstracto–. Ambas preguntas exploran de diversa manera la dimensión emotiva de la sensación de inseguridad en concreto –y con las correspondientes a la ciudad, en abstracto.

Más allá de que la selección de problemas es poco conveniente, la idea puede también ser rescatada adaptándola al contexto argentino, para explorar la dimensión perceptiva de la sensación de inseguridad en concreto. También, se pregunta al entrevistado cuán seguro se siente cuando está solo en su casa durante el día y cuando sale solo durante el día –al igual que la encuesta neozelandesa–, para contrastar las respuestas a estas preguntas con las referidas a la noche incluidas en la encuesta argentina.

Con respecto a la sensación de inseguridad en abstracto, la *British Crime Survey* solo le plantea a los entrevistados si el delito en el país en los últimos dos años se ha incrementado mucho, se ha incrementado un poco, se ha mantenido igual, ha disminuido un poco o ha disminuido mucho. Y luego se contrasta esta pregunta con la referencia a la evolución del delito en el propio municipio, tratando de explorar el contraste entre estas percepciones, que se pueden considerar como igualmente abstractas.

Este conjunto de preguntas realizadas en otros contextos culturales a los fines de indagar la sensación de inseguridad –y hemos seleccionado solo algunos ejemplos que hemos creído interesantes– son fuentes de inspiración para el diseño de preguntas para la encuesta argentina que sin duda tiene como uno de los grandes desafíos para el futuro reforzar su contenido en esta dirección, constituyendo un módulo específico del cuestionario.

Comportamientos de autoprotección y evitamiento

Otra de las áreas de contenido que se ha venido desarrollando en las encuestas de victimización en los últimos años en los diferentes contextos culturales, es la exploración de comportamientos de autoprotección y evitamiento. En el primer caso se trata de comenzar a hacer algo que antes no se hacía, en el segundo se trata de dejar de hacer algo que antes se hacía, ambos motivados en la sensación de inseguridad (Mosconi y Toller, 1998). De hecho, para algunos autores más que tratarse de un área independiente se trataría de una tercera dimensión de la sensación de inseguridad, que se denominaría la dimensión comportamental (Schwarzenegger, 1991). Pero creemos que posee una especificidad que permite auto-

nomizar su análisis con respecto a la sensación de inseguridad, ya que no se trata ni de percepciones, ni de emociones sino de acciones/omisiones.

En la encuesta de victimización argentina, como sucede con el caso de la sensación de inseguridad, esta área se encuentra pobremente desarrollada. Se introducen una serie de preguntas en el último módulo de la encuesta, destinadas solamente a indagar los comportamientos de autoprotección.

En primer lugar, siguiendo el modelo de la ICVS, se pregunta al entrevistado si su hogar está protegido por algunas de las siguientes medidas: alarma para ladrones, cerraduras especiales o puertas blindadas, rejas en ventanas o puertas, un perro guardián, cercos altos, un cuidador o guardia de seguridad, un plan formal de vigilancia con los vecinos, acuerdos informales con los vecinos para vigilar las casas, si tiene su casa asegurada contra robo –esta opción es una innovación con respecto a la ICVS– o no tiene ninguna de estas medidas de protección. El entrevistado puede escoger hasta seis de estas opciones. Con respecto a esta pregunta parecería conveniente desdoblarse la segunda opción entre “puertas blindadas” y “cerraduras especiales” por ser dos tipos de medidas diferentes con costos económicos y grados de difusión distintos. La encuesta italiana incluye una pregunta idéntica en donde se encuentran otras opciones de respuesta que podrían incluirse en la encuesta argentina: “dejar las luces encendidas cuando se sale de la casa”, “tener trabas en las ventanas” y “tener una caja fuerte para los objetos de valor”. La encuesta estadounidense también incluye en la misma interrogante la opción “instalación de iluminación automática”, que podría ser incluida en la encuesta que se realiza en nuestro contexto.

En segundo lugar, se realizan una serie de preguntas destinadas a explorar si en el hogar se da la tenencia de armas de fuego –siguiendo el modelo de la ICVS. Se pregunta al entrevistado si él mismo o alguien en su casa posee un revolver, escopeta, rifle o rifle de aire, pidiéndole en su caso que especifique de qué tipo de arma se trata. Luego, en el caso de que posea un arma, se le pide que explique por qué la tiene, planteándole las opciones: para cazar, para tiro al blanco, es parte de una colección, para prevención/protección personal, pertenece a fuerzas de seguridad o siempre ha estado en nuestra casa. Parecería ser que esta exploración podría

simplificarse, introduciendo como en el caso de la encuesta italiana o de la encuesta estadounidense, una opción que se refiera a la tenencia de un arma de fuego, pues lo que interesa es si se posee un arma de fuego a los fines de la autoprotección. Recomendaríamos que en el futuro se avance en esa dirección.

Ahora bien, más allá de estas preguntas, en el último módulo del cuestionario se incluyen otras preguntas relativas al desarrollo de comportamientos de autoprotección, en los módulos específicos relativos a determinadas experiencias de victimización. Así, en el caso del robo de vehículo automotor y del robo de objeto de vehículo se le pide al entrevistado que comente si tenía en su vehículo al momento del hecho algún mecanismo de protección o seguridad, pudiendo elegir hasta tres entre estas posibles respuestas: alarma, barra bloqueo dirección, cortacorriente, cortanafta, otros o no tenía. Creemos que esta pregunta debería ser planteada en el último módulo a todas las personas que declaren en la entrevista que ellas mismas o un miembro del hogar poseen un vehículo. De esta forma, abarcaría a las víctimas de los robos que afectan el vehículo automotor pero también, a aquellas personas que no han sido víctimas, pudiendo producir una información útil sobre la difusión de estos comportamientos de autoprotección relacionados a los vehículos automotores. Ésta es, por ejemplo, la solución de la encuesta italiana. También, sería pertinente en la misma dirección y siguiendo el modelo de las encuestas realizadas en la región Emilia-Romaña, introducir una pregunta acerca de si el vehículo automotor posee un seguro contra robo.

Existen otras múltiples preguntas que se realizan a los fines de recoger información sobre los comportamientos de autoprotección de los entrevistados y que pueden ser una fuente de inspiración para reforzar esta área de contenido en la encuesta argentina.

En la encuesta italiana se pregunta al entrevistado si cuando está solo en su casa de día cierra con llave la puerta de su casa y se le brindan como alternativas de respuesta: nunca, raramente, frecuentemente, siempre. La misma interrogante se realiza con respecto a la noche. Por otro lado, se sondea si la persona entrevistada cuando llega a su casa controla que no haya intrusos, dándole las mismas opciones de respuesta. Y también se averigua si controla que no haya intrusos cuando estando en su casa escu-

cha ruidos que no son usuales, con las mismas respuestas alternativas. También, esta encuesta pregunta si como consecuencia de haber sufrido delitos o porque se encontraba en riesgo de sufrirlos la persona entrevistada ha debido cambiar de casa.

En la encuesta norteamericana se introduce una pregunta muy interesante acerca de medidas de autoprotección que las personas pueden tomar más allá de su vivienda o su vehículo. Se le pregunta al entrevistado si cuando está fuera de su casa lleva consigo un elemento de autodefensa como un silbato o un *spray* inmovilizante, si lleva un arma –de cualquier tipo–, si tomó un curso de defensa personal o si adquirió conocimiento sobre cómo contactar a la policía en su vecindario ante un evento delictivo.

La encuesta canadiense introduce preguntas acerca de si el entrevistado cuando sale de su casa planea rutinariamente su recorrido teniendo en cuenta la seguridad y acerca de si cuando ingresa en su automóvil, regularmente, revisa el asiento trasero para ver si hay intrusos. Por su parte, la encuesta neozelandesa, luego de preguntarle al entrevistado acerca de las medidas de autoprotección que efectivamente ha tomado, le solicita que explique las razones por las cuales no ha adoptado otras, incluyéndose múltiples opciones de respuesta: porque no podía afrontar los costos, porque no conoce otras medidas, porque no serían efectivas, porque su casa es alquilada, entre otros.

En las encuestas canadienses, neozelandesa y estadounidense se incluyen los comportamientos de evitamiento en las preguntas sobre comportamientos de autoprotección. En la encuesta argentina no hay ninguna pregunta al respecto. Creemos que se debe seguir el modelo de la encuesta italiana y construir preguntas separadas sobre este tipo de comportamientos, diferenciándolos de las conductas de autoprotección. Esta encuesta le pregunta a los entrevistados si han intentado mantenerse alejados de ciertas calles o lugares o bien han intentado evitar determinadas personas para proteger su seguridad. Tal vez, siguiendo el ejemplo de la encuesta neozelandesa, se deberían desdoblar estos dos comportamientos, “mantenerse alejado de lugares/calles” y “de personas” a través de dos preguntas independientes. Las encuestas realizadas en la región Emilia-Romaña y en algunas de sus municipalidades, le preguntan al entrevistado si

para prevenir ser víctima de un delito ha dejado de salir solo/a y si no sale más en la noche. Con respecto a esta última opción en el caso de la encuesta argentina, en donde se hace una pregunta relativa a si las personas salen o no de noche y la frecuencia con la que lo hacen, bastaría con introducir una pregunta para los casos que responden “nunca” sobre de las razones por las que no lo hacen. Otra pregunta interesante destinada a medir los comportamientos de evitamiento es la contenida en la encuesta de la ciudad de Cremona, en la que se pregunta al entrevistado qué cosas se ve impedido o limitado a hacer por miedo al delito, contemplando la posibilidad de seleccionar hasta tres respuestas: salir de casa solo, estar fuera de casa durante la noche, dejar la puerta abierta, dejar el auto sin llave, dar mayor libertad a los hijos, usar joyas, nada pues no tiene miedo. La encuesta neozelandesa, por su parte, le pregunta al entrevistado si ha dejado de usar el transporte público de noche por miedo al delito.

Estas preguntas adicionales que hemos tomado de las experiencias de medición en otros contextos culturales pueden servir al diseño de preguntas para la encuesta argentina, que sin duda tiene como uno de los grandes desafíos para el futuro reforzar su contenido incorporando un módulo específico sobre comportamientos de evitamiento y autoprotección.

Opiniones frente a las estrategias de control del delito

Como también señalábamos en la primera parte, en el desarrollo de las encuestas de victimización en los últimos años ha comenzado a tomar fuerza una nueva área de contenido referida a las opiniones de los entrevistados con respecto a las estrategias de control del delito. Dentro de esta área se podrían separar dos grandes campos. Por un lado, se han ido introduciendo preguntas que solicitan a los encuestados su opinión con respecto a las estrategias de control del delito en funcionamiento al momento de aplicarse la encuesta –el plano del “ser” de las estrategias de control del delito– y por el otro, se han ido introduciendo preguntas que solicitan a los entrevistados que expresen sus visiones normativas, acerca del “deber ser” de las estrategias de control del delito. Por otra parte, estas indagaciones de los planos del ser y del deber ser de las estrategias de control del

delito han estado referidas a las principales instituciones estatales encargadas de esta tarea, a saber: policía, administración de justicia penal y prisiones –a las que en ciertos contextos culturales se agrega el sistema de probation–. En forma más incipiente se han introducido preguntas destinadas a generar opiniones de los entrevistados sobre nuevas formas de control del delito, más allá de estas instituciones tradicionales.

En la encuesta argentina esta área de contenido se encuentra, como las dos anteriores, escasamente desarrollada, comprendiendo seis preguntas en la edición 2002. Por un lado, se realizan una serie de preguntas relativas a la Policía. En primer lugar, siguiendo el modelo ICVS, se pregunta al entrevistado cómo cree que actúa la policía en su zona con respecto a la tarea de controlar el delito, distinguiendo si lo hace muy bien, bastante bien, bastante mal o muy mal. En segundo lugar, también siguiendo la ICVS, se averigua qué piensa de la afirmación de que la policía hace todo lo posible por ayudar y servir a las personas, diferenciando como posibilidades: totalmente de acuerdo, más bien de acuerdo, más bien en desacuerdo, totalmente en desacuerdo. En tercer lugar, se averigua si la persona entrevistada cree que la frecuencia de paso de la policía es suficiente, si debería pasar más seguido, si debería pasar menos seguido o no sabe. Se trata de preguntas referidas a obtener una valoración acerca de lo que la policía realmente hace por parte de los entrevistados –el plano del “ser”.

Por otro lado, se realizan dos preguntas relativas a cómo debería actuar la administración de justicia, siguiendo el modelo de la ICVS. En primer lugar, se plantea al entrevistado el ejemplo de un hombre de 20 años a quien se lo encuentra culpable de robo en vivienda por segunda vez, habiendo robado un televisor a color, y se pregunta qué tipo de pena considera la más apropiada para este tipo de caso: multa, prisión, servicio comunitario, condena en suspenso u otra pena y, en su caso, especificar. Esta pregunta plantea los inconvenientes de cómo se traduce en el lenguaje de vida cotidiana de la situación de entrevista la expresión “condena en suspenso”, así como también la expresión “servicio comunitario” que en nuestro país ni siquiera tiene un referente legal. Para el caso de que el entrevistado considere que la pena aplicable es la de prisión, se le pregunta por cuánto tiempo cree que debería estar privado de su libertad.

Por último, la encuesta contiene una pregunta general, ubicada en el plano del deber ser, acerca de qué medidas el entrevistado piensa que se deban tomar para mejorar el problema de la seguridad, pudiendo elegir tres entre las siguientes: más vigilancia/más presencia policial, bajar la desocupación, más y mejor educación/mejor presupuesto para educación, que haya penas más severas/nuevas leyes más severas, pena de muerte, terminar con la corrupción, terminar con la corrupción policial/policía más decente, mejorar el funcionamiento del poder judicial/que sentencien a los delincuentes, que se cumplan las leyes, otras medidas y en su caso especificar.

Un argumento que justificaría este tratamiento escueto de las opiniones sobre las estrategias de control del delito –aunque no de las preguntas particulares empleadas– es la imposibilidad de introducir un tratamiento detallado de esta temática por la extensión a la que llegarían las entrevistas y, en general, por el costo económico que esto traería aparejado. Sin embargo, existen ejemplos en otros contextos culturales de cuestionarios más extensos que el empleado en Argentina –por ejemplo, Canadá o Nueva Zelanda–. Y esos cuestionarios más extensos muchas veces se utilizan en el marco de entrevistas telefónicas. La modalidad adoptada por la encuesta argentina es diferente, como decíamos más arriba, ya que se funda en la realización de entrevistas cara a cara y en principio, al menos, esta modalidad tendría entre sus beneficios, justamente, la posibilidad de realizar entrevistas más extensas. Pero aun cuando ésta sea una cuestión discutible, valdría la pena diseñar un módulo específico sobre estas opiniones con respecto a las estrategias de control del delito, tanto en el plano del ser como del deber ser, referido a la actividad de la policía, la administración de justicia penal, las prisiones, así como también con respecto a las nuevas estrategias de prevención del delito puestas en marcha por nuevos actores, en el caso de que existiesen. Este módulo específico podría aplicarse, inicialmente, de forma experimental, a una submuestra dentro de la muestra de la encuesta de victimización argentina. Esta es una práctica muy difundida en las encuestas de victimización consolidadas como la BCS y la NCVS.

Para diseñar e implementar este módulo específico hay fuentes de inspiración en las experiencias de otros contextos culturales. La encuesta catalana presenta una profunda exploración de las opiniones sobre el fun-

cionamiento de las policías –tanto en el plano del ser como del deber ser–. También, posee una serie de preguntas destinadas a recoger las opiniones con respecto a las políticas de seguridad catalanas. La encuesta estadounidense en su edición especial de 1998 también, contiene una serie de preguntas específicas acerca del funcionamiento de la policía. Las encuestas realizadas en la región Emilia-Romaña y en sus diversas municipalidades tienen muchísimo que aportar con preguntas relativas al funcionamiento de la policía, de la administración de justicia penal, de las prisiones y con respecto a opiniones normativas referidas a cada una de estas instituciones y a otras medidas más allá del sistema penal. Lo mismo puede decirse de la encuesta realizada en la Región del Veneto. También, la encuesta canadiense presenta preguntas acerca del funcionamiento de la policía, la administración de justicia penal, las prisiones así como también, acerca de cómo deberían operar los tribunales penales –con una serie de preguntas enteramente compatibles con las dos que se utilizan al respecto en la encuesta argentina–. Utilizando estos y otros precedentes es posible construir un módulo específico que inicialmente en forma piloto pueda utilizarse para adentrarse en la producción de conocimiento acerca de la opinión ciudadana y enriquecer sustantivamente de esta forma la encuesta que actualmente realiza la DNPC.

Presentación y análisis de la información cuantificada

Más allá del análisis del contenido de la encuesta de victimización que se realiza en la Argentina desde el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, es importante también describir y analizar la forma en la que se presenta la información cuantificada que se produce a partir de ella. La forma de la presentación de la información cuantificada resulta clave pues a través de ella el público puede tener acceso a esta fuente de conocimiento de la cuestión criminal y, por ende, resulta una de las facetas fundamentales en el análisis de la misma.

La DNPC publica periódicamente, a través de su página web y luego de una edición de la encuesta de victimización, un informe sobre cada una de las jurisdicciones abordadas. En las ediciones 1999 y 2000, que

abarcan un mayor número de jurisdicciones que las precedentes y las posteriores, también se presentó un informe consolidado reuniendo los resultados de todas ellas. En el año 2001 se estructuró además un informe titulado “Aporte al diagnóstico criminológico de ciudad de Buenos Aires-Gran Buenos Aires”⁶.

Desde 1997 hasta el año 2003 los informes de presentación de los resultados por jurisdicción de la encuesta de victimización han tenido una estructura global semejante, pero en su contenido han variado más o menos sustancialmente, de acuerdo también a las variaciones en el cuestionario empleado. En este apartado, nos concentraremos en los últimos informes con respecto a la edición 2002, referidos a la Ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y Rosario, pues haría sumamente engorroso este apartado rastrear las variaciones que se hayan ido registrando, aun cuando señalaremos aquellas que consideremos de mayor importancia. Sin embargo, señalaremos inicialmente unas constantes que se observan desde el nacimiento de la encuesta argentina.

Todos los informes de la encuesta de victimización producidos por la DNPC presentan una constante desde el año 1995: no se adjunta a los mismos el cuestionario empleado. La posibilidad de conocer el cuestionario empleado resulta extraordinariamente importante para poder evaluar concienzudamente la información cuantificada producida. Es por ello que en una serie de encuestas de victimización que se realizan actualmente los cuestionarios se encuentran disponibles vía Internet, como apéndice de los informes generados. Por ejemplo, el cuestionario de la NCVS de Estados Unidos, el cuestionario de la *General Social Survey on Personal Risk/Victimisation* de Canadá o el cuestionario de la *New Zealand National Survey on Crime Victims* de Nueva Zelanda. Por ello, recomendamos firmemente como primera modificación sustancial en la forma de presentación de la información cuantificada, la inclusión del cuestionario empleado como apéndice en cada uno de los informes respectivos o bien como un documento separado, siempre accesible vía Internet.

Otra constante que es posible observar en la presentación de la información cuantificada a lo largo de estos años y en los diferentes tipos de infor-

6 Ver www.polcrim.jus.gov.ar

mes, es que se emplea constantemente como unidad de análisis a las “personas”. Toda la información cuantificada se presenta entonces bajo la forma de un porcentaje –cantidad de personas victimizadas sobre cantidad de personas entrevistadas–. Esto podría expresarse como un “índice de victimización”: “por cada 100 residentes, hay tantas personas victimizadas”. Pero no se presenta la información –como en las encuestas de victimización de los Estados Unidos, Inglaterra y Gales, Canadá, etc.– en torno a la unidad de análisis “victimización”, “evento” o “incidente”. En ello ha incidido, creemos, el defecto del cuestionario de referir los módulos específicos a cada tipo de experiencia de victimización y en el caso de que hubiera habido varias del mismo tipo en el período abordado, solamente producir información con respecto a la última. De esta forma, como decíamos, se pierde una rica información en los casos de “victimización repetida”. Además, recomendamos cambiar el cuestionario en este punto introduciendo un módulo específico por cada incidente declarado por el entrevistado como acontecido en el período abordado, sean del mismo o de distinto tipo.

De igual manera, se podrá utilizar en la presentación de la información no solo la unidad de análisis “persona” sino también la unidad de análisis “incidente”. La ventaja de emplear simultáneamente ambas unidades de análisis se desprende de un ejemplo muy sencillo: no es lo mismo analizar la distribución geográfica de las “personas victimizadas” teniendo en cuenta su lugar de residencia –lo que se ha venido realizando en los informes sobre la encuesta argentina– que la distribución geográfica de (todas) las experiencias de victimización teniendo en cuenta su lugar de ocurrencia. Si se organiza la información en torno a las “experiencias de victimización” es posible no solo presentar un “índice de victimización” sino también generar un “índice de hechos delictivos” –para utilizar la denominación catalana– que se obtiene colocando la cantidad de “experiencias de victimización” sobre la cantidad de entrevistados y multiplicando el resultado por cien: “por cada 100 residentes, hay tantos hechos delictivos”.

En los informes del año 2002 –como en los anteriores– hay inicialmente una presentación y una ficha técnica que detalla la información metodológica de la encuesta y un glosario de definiciones de expresiones empleadas. A partir de allí se inicia una sección titulada “análisis de los resultados” en los que se presenta la siguiente información:

1. Población victimizada en la jurisdicción.
2. Evolución de la población victimizada en la jurisdicción.
3. Distribución de la población victimizada por zona de residencia.
4. Evolución de la población victimizada por delitos contra la propiedad.
5. Distribución de la población victimizada por delitos contra la propiedad por zona de residencia.
6. Porcentaje de población victimizada por distintos tipos de delitos.
7. Evolución de la población victimizada por distintos tipos de delitos.
8. Distribución de población victimizada y ratio de victimización repetida por zona de residencia.
9. Distribución de población victimizada y ratio de victimización repetida por sexo y nivel socioeconómico de las víctimas.
10. Distribución de población victimizada y ratio de victimización repetida por edad de las víctimas.
11. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia.
12. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por zona de residencia.
13. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por sexo y nivel socioeconómico de las víctimas.
14. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por edad.
15. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por tipo de delito.
16. Evolución del porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia.
17. Evolución del porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia en los casos de robo con violencia contra las personas.
18. Evolución del porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia en los casos de robo y tentativa de robo en vivienda.
19. Evolución del porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia en los casos de lesión/amenaza.
20. Evolución del porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia en los casos de hurto personal.
21. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por tipo de delito y zona de residencia.

22. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por tipo de delito, sexo y nivel socioeconómico de la víctima.
23. Porcentaje de la población victimizada que realizó la denuncia por tipo de delito por edad de la víctima.

Los informes de presentación de la información cuantificada referidos al año 2002 han sido particularmente escuetos si se los compara, inclusive, con los realizados por la DNPC en años anteriores. Como se hace evidente, hay un gran cúmulo de información producida por la encuesta de victimización que no es incluida en estos informes y que debería serlo en el futuro, independientemente de todas las modificaciones al cuestionario que hemos sugerido aquí:

1. El tratamiento específico de la multivictimización.
2. El tratamiento separado de los delitos referidos a los vehículos/a las personas/ a los hogares y los cálculos diferenciales de “riesgos de victimización”.
3. El tratamiento diferenciado de las figuras tentadas y consumadas, en los casos en que el cuestionario lo permita.
4. El tratamiento de la naturaleza de la victimización en cada uno de los tipos de experiencias de victimización sobre las que existen preguntas al respecto (lugar, momento del día, forma, características de los ofensores e impacto material, físico y emotivo).
5. El tratamiento específico del riesgo de victimización por lugar del hecho, por estado civil, nivel de instrucción, situación ocupacional y frecuencia de salida del hogar de noche del entrevistado y por nivel de ingresos y número de componentes del hogar.
6. El tratamiento específico de las razones de la no denuncia de las experiencias de victimización, por tipos de eventos y por variables fundamentales de las víctimas (sexo, edad, nivel económico-social).
7. El tratamiento específico de las razones de la denuncia de las experiencias de victimización, por tipos de eventos y por variables fundamentales de las víctimas (sexo, edad, nivel económico social).
8. El tratamiento específico de la satisfacción con el manejo de la denuncia efectuada y de las razones de insatisfacción, por tipo de

- hecho y por variables fundamentales de las víctimas (sexo, edad, nivel económico-social).
9. El tratamiento específico de la sensación de inseguridad cruzado por un plexo complejo de variables pertinentes (desde la cantidad de componentes del hogar hasta si la persona/hogar fue víctima de un delito).
10. El tratamiento específico de los comportamientos de autoprotección cruzado por un plexo complejo de variables pertinentes (desde la cantidad de componentes del hogar hasta si la persona/hogar fue víctima de un delito).
11. El tratamiento específico de las opiniones acerca de las estrategias de control del delito cruzado por un plexo complejo de variables pertinentes (desde la cantidad de componentes del hogar hasta si la persona/hogar fue víctima de un delito).

Como se observa claramente a partir de este listado, queda mucho por hacer en materia de presentación y análisis de la información cuantificada que recoge la encuesta de victimización argentina. Probablemente esto se deba a la ausencia de disponibilidad de recursos humanos dentro del equipo de la DNPC encargado de realizar esta tarea, que es a su vez responsable del diseño y realización anual de la encuesta de victimización. Si esto fuera así, sería importante fortalecer el equipo mencionado o construir un equipo nuevo dedicado a esta labor de presentación y análisis.

Sin perjuicio de esto, en el caso que sea pertinente, creemos adecuado realizar otra recomendación. A los fines de asegurar el aprovechamiento completo de esta fuente de conocimiento producida por el gobierno nacional, sería pertinente garantizar el acceso a la base de datos de la encuesta de victimización a las instituciones universitarias públicas o privadas que se encuentren trabajando en investigación sobre la cuestión criminal. Esto permitirá potenciar la información contenida en la misma, a partir de diversas estrategias de presentación y análisis, lo que sin dudas redundará en beneficio de esta iniciativa pública.

Bibliografía

- Aebi, Marcelo; Killias, Martin y Phillippe Lamon (2003). "Switzerland". Université de Lausanne, agosto. Documento de trabajo.
- DNPC (1997). *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal I*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.
- DNPC (1999). *Hacia un Plan Nacional de Política Criminal III*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Política Criminal.
- Hale, Chris (1996). "Fear of Crime. A Review of the Literature", *International Review of Victimology*, volumen 4, p. 79-150.
- Maguire, Mike (1997). "Crime Statistics, Patterns and Trends: Changing Perceptions and their Implications", en: Maguire, Mike; Morgan, Rod y Robert Reiner (Eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, p. 135-188.
- Mayhew, Pat (2000). "Researching the State of Crime: Local, National and International Victim Surveys", en: King, Roy y Emma Wincup (Eds.) *Doing Research on Crime and Justice*. Oxford: Oxford University Press, p. 91-120.
- Mosconi, Giuseppe (2000). *Criminalità, Sicurezza e Opinione Pubblica in Veneto*. Pádua: CLEUP.
- Mosconi, Giuseppe y Analia Toller (1998). "Criminalità, Pena e Opinione Pubblica. La ricerca in Europa", en: *Dei Delitti e Delle Pene*. Nápoles: ESI, N° 1, p. 149-212.
- Schwarzenegger, Christian (1991). "Public Attitudes to Crime: Findings from the Zurich Victim Survey", en Kaiser, Günther y otros (Ed.) *Victims and Criminal Justice: Victimological Research*. Freiburg: Max Planck Institute, p. 681-730.
- Zedner, Lucía (1997). "Victims", en: Maguire, Mike, Morgan, Rod y Robert Reiner (Eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, p. 577-612.

Páginas web:

- British Crime Survey (Inglaterra y Gales)
www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html
- Crime and Safety Survey (Australia)
www.abs.gov.au
- Encuesta de Seguridad Pública (Cataluña)
www.gencat.net/interior/dos/InformeESPC
- General Social Survey on Personal Risks/Victimization (Canada)
www.stat.can
- International Crime Victimization Survey
www.unicri.it/icvs/
- National Crime Victimization Survey (EEUU)
www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvit.htm
- New Zealand National Survey of Crime Victims (Nueva Zelanda)
www.courts.govt.nz/pubs/reports/2003/victims-survey/.

La prevención de la (in)seguridad en Barcelona

Josep M. Lahosa¹

La delincuencia forma parte de la estructura normal de una sociedad: el delito no se encuentra en la mayoría de las sociedades sino en todas, aunque cambia en sus manifestaciones: lo normal es sencillamente que exista una delincuencia y que cada sociedad asuma, sin sobrepasarse, un cierto límite que no es imposible fijar. Más aún: constituye un factor de salud pública, una parte integrante de toda sociedad sana; el delito es normal porque una sociedad sin él sería completamente imposible (...) Imaginemos una sociedad de santos, ejemplar y perfecta. Allí, los delitos propiamente dichos no existen, pero las faltas que parecen pequeñas en la opinión normal provocan el mismo escándalo que un delito en las conciencias normales. Por la misma razón un hombre íntegro juzga sus pequeños errores con la misma severidad que la sociedad reserva para los delitos. (Durkheim, 1983).

Introducción

Las investigaciones en el ámbito de la criminología ponen de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad. En este sentido, el modelo “Barcelona” de seguridad quiere dar respuesta

¹ Director de Servicios de Prevención.

no solo a la reducción de la criminalidad sino también a su percepción social; quiere potenciar una sociedad tolerante, solidaria, participativa y corresponsable de las políticas públicas de seguridad. El objetivo es prever políticas de anticipación a los conflictos que sean capaces de gestionarlos.

Dos aspectos fundamentales deben ponerse de manifiesto: por una parte el espacio en el que se produce el conflicto y en el que deben ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o restablecer las relaciones distorsionadas, el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos; y por otra, la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad. Por ello defendemos que los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de una política de seguridad pública.

La seguridad pública es algo que hay que gestionar en relación con la proximidad de la emergencia del conflicto; esta gestión debe tener en cuenta las diferentes apreciaciones colectivas, debe ser capaz de modular las intervenciones públicas sobre la base de los recursos, de los conflictos y de la construcción social que de ellos se haga. En este sentido, parece claro que las autoridades de proximidad, los alcaldes y las alcaldesas son las figuras políticas mejor situadas para hacer frente a esa gestión: su especial situación entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de los servicios son una garantía de ello.

Este planteamiento, en el que la seguridad es un cúmulo de relaciones, algunas positivas y otras distorsionadas por el conflicto, es el que venimos aplicando en Barcelona desde 1984. Así nuestra política de seguridad no sólo integra las respuestas penales, sino que también incorpora como elemento central de su política criterios de prevención, de participación comunitaria, de solidaridad con las víctimas y también con los victimarios. Desde nuestra perspectiva es necesario elaborar un modelo de seguridad que incluya un modelo de autoridades, un modelo de coordinación de políticas y un modelo de participación comunitaria, en definitiva estamos planteando un “modelo de seguridad participado”.

Las líneas del modelo de Barcelona

Barcelona, aparte de algunos episodios puntuales, es una ciudad tranquila, pacífica, segura. El hecho de que los barceloneses tengan una relación con la ciudad desde una perspectiva multicéntrica en la que coexisten un centro político y administrativo, que permite cohesionar algunos rasgos de identidad colectiva, con los barrios donde se establecen las relaciones personales y de convivencia, y en los que se estructura un fuerte nivel de asociacionismo, configura una ciudad intensamente conocida y reconocida por sus habitantes, con una fuerte cohesión social más habitual de las ciudades medianas que de las grandes metrópolis.

La fractura de algunos de estos elementos explicaría, tal como explicitaba la Comisión ad hoc creada por el alcalde de la ciudad, en el año 1984, con el objetivo de establecer las líneas de una nueva política de seguridad para la ciudad, el episodio de miedo generado durante el año 1983.

Decía la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, en su informe *Del orden público a la seguridad ciudadana*:

La seguridad ciudadana es el resultado de una negociación constante entre la búsqueda de seguridad en la convivencia y la realidad insegura del ser humano, y precisa, de un marco social seguro para que cada individuo afronte libremente la inseguridad de su propia existencia y de unas condiciones de normalidad.

Condiciones que permitan percibir el compromiso social sobre la base de:

- a) Un grado de seguridad en la organización social de producción y en la previsión, aunque mínima, que garantice el futuro.
- b) El ajuste de la actividad política y del marco jurídico al ritmo de la vida social.
- c) Un funcionamiento conocido y reconocido de las instituciones públicas.
- d) El acoplamiento entre las normas y los valores sociales, así como un acuerdo general sobre el comportamiento de la población.

Un grado satisfactorio en el funcionamiento de las instituciones de transmisión cultural: la familia, la escuela, los media, etc.; así como la aceptación colectiva de lo inevitable del conflicto propio de toda vida social. (Comisión Técnica de Seguridad Urbana, 1984).

Asimismo de las propuestas de dicha comisión se extraen los criterios de la política de seguridad pública aplicada en Barcelona. Esta se plantea sobre la base de cuatro preceptos: prevención, represión, solidaridad y participación comunitaria, que deberán ser aplicados teniendo en cuenta: un alto nivel de conocimiento de la realidad, la cooperación y solidaridad institucional, la coordinación de las políticas y el desarrollo de programas.

De todas las conclusiones de la comisión, una de ellas fue fundamental para el desarrollo de nuestra política de seguridad: “la participación comunitaria en la definición de las políticas”. En este sentido se hizo evidente que el elemento principal para esta nueva concepción de la seguridad era la propia ciudad; la eficacia de las grandes opciones legislativas o gubernamentales depende de la apropiación social que se haga de ellas, en este sentido estamos convencidos que no es posible garantizar un nivel óptimo de seguridad y libertad sin tener en cuenta la corresponsabilidad de los ciudadanos en este ámbito de la vida de la ciudad.

Por otra parte, se propuso que esta nueva concepción de la seguridad urbana debía asentarse en la constitución de órganos de representación y debate, los Consejos de Seguridad o Prevención a nivel de la ciudad y también de los distritos.

El conocimiento de la realidad

Constatamos cómo el estilo de vida urbano se ha universalizado, y hablar de los problemas y la ciudad es hacerlo tanto de grandes conturbaciones –no se justifica en la actualidad calificar, por ejemplo, a Barcelona, Bilbao o Madrid como unidades urbanas en sí mismas, sino es para identificarlas y analizarlas como parte de una ciudad real mucho más amplia– como de ciudades medianas y pequeñas.

La densidad, el anonimato, las diferentes intensidades de tramas sociales y urbanas, la multiplicidad de usos del territorio y de los equipamientos, las situaciones económicas, la incidencia del paro, la motorización de la población, la facilidad de transporte, entre otros, son algunos factores reconocidos para dar coherencia a las tesis que sobre la violencia y la vida urbana vienen desarrollando las ciencias sociales.

En este sentido, si bien es cierto que los problemas relacionados con la acumulación de impactos de violencia se generan en el ámbito urbano, también lo es que hoy estos problemas ya no son patrimonio exclusivo de las grandes aglomeraciones sino que forman parte de la realidad de las ciudades medias e incluso pequeñas.

Parece pues fuera de toda duda que una de las cuestiones que más puede afectar, en realidad, ya lo está haciendo, la normalidad de la vida en las ciudades es la referida al impacto de la seguridad/inseguridad, y en especial a la percepción social que de ella se tiene.

Las investigaciones y el sentido común nos indican que la seguridad –o mejor el sentimiento de seguridad/inseguridad– es algo más que la ausencia de delitos, es una percepción y como tal una construcción social. Percepción que es uno de los elementos clave en la toma de decisiones de los ciudadanos, tanto en lo referente a sus actividades como a la intensidad de las relaciones sociales que establecen. No hay que olvidar que también influye en las actitudes de insolidaridad, intolerancia y en la demanda de respuestas individuales, y a menudo exclusivamente punitivas, al conflicto. También hay que destacar que ese tipo de respuestas punitivas se dirigen normalmente a los sectores sociales más vulnerables: los jóvenes, las minorías étnicas, los inmigrantes, entre otros.

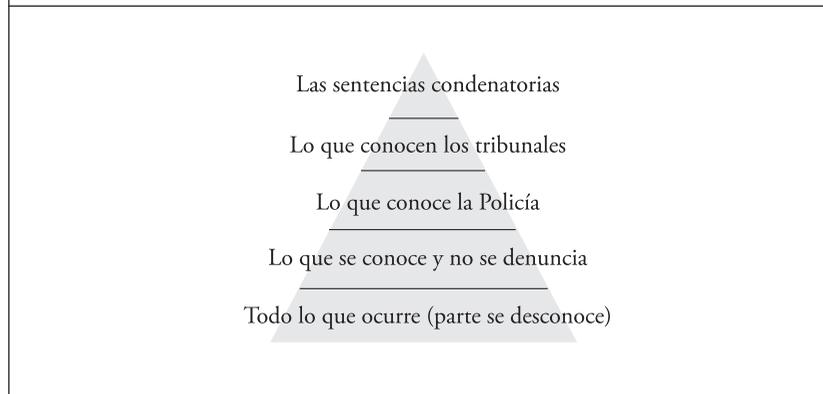
Desarrollar una gestión positiva de los conflictos, en definitiva gobernar, debe poner en consideración que la mera estructuración de servicios policiales, judiciales, sociales, etc., no es suficiente, ya que en la génesis del conflicto, y la delincuencia lo es, hay mucho de imagen, de percepción, de sensaciones. Así, pues, su gobierno ha de tenerlo en cuenta, ha de elaborar una política de recuperación de la distorsión social producida.

Así, desde nuestro punto de vista es fundamental desarrollar como base primaria de cualquier intervención pública en la gestión y prevención de los conflictos un intenso trabajo de conocimiento de la realidad que nos permita conocer tanto la actividad de los servicios –las estadísticas– como las sensaciones de la ciudadanía.

En este sentido somos de la opinión que cometeríamos un error si intentáramos evaluar el impacto de la violencia, solo a partir de lo que conocen los servicios, pues si algo sabemos es que no todo se denuncia ni

todo se registra. Podemos ver como lo que conocemos es una mínima parte de lo que ocurre, de hecho podríamos utilizar lo que se conoce como *iceberg* del conocimiento criminológico y tomando prestada –y modificando en parte– una sugestiva idea de López Rey, se podría hablar de cinco estadios que van de la máxima extensión real de la delincuencia –contando con su mínimo conocimiento o reconocimiento social– a la mínima extensión que se da precisamente con el máximo conocimiento/reconocimiento.

Figura 1. Formas de aproximarse a la magnitud de la violencia intrafamiliar / doméstica



Estos cinco estadios corresponden a cinco momentos sucesivos de las relaciones delictivas y se pueden asociar a las tres definiciones de lo que se entiende como delincuencia.

El *primer estadio* es el de todas las relaciones delictivas que hay en una sociedad, incluso aquellas de las que ni delincuentes ni víctimas son conscientes: es decir, toda la delincuencia realmente existente (la máxima extensión incluyendo el menor grado de reconocimiento social).

Segundo estadio: toda la delincuencia de la que son conscientes los actores que intervienen (delincuentes y víctimas), incluso aquella que ni se explica ni se denuncia. La diferencia entre este segundo nivel y los siguientes es la famosa “cifra oscura”.

El *tercer estadio* se limita a la delincuencia que llega a conocimiento de la Policía. Los datos policiales permiten la medida de este tercer estadio.

Al *cuarto estadio* le corresponde solo la delincuencia que llega a los tribunales (sea a través de denuncia directa, de la Policía, o de la acción de la fiscalía). Y finalmente, el quinto escalón lo constituye únicamente la delincuencia que los tribunales han sentenciado.

Llegar a los tribunales es el penúltimo paso en la formalización de un hecho como delictivo (*cuarto estadio*), la entrada en el sistema judicial no significa necesariamente su definitiva sanción. Judicialmente solo hay delincuencia si la sentencia es condenatoria (*quinto y último estadio*).

La encuesta de victimización de Barcelona

La encuesta de victimización de Barcelona lleva desde el año 1983 estudiando la problemática de la seguridad en la ciudad.

La estrategia metodológica de la encuesta consiste en estudiarla justamente desde la perspectiva de la ciudad: densidad, heterogeneidad e interactividad; en el bien entendido que la desigual producción y distribución de la delincuencia y la inseguridad están fuertemente asociadas con las diferencias sociales y de localización espacial que se dan en la ciudad. Por esto, tanto las hipótesis de trabajo como el análisis posterior tienen como variables independientes las diferencias sociales en la ciudad (la diferencial apropiación del espacio urbano) y su plasmación en la distribución territorial de la delincuencia y de la vivencia de la seguridad (el desigual riesgo de victimización de sus habitantes y la no menos desigual peligrosidad de los distritos y barrios).

La estrategia urbana implica diseñar una muestra y disponer de un tratamiento analítico que eviten la denominada “falacia ecológica”, que consiste a considerar la ciudad (o el país entero en algunas encuestas a escala superior) como un todo homogéneo, donde no hay ninguna incidencia territorial en la distribución de la delincuencia y la inseguridad. Obviamente, los problemas urbanos varían mucho de un barrio a otro, y ésta es precisamente la información que precisan los gestores públicos para el diseño de una adecuada política de prevención y seguridad ciudadana.

El universo a estudiar es el conjunto de la población mayor de 16 años que reside en la ciudad de Barcelona.

A partir del año 1989 se extendió la medición de la victimización y de la opinión sobre la seguridad a toda el área metropolitana de Barcelona. Desde el año 2000, una operación de convergencia entre la encuesta de Barcelona y la fase experimental de la encuesta de seguridad promovida por el gobierno catalán nos ha permitido que desde el 2001 se realice una sola operación de análisis en toda Catalunya, con una muestra aproximada de 13.500 entrevistas para una población de 5.500.000 de habitantes de más de 16 años.

Como decía con anterioridad, las políticas de seguridad deben tener en cuenta los aspectos objetivos y también los subjetivos; en este sentido, las herramientas de conocimiento también deben ser coherentes con dicha afirmación; por ello, la encuesta mide la victimización y también la percepción de los ciudadanos sobre la evolución de la seguridad en su barrio de residencia y en la ciudad en conjunto.

Tabla 1. La victimización en Barcelona, 1983-2004

Índice global de victimización	
1983	24,9
1984	24,9
1985	25,5
1986	26,2
1987	25,4
1988	21,6
1989	17,6
1990	18,0
1991	17,1
1992	17,0
1993	13,6
1994	18,0
1995	15,8
1996	14,1
1997	14,3
1998	13,4
1999	14,3
2000	16,4
2001	17,3
2002	18,4
2003	19,9

Tabla 2. Índice global de denuncias

Índices de denuncia	
1983	28,0
1984	27,7
1985	27,8
1986	26,1
1987	28,7
1988	33,8
1989	37,0
1990	39,7
1991	37,0
1992	41,2
1993	44,1
1994	40,1
1995	40,4
1996	42,0
1997	45,2
1998	46,0
1999	45,8
2000	44,0
2001	50,3
2002	45,2
2003	42,9

Tabla 3. Evaluación del nivel de seguridad en el barrio y en la ciudad

	En el barrio	En la ciudad
1984	4,6	4,1
1985	5,0	4,8
1986	5,1	4,8
1987	5,1	4,7
1988	4,2	3,8
1989	4,8	4,3
1990	5,0	4,3
1991	5,6	4,8
1992	5,5	5,0
1993	5,5	5,0
1994	5,7	5,2
1995	5,7	5,3
1996	5,8	5,6
1997	6,2	5,8
1998	6,8	6,2
1999	6,8	6,3
2000	6,4	6,1
2001	6,4	5,9
2002	6,3	5,1
2003	6,1	5,1
2004	6,0	5,2

Delincuencia y miedo: ¿fenómenos urbanos?

Uno de los aspectos a tener en cuenta, en la aproximación al análisis de las relaciones entre la delincuencia y el miedo, es el relativo a la escala de observación. En este sentido, el análisis de la delincuencia, hasta épocas muy recientes, era fundamentalmente una cuestión que sólo realizaban los Estados, los cuales mantenían el control sobre la información del sistema de justicia penal, y, a menudo, la opacidad de la información impedía los análisis de los impactos y relaciones del delito en las ciudades.

No es hasta épocas recientes cuando la investigación sobre la delincuencia y el miedo y su incidencia en las ciudades ha entrado a formar parte de las políticas de la gestión urbana; baste decir que no es hasta el año 1986 que el Consejo de Europa organiza la primera sesión de trabajo sobre el rol de las colectividades locales en la prevención de la inseguridad, o incluso deberemos esperar hasta el décimo congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena durante el mes de abril de 2000, que por primera vez se concluye “la necesidad de estudiar los efectos de la delincuencia en las zonas urbanas”.

En la actualidad está aceptado que los impactos del delito y la delincuencia tienen, en el medio urbano, su principal teatro de operaciones, y que es en las ciudades donde emergen los principales problemas de seguridad, donde deben ponerse a disposición los recursos de análisis y de respuesta institucional a las disfunciones sociales que generan los nuevos fenómenos que inciden en la seguridad y en su percepción, y hoy no podemos perder de vista que uno de los principales aspectos que están incidiendo en esas percepciones están vinculadas, en Europa, a los procesos migratorios, al desconocimiento y al miedo del “otro”.

Jordi Borja y Manuel Castells (1997: 418) proponen que, frente a la presión mediática, tecnológica y económica de la “cultura homogeneizadora” de la globalización, hoy las ciudades son las estructuras organizativas, sociales y políticas que están en mejor situación para hacer frente a las perversiones de esa globalización; su proximidad a los problemas reales de los ciudadanos les permite estructurar respuestas a partir de su rol histórico de establecer un sentimiento de pertenencia y de identidad basa-

do no en términos étnicos o culturales, sino en términos de cotidianidad, de normalidad de las relaciones entre diferentes, en definitiva de aceptación de la diferencia como algo normal y hasta provechoso para la comunidad en su conjunto.

Así pues, es en este marco de proximidad a la vida ciudadana donde los análisis sobre los impactos de la (in)seguridad en las ciudades encuentran relevancia y utilidad social, tanto por ser uno de los problemas principales con los que se encuentran las ciudades y su gestión como por la tendencia de la mayoría de la población mundial a concentrarse en las ciudades. El estudio y análisis de la seguridad, y de las consecuencias de la delincuencia en la vida de las ciudades, son hoy una necesidad para los gobiernos locales, a los que la comunidad científica ha de dar una respuesta incorporando su estudio a su quehacer investigador.

En la cita inicial de Durkheim se plantea una de las principales cuestiones a las que las ciudades han de dar respuesta, esto es, los límites en los que una organización social puede desarrollarse.

Y es en este sentido que uno de los aspectos que más puede afectar, de hecho ya lo está haciendo, la vida social de las ciudades es el referido a la seguridad o inseguridad y, más concretamente, a la percepción que de ella se tenga. Ésta se construye sobre la base de realidades y experiencias pero también, y de forma relevante, a partir de sensaciones y representaciones sobre lo que se considera peligroso, y en el caso del medio urbano, sobre los territorios y sobre los que en ellos lo habitan.

Así pues, el sentimiento de seguridad o inseguridad es algo más que la ausencia o presencia de delitos: es una percepción y como tal una construcción social; asimismo, es de destacar las diferencias y al mismo tiempo relaciones entre miedo difuso y miedo concreto, identificando al primero como aquel que se percibe con relación a fenómenos de carácter general y que se relaciona con riesgos indeterminados, siendo el segundo el vinculado, de manera fundada o no, directamente con las posibles experiencias vitales que se construyen básicamente en el medio urbano, espacio social y político donde se evidencian las contradicciones y limitaciones de la respuesta social y política a los problemas de cohesión social.

Los ejes de la intervención en Barcelona

- 1) Conocimiento de la realidad
 - a) encuesta de victimización
 - b) ecografía de la prevención del territorio
 - c) mesa de prevención en los territorios
 - d) servicios de bienestar social
 - e) Policía municipal
- 2) Educación y formación continua
 - a) proyecto educativo de ciudad
 - b) planes de formación para jóvenes
 - c) pacto industrial
- 3) Calidad de vida urbana
 - a) de los espacios públicos
 - b) uso social de los espacios
 - c) dignificación de las periferias
- 4) Respuesta a los conflictos
 - a) plan integral de servicios sociales
 - b) plan de acción frente a las drogas
 - c) programas con minorías
 - d) violencia y escuela
 - e) mediación comunitaria
- 5) La proximidad
 - a) descentralización de servicios
 - b) intervención en el ámbito comunitario
 - c) modular la respuesta a la percepción social
 - d) construir comunidad
 - e) Policía municipal asentada en el territorio

- 6) La participación ciudadana
 - a) los Consejos de prevención de los barrios
 - b) pactos cívicos (de la convivencia, movilidad, entre otros)
 - c) los servicios de las ONG y la sociedad civil y entidades
 - d) los núcleos o comisiones de seguimiento (PMAD, Bienestar Social)
- 7) La coordinación
 - a) transversalidad de programas
 - b) la proximidad de los operativos
 - c) los operadores terminales de un mismo sistema
 - e) consenso de circuitos
 - f) protocolos de intervención y de transferencia de la información
- 8) La solidaridad
 - a) los servicios de atención a las víctimas
 - b) la recuperación social de los victimarios
 - c) las prestaciones en beneficio de la comunidad
 - e) las medidas alternativas a la pena

Las nuevas demandas de seguridad

Hoy la seguridad es una cuestión vinculada al uso sobre un espacio público urbano, sometido a fuertes presiones: las nuevas situaciones urbanas, los procesos migratorios y los nuevos usos de los espacios generan sentimientos de pérdida y competencia sobre el uso social de los espacios.

De hecho, las nuevas demandas emergentes están generando cambios en la aproximación que, desde la administración municipal, venimos realizando a la gestión de la seguridad; en este sentido, podríamos evidenciar la existencia de una trilogía explicativa de las demandas de seguridad actuales: espacio público, jóvenes e inmigración.

Nuevas aproximaciones a la prevención en Barcelona

La justicia de proximidad, la definición y validación de un concepto mucho más amplio de lo que debemos entender como prevención, junto con la construcción de un nuevo modelo del sistema de seguridad en Barcelona, son los tres grandes retos que tenemos en la actualidad.

El medio urbano y la justicia

Es en la ciudad donde se han producido los cambios más relevantes en las estructuras sociales contemporáneas, y donde en el futuro se establecerán necesariamente las nuevas formas de intervención y de relación social; por otro lado, la especial situación que la justicia tiene en la percepción social y en la base de la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, hace que los gobiernos de las ciudades no puedan ni deban renunciar a intervenir en la definición de un ámbito tan importante de su vida social y política. Por ello, no ha de parecer extraño que los municipios se planteen líneas de intervención dirigidas hacia políticas reequilibradoras de acceso a la justicia y de reducción de la judicialización de la vida de las ciudades.

Por otro lado, es evidente que en el éxito de dichas políticas tendrá mucho que ver la percepción que los ciudadanos tengan de su relación con el medio urbano y con las condiciones de este. Entonces, debemos tener en cuenta que la percepción sobre la seguridad en las ciudades altera la demanda que se hace a la administración de justicia.

Al analizar el actual estado de la seguridad en las ciudades podemos apreciar cambios significativos en relación a situaciones relativamente recientes, y observamos como en los últimos años han ido emergiendo nuevas tipologías, algunas claramente delictivas, aunque la mayoría fácilmente podrían ser tipificadas como transgresiones normativas. Estas se caracterizan por estar enmarcadas en la violencia depredadora, la cual se dirige hacia un estilo de vida que ensalza la propiedad de los bienes de consumo al mismo tiempo que es incapaz de protegerlos.

Si anteriormente afirmábamos la importancia de la percepción que la comunidad tenga de las situaciones y de sus relaciones con el medio, bue-

no será tener en cuenta tres aspectos que desde nuestro punto de vista están incidiendo de forma capital en dicha representación social:

- La incorporación de las capas medias a la autoría de las nuevas formas de violencia y de las transgresiones, universalizando la entrada al sistema de control.
- Muchas de las nuevas tipologías delictivas o transgresoras se instalan dentro del propio sistema: se dirigen contra elementos emblemáticos de un cierto nivel de bienestar (mobiliario urbano, grafitis, vehículos, entre otros).
- Una competencia por la apropiación del territorio y del uso que de este se hace (intergeneraciones, minorías, entre otros).

Por otro lado se está produciendo una cierta monetarización de la seguridad y la justicia, estableciéndose grandes diferencias –en su acceso– en relación a la capacidad económica de los ciudadanos, ya sean víctimas o victimarios.

¿Es la justicia de proximidad la justicia de los pobres?, ¿es aconsejable que los asuntos de orden menor lleguen al sistema de justicia?, ¿son los conflictos entre vecinos susceptibles de ser tipificados como ilícitos penales?, ¿los nuevos fenómenos de vandalismo y conductas asociales han de ser resueltos desde la administración de justicia?

Esta situación, la generalización de estas tipologías y la incapacidad del sistema de dar una respuesta adecuada modifica las demandas que los ciudadanos hacen a la administración de justicia; asimismo, parece evidente que esa modificación tanto en la situación objetiva como en la percepción social aconseja plantearnos la función de la justicia como algo más que la corrección punitiva de las transgresiones, debe coadyuvar a restablecer la relación social distorsionada por el delito y/o la transgresión.

Así debe inexcusablemente realizar una búsqueda de sistemas alternativos a la punitividad actual, la pena debe reencontrar sus aspectos socializadores y pedagógicos, en especial en aquellos supuestos en que estén implicados los jóvenes.

La administración de justicia debe coadyuvar a encontrar propuestas que ayuden a modular las actitudes de la población, en especial si tenemos en cuenta que esta se instala entre:

- Una ambivalencia entre la defensa del ámbito privado (la familia, el domicilio) y la desconsideración hacia lo público y colectivo –aunque este haya sido reivindicado (conflictos entre vecinos, propiedad horizontal, ruidos, espacios comunitarios, entre otros).
- Una tolerancia claramente desresponsabilizadora hacia los actos de los propios (hijos) y una fuerte intolerancia hacia los ajenos (son los otros los violentos, los delincuentes, los jóvenes agresivos).

No podemos olvidar que estas actitudes se ven apoyadas por los poderes mediáticos que ejercen una fuerte influencia por medio de la acumulación de impactos informativos de valores y modelos de comportamiento ajenos a la propia cultura, lo que representa –especialmente en los menores– una dificultad para recepcionar parámetros sociales contrapuestos a los propios, consolidando lo que podríamos calificar de “emigración cultural permanente”; así como de la preponderancia de la técnica por encima de valores humanísticos y filosóficos.

Estas situaciones descritas comportan que, en la actualidad, la administración de justicia reciba una presión difícilmente soportable, haciendo más que previsible que en breve tiempo –de seguir las cosas así– se lleve a su colapso, con lo que implicaría la desprotección y desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones.

Los municipios y la Justicia

Si bien los municipios, como administración, no tienen atribuidas competencias en materia de justicia, sí que pueden y deben complementar y coadyuvar a la aproximación de la Justicia al medio urbano; el conocimiento que los gobiernos municipales tienen de las necesidades de los ciudadanos que residen en sus respectivos territorios y de las limitaciones de los servicios públicos pueden ayudar a recomponer una relación a menudo difícil entre los ciudadanos y la administración de Justicia.

Creemos que los gobiernos de las ciudades deben establecer políticas que sean capaces de prever el conflicto y, en el caso de que este se produz-

ca, gestionarlo. Resulta a todas luces necesario –para un desarrollo óptimo de las ciudades– dar una respuesta a los problemas derivados de:

- Sobrejudicialización de la vida de las ciudades.
- Delegación que los ciudadanos hacen a la administración de Justicia para que resuelva los conflictos más nimios.
- Saturación de la administración de Justicia.
- Emergencia de nuevos fenómenos asociales o delictivos.
- Falta de confianza en el sistema de Justicia.
- Limitaciones de las actuales respuestas del sistema de Justicia.

Las ciudades pueden y deben desarrollar políticas de aproximación de la administración de Justicia al medio urbano, de promoción del acceso de los ciudadanos a la Justicia; políticas que permitan transformar la operativa del sistema de Justicia y reducir el impacto de los conflictos en la vida social.

Desde la ciudad, creemos que la administración de Justicia no puede renunciar a implicarse en la vida social y política; así, respetando la independencia del Poder Judicial, no renuncian a trabajar por la optimización de su funcionamiento, por un acercamiento de la Justicia a la ciudad y por mejorar el acceso de los ciudadanos. Entonces, creemos que es posible desarrollar políticas de:

- Acercamiento de la administración de Justicia a los territorios.
- Promoción de la Justicia de paz.
- Estructuración de un sistema de mediación y conciliación de conflictos en el ámbito comunitario.
- Impulso de una cultura desjudicializadora de la vida social.
- Corresponsabilización de los ciudadanos en la resolución de sus propios conflictos.
- Impulso de la participación social.

La justicia de proximidad²

El reto de encontrar una propuesta útil y factible para las ciudades nos obliga, como paso previo, a intentar identificar lo que las ciudades entendemos como “justicia de proximidad”:

- Un sistema globalizador en la respuesta pública a la resolución de los conflictos, en este sentido el sistema puede englobar estructuras de ámbito judicial (juzgados de paz) y otras de ámbito extrajudicial (conciliación, mediación, etc.).
- Un sistema no orgánico que debería intervenir en el ámbito de los conflictos que se generan en los territorios de las ciudades. Estos conflictos, y en especial su acumulación, están distorsionando la vida social de las ciudades, influyendo de forma muy importante en la crisis y la exclusión social.

Las ciudades debemos trabajar cooperativamente en el conocimiento y en la estructuración de un sistema de resolución de conflictos que permita un acceso universal al derecho y a la justicia. En este sentido deberíamos trabajar sobre la base de:

- 1) Avanzar en el conocimiento de los diferentes sistemas de resolución de conflictos teniendo en cuenta los sistemas formales y también los informales.
- 2) Establecer el sistema de resolución de conflictos sobre la base del territorio, ya que si bien es en este donde se producen los conflictos, también debe ser en este donde se desarrollen las políticas para su resolución.
- 3) Las ciudades deberemos hacer especial referencia a la problemática derivada de las actuaciones de los segmentos de población más joven. Debemos ampliar nuestra intervención en el espacio previo al acceso a la jurisdicción ordinaria de los menores y jóvenes.
- 4) Por último, creemos que las ciudades y en especial sus gobiernos deben dar una respuesta a los conflictos de los que son víctimas desde

² Conclusiones del grupo de trabajo SecuCites-Justicia de proximidad. Europa, 1992.

perspectivas de resolución. Proponemos que se oficialice una declaración en pro de la mediación de los conflictos y que los gobiernos de las ciudades respondan ante los actos de los que son víctimas desde la aplicación de medidas alternativas a las actuales: la mediación, la conciliación y la reparación o trabajos en beneficio de la comunidad pueden ser las alternativas que, al margen de reparar el daño, contemplen también los aspectos educativos y socializadores que implica la responsabilización de los actos cometidos.

La percepción de los ciudadanos respecto a la seguridad y a su propio compromiso en la resolución de los conflictos se halla fuertemente influida por la confianza en las instituciones, por ello será fundamental seguir impulsando la aproximación de la justicia al medio urbano.

Es evidente que para desarrollar una política de compromiso colectivo en la resolución de los conflictos, la sociedad debe asumir un papel activo en la definición de las políticas y estrategias a seguir. La búsqueda de formas cooperativas de resolución de los conflictos parece aconsejar una política decidida de impulso de estructuras de *mediación y conciliación* en los conflictos de la vida cotidiana. Política que debe apoyarse en la recuperación, por parte de la comunidad, de su capacidad de resolución de los conflictos, y en el desarrollo de una conciencia de tolerancia del conflicto.

Parece fuera de toda duda que no es posible resolver los conflictos sin una toma de conciencia de que el conflicto forma parte de la vida social, y que es patrimonio de las sociedades avanzadas y complejas la capacidad para encontrar las vías más adecuadas para su solución.

Estamos convencidos de que en muchos casos la judicialización de determinadas conductas no genera la resolución del conflicto, más bien, al contrario, la relación social que se ha distorsionado queda permanentemente deteriorada.

El impulso y la búsqueda de nuevos espacios para la resolución de los conflictos puede permitir la superación de los actuales niveles de tipificación en los códigos de muchos asuntos que hoy en día tienen su ámbito de resolución en la vía judicial; el objetivo debe situarse en reducir esta excesiva influencia del ámbito judicial en la vida social y política de la ciudad.

El objetivo final debe situarse en la recuperación social tanto de la víctima como del victimario. Este impulso al compromiso social con el conflicto será fundamental en la construcción de una ciudad más justa, solidaria y tolerante.

Por último, este compromiso colectivo debe ayudar a que las administraciones públicas se decidan a utilizar los recursos que permite la legislación en el ámbito de las medidas alternativas y a la toma de conciencia social de que el conflicto forma parte de la ciudad y que es la ciudad la que debe y puede responsabilizarse de la resolución de muchos de sus propios conflictos.

Una nueva definición de prevención

Este proyecto asume y valoriza que desde la mayoría de las áreas del Ayuntamiento y desde la propia comunidad se están impulsando acciones de prevención. Su enfoque es totalmente transversal pues queremos, desde toda la organización, impactar coherentemente y positivamente en la consolidación de la política de prevención.

Se trata de poner en valor aquello que la propia ciudad, y no tan sólo la administración pública, viene realizando en esta materia, y hacerlo desde la proactividad.

Por otro lado, el proyecto también pretende valorizar social y políticamente el trabajo y el esfuerzo de aquellos profesionales o ciudadanos que desde las organizaciones no gubernamentales, desde las empresas no lucrativas, están a pie de obra.

Cuatro son las fases básicas de este proyecto:

- 1) Definir y validar un nuevo concepto de prevención más amplio. Proponemos una definición operativa en cuatro tipologías de prevención:

Prevención 1: Estructural o general. (Accesibilidad, nuevas centralidades, espacios públicos, movilidad, desarrollo de actividades productivas y de promoción laboral...). Es decir, las transformaciones genera-

les de la ciudad para generar oportunidades para una mejor integración de los espacios y las personas.

Prevención 2: De acción inclusiva. (Medidas específicas de educación, bienestar social, sanidad, vivienda, trabajo, atención a los drogodependientes, etc.). Por lo tanto, medidas de acción positiva hacia los grupos más vulnerables para que puedan acceder a las oportunidades que se generan en la Prevención 1.

Prevención 3: De atención social. Reducir la reacción negativa respecto a grupos o individuos infractores. Tolerancia, civismo, promoción de convivencia en espacios públicos, acciones de trabajo comunitario, gestión positiva de conflictos, medidas de atención a víctimas, medios de comunicación.

Prevención 4: Disuasoria. Dificultar la comisión de delitos (vigilancia, policías de proximidad, diseño urbano, dispositivos y patrullaje policial, etc.).

- 2) Cuantificar lo que se está haciendo en Barcelona en materia de prevención.
 - Para obtener un alto conocimiento de las acciones y servicios de prevención que se realizan en la ciudad.
 - Para poner en valor toda esta información y socializarla a todos aquellos que intervienen en el campo de la prevención.
 - Cuantificar desde este nuevo concepto de prevención y a partir de: información cuantitativa disponible e información cualitativa.
- 3) Implicando a todas las áreas de gestión, tanto en la propia definición como en la operatividad.
- 4) Mapa de equipamientos y recursos en prevención de la ciudad.

Bibliografía

- Borja, Jordi, y Manuel Castells (1997). *Local y Global*. UNCHS. Madrid: Santillana Editores.
- Comisión Técnica de Seguridad Urbana (1984). *Del orden público a la seguridad ciudadana*. Barcelona.
- Durkheim, Emile (1983). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Los Libros de Plon.

Breve reseña de los autores

Alberto Camardiel

Licenciado en estadística por la Universidad Central de Venezuela y magíster en Estadística por la Universidad de Stanford. Actualmente se desempeña como profesor titular de la Universidad Central de Venezuela en el área de postgrado en Estadística y Actuario (APGEA) donde dirige el Laboratorio de Estadística y Análisis de Datos. Fue director de la Escuela de Estadística y Ciencias Actuariales y del APGEA de la misma universidad. Además, se desempeña como asesor estadístico e investigador del Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO).

Jaume Curbet

Actualmente se desempeña como Director del Proyecto Seguridad Ciudadana de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Observatorio del Riesgo de Catalunya (Instituto de Estudios de la Seguridad). Ha sido coordinador de la Encuesta de Victimización del Área Metropolitana de Barcelona y editor de la revista *Seguridad Sostenible*. Enseña en varias universidades españolas y ha asesorado en materia de seguridad pública a varios gobiernos autonómicos de España. Es autor de varios artículos y libros como: *Una seguridad ilusoria* (2003), *La glocalización de la (in)seguridad* (2006) y *Conflictos globales, violencias locales* (2007).

Johanna Espín

B.A. en Relaciones Internacionales y Administración de Empresas por la Universidad San Francisco de Quito. Actualmente cursa la maestría en Desarrollo Local y Territorio en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y se desempeña como investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad de la misma institución. Además, coordina el proyecto Observatorios de Violencia en la Frontera Norte dentro del mismo programa. Correo electrónico: jpespin@flacso.org.ec

Rafael Espinosa

Médico epidemiólogo. Actualmente se desempeña como investigador asociado del Instituto de Investigaciones y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social (CISALVA) de la Universidad del Valle. Ha participado como coautor de las recientes publicaciones: “Domestic Violence Surveillance System: a Model”, *Revista de Salud Pública de México* (2008); *Guía metodológica para la replicación de observatorios municipales de violencia*, Editorial Catorse, Cali (2008); “The Evaluation of a Surveillance System for Violent and Non-intentional Injury Mortality in Colombian Cities”, *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* (2007). Correo electrónico: espinosa48@yahoo.com

Paco García

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Obtuvo un Diploma Superior en Gestión del Desarrollo por la Escuela de Ciencias Humanas de la Université Libre de Bruselas. Actualmente cursa la maestría en Antropología Cultural en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador y se desempeña como Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. Correo electrónico: pgarciaju@yahoo.fr

Sara Löfberg

B.Sc en Relaciones Internacionales por la Universidad de Westminster. Actualmente cursa la maestría en Relaciones Internacionales en London School of Economics and Political Science (LSE). Sus investigaciones académicas principales han girado en torno a temas de política exterior de los Estados Unidos y sobre Seguridad Internacional. En el año 2008 trabajó como pasante en FLACSO sede Ecuador y realizó estudios sobre prevención del delito a través de herramientas como la video vigilancia pública. Correo electrónico: s_a_r_a_83@hotmail.com

Luciane Patricio

Cientista social por la Universidad Federal de Río de Janeiro y especialista en políticas públicas en justicia criminal y seguridad pública y magíster en Antropología por la Universidad Federal Fluminense. Actualmente

curso el doctorado en Antropología por la misma institución y se desempeña como profesora de la Universidad Candido Mendes y como consultora de la organización Viva Río en el área de seguridad pública municipal. Correo electrónico: luciane.patricio@uol.com.br

Germán Rey

Psicólogo por la Universidad de Colombia y la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Estudios en Periodismo de la Universidad Javeriana y profesor de la Maestría en Comunicación. Ha publicado varios libros sobre industrias culturales y comunicación. Actualmente continúa su trabajo como periodista de opinión, articulista especializado en televisión e investigador social. Correo electrónico: germrey@hotmail.com

Ludmila Ribeiro

Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Minas Gerais y Administradora Pública y magíster en Gestión de Políticas Sociales por la Escuela de Gobierno de la Fundación. Actualmente cursa el doctorado en Sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro y se desempeña como investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida y como consultora de la organización Viva Río en el área de seguridad pública municipal. Correo electrónico: ludmila.ribeiro@gmail.com

Omar Rincón

Magíster en Educación. Estudió Dirección de Cine en la Universidad de Nueva York. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Competencia en Comunicación para América Latina de la Fundación Friedrich Ebert. Además, se desempeña como profesor asociado de la Universidad Javeriana, de la Universidad de los Andes y como analista del diario *El Tiempo*. Correo electrónico: orincon@uniandes.edu.co

Alfredo Santillán

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y magíster en Antropología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO, sede Ecuador. Actualmente se desempeña como Coordinador del Área de Seguridad Ciudadana del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador. Ha participado como compilador de los libros *Ciudad segura 1* (2007) y *Ciudad segura 2* (2008); además, ha publicado diversos artículos en revistas especializadas en la materia. Correo electrónico: amantillan@flacso.org.ec

Máximo Sozzo

Profesor e investigador de Sociología y Criminología en la Universidad Nacional del Litoral. Dirige el programa Delito y Sociedad y el Observatorio Prisión y Derechos Humanos de la UNL. Es consultor particular y ha participado en proyectos gubernamentales como la Comisión de Diseño del Plan Nacional de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, entre otros. Ha sido y es director de numerosas investigaciones en el campo criminológico, así como también profesor de posgrado en universidades argentinas y extranjeras.

Gildardo Vanegas

Sociólogo por la Universidad del Valle y magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Actualmente se desempeña como docente e investigador en el Departamento de Ciencia Política y en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca. Correo electrónico: gildardo3@gmail.com

Este libro se terminó de
imprimir en enero de 2009
en la imprenta RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador