

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO

(Sede Ecuador)

MAESTRÍA EN

CIENCIAS SOCIALES

CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

DELINCUENCIA CALLEJERA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD

CIUDADANA EN QUITO (2001-2005)

JUAN CARLOS PACHECO GIRALDO

MARZO DE 2006

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos.....	7
Introducción	8
La posición de la delincuencia callejera frente al fenómeno violento	12
La ubicación del robo “predatorio” en la victimización y en la relación víctima-victimario	18
La hipótesis a defender	22
Capítulo 1: Un contexto problemático	25
1.1 Violencia, Transgresión y victimización	25
1.1.1 Los homicidios	25
1.1.2 Robos y agresiones.....	30
1.2 Quito: Un entorno propicio para la violencia y la delincuencia.....	35
1.3 Conclusiones.....	37
Capítulo 2: Explicaciones sobre las personas que delinquen.....	38
2.1 La discusión actual sobre la criminalidad y la violencia.....	38
2.1.2 Discusión Teórica: tomar un camino	39
2.1.2.1 Elementos generales	39
2.1.2.2 El enfoque epidemiológico	40
2.1.3 Personas que delinquen en el Cono Sur.....	45
2.2 El curso de vida (course of life): una perspectiva dinámica del crimen	47
2.2.2.1 Síntesis del estado del arte para las teorías del “curso de vida”	48
2.2.2.2 Teoría de Loeber y LeBlanc.....	50
2.2.2.3 Aged-Graded Theory.....	53
2.2.3 Discusión	53
Capítulo 3: La delincuencia callejera en Quito	55
Preámbulo	55
3.1 El “curso de vida” en las historias de personas que han delinquido	57
3.1.1 Infancia (0-10 años).....	58
3.1.2 Pubertad y adolescencia (10-18 años)	64
3.1.3 Transición a la adultez joven (18 y más años)	72
3.1.4 Desistir	79
3.2 Un ejemplo: el caso de Carlos, ¿puede el amor redimir?	82
3.2.1 Los antecedentes familiares	83
3.2.2 Un viraje decisivo: droga y robo.....	83
3.2.3 Años de droga y crimen.....	85
3.2.4 Cárcel y más cárcel	88
3.2.5 Esperanza hoy: ¿puede el amor redimir?	88
3.2.6 Moraleja	89
3.2.7. Algunos puntos de análisis	90
3.2.7.1 Explicación y la historia de vida de Carlos	90
3.2.7.2 Reflexiones generales	90
3.3 Conclusiones.....	91
Capítulo 4: La construcción de la agenda de Seguridad Ciudadana (2001-junio de 2005).....	98
4.1 Aspectos generales.....	98
4.2 La subida de Paco Moncayo a la alcaldía	99
4.2.1 Antecedentes.....	99
4.2.2 El comienzo	100
4.3 Cambio de rumbo: la dirección de Miriam Garcés	102

4.4.1 Un énfasis que no cuaja: la visión de salud	108
4.4.2 El Pacto por la Seguridad	109
4.4.2.1 La influencia de Bogotá.....	109
4.4.2.2 El diagnóstico en el documento “Pacto por la seguridad”.....	112
4.5 La presión ciudadana	114
4.6 La consolidación de la agenda: vigilantismo y control	116
Capítulo 5: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (NACIONAL)	123
5.1 Elementos generales	123
5.2 Los vacíos legales.....	126
5.3 La Presidencia de la República	127
5.4 El Ministerio de Gobierno y Policía	127
5.5 Municipio y Policía Nacional	129
5.5.1 La crisis de la Policía	129
5.5.2 Las relaciones de la Policía con el Municipio de Quito.....	129
5.5.2.1 CORPOSEGURIDAD y la Policía	130
5.5.2.2 El trabajo con la comunidad y la policía comunitaria.....	134
5.6 El Municipio de Quito y el Sistema Judicial	138
5.6.1 Introducción: la crisis.....	138
5.6.2 Las relaciones entre el Ministerio Público y el Municipio de Quito	140
5.6.2.1 El problema de la eficiencia y los CEMEJ	141
5.6.2.2 El programa de protección a testigos	141
5.7 El Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación.....	143
5.8 La Dirección Nacional de Género y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana	144
5.9 Conclusiones.....	146
Capítulo 6: Primer problema. La fragmentación y debilidad del Estado (LOCAL)	148
6.1 Elementos generales	148
6.2 La Dirección de Seguridad, el Consejo Metropolitano de Seguridad y la Comisión de Seguridad del Concejo.....	148
6.2.1 El Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana.....	148
6.2.2 La Comisión de Seguridad del Concejo	150
6.3 El eje social y la Dirección de Seguridad.....	150
6.3.1 La Dirección de Salud	151
6.3.2 La Dirección de Educación	151
6.3.3 El Patronato San José.....	152
6.4 La gestión de la Dirección de Seguridad	156
6.4.1 La Unidad PA-VIF-G-MI	156
6.4.1.1 Redes de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar	158
6.4.1.2 Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ’s).....	159
6.4.2 La Unidad de Convivencia Ciudadana.....	162
6.4.3 La Policía Metropolitana.....	167
6.5 A modo de conclusiones: el reforzamiento del modelo situacional	168
Capítulo 7: Segundo problema. Miedo al crimen y control situacional	172
Introducción.....	172
7.1 Aspectos generales.....	173
7.2 La percepción de inseguridad y el miedo al crimen	173
7.3 El modelo tradicional: Miedo al crimen/percepción del riesgo	175
7.3.1 Las teorías tradicionales	176
7.3.1.1 La perspectiva sociodemográfica.....	176

7.3.1.2 El modelo ecológico	176
7.3.1.3 El modelo de las “actividades de rutina”	177
7.3.1.4 El modelo de integración vecinal	177
7.3.2 El modelo a explorar	178
7.3.2.1 Las hipótesis	178
7.3.2.2 El miedo al crimen y las personas individualmente consideradas	180
7.3.2.2.1 Percepción de inseguridad y victimización	180
7.3.2.2.2 Sexo, edad y nivel educativo	181
7.3.2.2.3 Empleo e ingresos	183
7.3.2.3 El miedo al crimen y los jefes de hogar	184
7.3.2.3.1 La percepción de inseguridad y la victimización	184
7.3.2.3.2 Aspectos sociodemográficos	185
7.3.2.3.3 Empleo e ingresos	186
7.3.2.3.4 Solidaridad barrial	187
7.3.2.3.5 Sistemas de seguridad para el hogar	187
7.4 Modelo socio-político: Instigadores del miedo	189
7.4.1 La demanda ciudadana por mayor control	194
7.4.2 La construcción del miedo a partir de los medios de comunicación	198
7.4.2.1 Los periódicos	199
7.4.2.1.1 Los temas	199
7.4.2.1.2 Un ejemplo: el manual de seguridad impulsado por La Hora	203
7.4.2.2 La televisión	205
7.4.2.2.1 Aspectos generales	205
7.4.2.2.2 Los “Noticieros de la Comunidad” en Quito y su mensaje	207
7.5 Conclusiones	214
Capítulo 8: Tercer problema. Desconocimiento de la realidad	217
Introducción	217
8.1 Precariedad en la producción de conocimiento	217
8.1.1 Las encuestas de victimización	217
8.1.2 Ensayística, generalismo y ausencia de estudios para Quito	219
8.2 La debilidad del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	227
8.2.1 Aspectos generales	227
8.2.2 El tipo de información producida o procesada	228
8.2.3 Gestión de la información	232
8.2.4 Los cambios recientes	237
8.2.5 Los efectos del Observatorio	238
8.3 Conclusiones	240
8.3.1 Sobre las condiciones de la información	240
8.3.2 Sobre el Observatorio	241
8.3.2 Las consecuencias para la gestión	250
Conclusiones y Recomendaciones	252
Introducción: lo político es esencial	252
A. Conclusiones generales	255
B. Recomendaciones	267
Bibliografía	282
ANEXO CAPÍTULO 2A	288
ANEXO CAPÍTULO 2B	292
ANEXO CAPÍTULO 3A	295

ANEXO CAPÍTULO 3B	300
ANEXO CAPÍTULO 4A	414

La información era consolidada y se correspondía con la Provincia de Pichincha, por tanto no discriminaba entre del Distrito Metropolitano de Quito y el resto de la provincia.

La información sobre muertes violentas que presentaba el Departamento Médico Legal contenía inconsistencias en cuanto a las muertes sin diagnóstico específico lo que en parte obedecía al uso interno de esta información, destinada a reportes hacia la Dirección de Operaciones donde lo más importante representaba el número de cadáveres autopsiados. La clasificación de muertes estaba determinada por el criterio clínico-patológico.

Mediante una negociación entre el Departamento Médico Legal y la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana representada por Lorena Vinuesa, se alcanzó un acuerdo para los siguientes objetivos: a) el establecimiento de la posible causa de muerte según la metodología del Observatorio; y b) con base en la revisión de las fichas de Departamento Médico Legal, construir una base de datos que pueda facilitar su adecuada interpretación y análisis²⁰³. Se capturaron los datos en una hoja electrónica de Excel y finalmente se ha diseñado una aplicación informática en Access que todavía no está en funcionamiento.

Producto de estas reuniones se alcanzaron acuerdos importantes y colaboración progresiva entre el personal del Observatorio y el Departamento de Medicina Legal²⁰⁴, para la revisión de expedientes y para depurar la información ajustada a las variables del Observatorio.

Cuando se visualizó que las muertes por accidente de tránsito se constituían en la principal causa de muerte externa en el DMQ, se evidenció la necesidad de construir una base de datos que permitiera abordar el problema global de la accidentalidad, en especial para determinar los factores que inciden en el fenómeno, así como el tipo de personas afectadas.

El principal problema de la información sobre accidentes de tránsito radicaba en que estaba dispersa en las diferentes unidades descentralizadas de la policía. Ello implicaba que se debía negociar con cada una de estas unidades, con el riesgo de no completar la totalidad de datos necesarios. El Observatorio debió identificar el área de la Policía más adecuada para centralizar la información, analizarla e involucrar a la entidad en el estudio de la problemática. De hecho la tradición se limitaba a hacer estudios de peritaje sobre los accidentes. Los funcionarios del Observatorio se dirigieron al Servicio de Investigaciones de Accidentes de Tránsito (SIAT) para dar a conocer la incidencia e importancia de la accidentalidad de tránsito en el DMQ y presentar al idea de centralizar la información dispersa. El Capitán Abarcas (jefe del SIAT) solicitó al Jefe Provincial de Tránsito para que oficiara a las diferentes unidades el envío de información al SIAT. El proceso se agilizó por la colaboración de la

²⁰³ Según el Director del Observatorio (comunicación oral) en general la información sobre homicidios desde Medicina Legal es confiable. Las muertes indeterminadas son menos del 3% que no altera la tendencia y la interpretación.

²⁰⁴ Según el Director del Observatorio este intercambio le ha implicado al Departamento Médico Legal un afinamiento de los datos. Es de aclarar que los médicos legistas no dan diagnósticos definitivos, sino apoyo a la Fiscalía y a la Policía Judicial desde una perspectiva técnica.

Dirección Nacional de Planificación de la Policía, la cual incidió para que el comandante general diera la orden para la centralización de la información. La información comenzó a fluir desde marzo de 2004, y se pudo construir la base de datos del mencionado año.

En consecuencia el Observatorio aumentó su capacidad de análisis, llegando a establecer en detalle la incidencia de la accidentalidad en puntos exactos (georreferenciación) y por tanto establecer lugares conflictivos y cruciales del fenómeno.

El SIAT le ha solicitado al Observatorio un concepto sobre la inconsistencia de la información de los partes policiales, lo cual ha redundado en un mejoramiento de la información.

Las relaciones con la Policía han mejorado sustancialmente, pasando de la hostilidad y cierre por el “espíritu de cuerpo” o deseos de protagonismo, a una cordial relación y trabajo conjunto. El problema se da por la rotación de los mandos altos y territoriales, lo que genera discontinuidad, donde el Observatorio tiene que volver a informar sobre los convenios y las actividades que se han realizado.

b. La DINAPEN

Los datos sobre maltrato infantil se toman de la DINAPEN y que se integraron en el Boletín No. 3 (periodo enero-mayo de 2004). Según el Director del Observatorio la situación de manejo de la información ha sido más fácil, pues ha habido apertura amplia. Se necesita, según el Director, ordenar un poco más la información. El proceso allí es que captura la información en una hoja de cálculo, se hace un proceso según las medidas establecidas por la institución, se realiza una evaluación de gestión (número de casos atendidos), pero posteriormente han tenido un consolidado y demandan una mayor relación con el Observatorio para mejorar la calidad de los datos. Según el Director, es allí en donde el Observatorio no ha tenido la respuesta tan rápida como se debiera.

c. Los delitos y la Fiscalía

La Dirección Nacional de Policía Judicial hasta febrero de 2004 suministraba información atinente al número de denuncias según tipo de delito. Esta información no estaba desagregada²⁰⁵, teniéndose que trabajar a nivel de toda la Provincia de Pichincha. Por ese tiempo se estimaba que un 25% de las denuncias se daba por fuera del DMQ, pero esta estimación era imprecisa y era realizada por la Policía. Una revisión del proceso legal de denuncia llevó a la conclusión de que la información, en última instancia, reposaba en el Ministerio Público de Pichincha.

²⁰⁵ El problema de la medición, según el Director del Observatorio, se da en (a) tipificaciones del delito que a veces no discriminan el fenómeno real (ejemplo el secuestro “express”), pues (b) surgen nuevos tipos de delito que no se adecúan a la realidad en sus cambios. Según el funcionario ello podría mejorarse a través de recolección de datos desde la Policía Comunitaria. La información día a día no está siendo asumida por el Observatorio (quizás sí por la Policía), y se delimitan por nueve variables. La posible razón por la que la Policía no entrega desagregada en el espacios información es porque no geoposicionan sus acciones.

La necesidad de desagregación llevó a adelantar una negociación, avalada por un convenio en marcha que buscaba el funcionamiento de los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ). En ese convenio una de las obligaciones de la Fiscalía era permitir el acceso a la información sobre denuncias. Con base en los lineamientos del convenio se adelantaron conversaciones con la Dra. María Cerón, Ministra Fiscal Distrital de Pichincha, dándole a conocer los objetivos del Observatorio e invitando a la entidad a participar del Observatorio, por medio del Comité Técnico Interinstitucional.

Fruto de la negociación fue el acceso a la información dentro de todas las unidades del Ministerio Público de Pichincha para construir una base de datos de delitos en el DMQ²⁰⁶. Se encontró que la Fiscalía no tiene un método cronológico de archivado de los expedientes, lo que dificulta la organización de la información y por ende la alimentación de la base de datos. En ello es determinante el hecho de que cada proceso debe cumplir unos pasos por diversas instancias de la misma fiscalía: unidad de recepción de denuncias, calificación del delito, asignación de unidad de la denuncia, sorteo y asignación del fiscal, para iniciar propiamente la investigación.

En teoría todos los datos oficiales pasan por la Fiscalía (por que el Código Penal dispone que todas las denuncias por delito pasen por el Ministerio Público). Pero no todos los delitos se denuncian, en especial los delitos a personas y domicilios, aunque sí en la mayoría de los robos a bancos y automóviles.

Los funcionarios del Observatorio no pueden hacer cambios en cuanto a los procesos de la Fiscalía y deben trabajar en un espacio estrecho en cada unidad. Y hay que recordar que en un primer momento de negociación era complicada por la confidencialidad de los datos, en especial en delitos sexuales (que solo pueden ser consultados por mujeres).

Sin embargo se ha logrado construir y alimentar la base de datos (año 2004 hasta septiembre del mencionado año), y también se ha obtenido que la Fiscalía participe en el Comité Técnico Interinstitucional.

El acceso a la información de la Fiscalía implicó una ganancia en la calidad de los datos en cuanto a (a) la posibilidad de georreferenciación y de la descripción socioeconómica de las personas (que no se tenía de los datos de la Policía, que eran consolidados para todo Pichincha); (b) y de allí se pudieron hacer los cruces entre las variables del fenómeno. Ello también ha significado una ganancia para la Policía con la georreferenciación (para operaciones). El control de la información se ha realizado cruzando los consolidados de la Policía y de la Fiscalía. De allí se ha establecido que las variaciones son muy pequeñas²⁰⁷.

²⁰⁶ El problema de la información tiene que ver que cuando hay rotación de los fiscales (o vacaciones), hay que convencer a cada uno de que hay un acuerdo, de que la información es necesaria, incluso teniéndose que acudir a instancias superiores e invocando el convenio entre el Municipio y el Ministerio Público (que se respeta). Esto también se refuerza porque el Observatorio no tiene una oficina reconocida dentro de la Fiscalía que lo identifique como acopiador de datos.

²⁰⁷ Según el Director del Observatorio (comunicación oral), hay ciertos desfases entre el Departamento Médico Legal de la Policía y la Fiscalía (por tramitología y demoras desde la primera institución y deficiencias comunicaciones), en cuanto a la coordinación de acciones, que desfasa en tiempo la información, que hay que corregir con la primera fuente (para algunas necropsias). Ello se complementa con la información de los hospitales, pues algunos de los fallecidos son de otros cantones.

Delicia, como arriba se dijo, se ha dado un híbrido entre recolección manual y recolección informatizada, pero se ha corregido.

El hecho de la ficha única ha permitido que hacia el futuro se pueda georreferenciar (hay un ítem de dirección obligatoria) y así detectar en qué zonas se da el maltrato infantil (aunque sería, según el Director del Observatorio una información no tan útil, aunque se podrían determinar “densidades” del fenómeno). Además se podrán detectar múltiples denuncias de una persona victimizada varias veces (número de cédula como número índice). En otras palabras, se podría detectar la “ruta del dolor” y así detectar la historia de los casos.

En otras palabras, y según el Director del Observatorio este esquema de información se ha asumido en el nivel directivo²⁰⁹, pero con más dificultades en el nivel operativo.

Se plantean tareas, según el Director, como: uso del software, información no tan cercana (sino mejor una red “on line”, para georreferenciar y ver tendencias no tan tardías, al mes).

Debería haber un convenio para particularizar la información por Comisaría.

8.2.4 Los cambios recientes

La información del Observatorio ha conducido a que se dé un acopio de tres grandes fuentes (Policía, Fiscalía y Dirección de Género), lo que hacia el futuro debería constituirse en un sistema integrado de información (informatizado): base de datos, indicadores, indicadores integrados e índices. Ello deberá implicar capacitación de todos los equipos institucionales que lleve a que se comience el funcionamiento del sistema.

Las necesidades del cruce de información le genera al Observatorio un movimiento de acceso de información que se descentralice de las fuentes tradicionales que son la Policía Nacional, la Fiscalía y quizás las Comisarías. Esta tendencia se da en principio por la necesidad de solucionar, al menos parcialmente, el vacío informativo existente entre las denuncias y el fenómeno real.

El ejemplo más claro es el caso de la Fiscalía. Se ha dado el ensayo de descentralización con el CEMEFJ de La Delicia, lo que ha permitido receptor denuncias que de otra forma no se hubiesen dado²¹⁰. En este sentido, la descentralización podría mejorar la calidad de la información.

Es por ello que se han considerado tres fuentes complementarias de recolección: (i) Policía Comunitaria; (ii) Centro de Atención Ciudadana; y (iii) comunidades.

Frente a estas últimas el Observatorio ha tenido diversas reuniones, que han incluido naturalmente a las autoridades zonales. Se han detectado, en el sentir del Director del Observatorio, ciertas necesidades. De un lado indagar si los datos son confiables. Lo que la gente concluye de que si bien son datos que dan pistas, no reflejan

²⁰⁹ Según el Director del Observatorio un problema ha sido el interinazgo en la Dirección Nacional de Género, que como se sabe quedó sin cabeza visible a raíz de la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez.

²¹⁰ Se debe recordar que en ese esquema, como se verá más abajo, la Fiscalía se organiza en unidades especializadas, mientras que en el CEMEFJ el fiscal atiende todo tipo de casos.

(iii) En el caso de las comunidades algunas sabían que había cifras sobre homicidios. El barrio La Tola, según una reunión tenida con las personas del Observatorio, por ejemplo constató la reducción del delito y de homicidios. Algo similar se da con La Floresta, que utiliza los datos del Observatorio. Sin embargo, las comunidades en general no conocen la información del Observatorio.

Frente a esto el Observatorio está saliendo a las comunidades. De allí han salido propuestas: reforma a la ley (reforma de la Policía Comunitaria), descentralización de la Fiscalía, para mejorar la tasa de denuncias. Quienes se han involucrado mayoritariamente son los estratos populares. Además las comunidades están comenzando a colaborar para que la información se complete.

Las visitas han suscitado reacciones comunitarias. El caso del barrio de Turubamba, ubicado al sur y de alto conflicto social y delictivo, la comunidad se ha organizado para mejorar la calidad de vida. La Mariscal busca un mejoramiento de ingresos, pues es una zona relacionada con el turismo. En las dos comunidades se han utilizado datos del Observatorio y se han desarrollado planes locales de origen ciudadano. Turubamba plantea la recuperación de los espacios públicos, realizando mingas, sobre todo en espacios de conflicto (tomado por el delito), incluyendo locales inutilizados construidos por el Consejo Provincial de Pichincha, proponiendo talleres con los niños, centros de intercambio intergeneracional, para recuperar la solidaridad. Para La Mariscal la Policía asume el plan de seguridad, con fuerte uso de los recursos policiales y gran participación de la Cámara de Turismo. En Los Chillos se plantea que la comunidad salga a las vías de mayor flujo para realizar educación vial. En Conocoto alto en 2000 se construyó una sede para la Policía Comunitaria y se pide la presencia de la Policía (que va a ser asignada). Allí la comunidad conoce en dónde se ubican los sitios de conflicto. En Amagüaña no se plantea la solución al problema pidiendo más policías, sino que se plantea más acción por parte de la comunidad.

(iv) En el nivel de la administración municipal el Observatorio representa un suministro de información. Según el Director del Observatorio, en algún momento ello se confrontó con que las autoridades sintieron que no habían actuado con decisión en la campaña de prevención de accidentalidad vial. Y agrega que “ahora la administración está más preocupada por la información, como es el de conocer la distribución del delito por administración zonal.”

Hay que recordar que para la Alcaldía su gestión en seguridad tiene implicaciones políticas, más aún porque el Alcalde puede en algún momento tener aspiraciones políticas hacia la candidatura presidencial.

Las administraciones han comenzado a tomar la información, y su contacto se realiza con la Dirección de Seguridad.

v) La Policía asume que la información es de ellos, y según el Director del Observatorio, señala que la institución policial ha visto que la consolidación es novedosa y ha aceptado la validez de las cifras (con la claridad de que la policía es la fuente). Ello también ha llevado a que la diferencia en los datos lleve a aclaraciones. Es el

ejemplo de los automóviles reportados como robados, pero que simplemente han sido levantados por las “winchas” de las instituciones. Además, señalaba la Policía, hay que introducir las cifras de vehículos recuperados.

vi) Los medios de comunicación escrita han hecho referencia a la información salida del Observatorio. Según el Director del Observatorio algunos medios han tomado veladamente la información, quizás por la falta de cultura de citar fuentes, de “otorgarle la autoría a otro, cuando uno está citando a ese otro”. Por ejemplo presentan gráficos del Observatorio y lo “más escondido el término Observatorio”. A ello agrega que “hay un abuso y un sesgo de la información hacia el amarillismo mas no hacia la educación”. Fue el caso en temas tan sensibles como el caso del suicidio, que fue lo que sucedió con una reportera, a quien se le solicitó que no propagara de “qué forma se están suicidando los jóvenes y las jóvenes. Y fue lo primero que hizo”.

De otro lado, según el Director, la televisión toca el tema desde la crónica roja, pero no explican, no relacionan causas o educan. No han utilizado los materiales del Observatorio. La propuesta es que se trabajen los ocho focos del delito, haciéndoles el seguimiento, abordando causas, el papel de los ciudadanos (no tan dirigidos a la Policía). La radio viabiliza reclamos de la comunidad, pero sigue el patrón tan solo de denuncia.

(vii) Otras instituciones están tomando en cuenta los datos: UNICEF se interesa porque hay información sobre violencia intrafamiliar y maltrato infantil, lo que le permite tener una dinámica más apegada desde la policía; el INEC (que hace una comparación de los datos y se ha interesado en el diseño de un software que permita mejorar interinstitucionalmente la información; y el Ministerio de Salud.

8.3 Conclusiones

8.3.1 Sobre las condiciones de la información

Como se ha visto al principio de este apartado la información proveniente de las encuestas se ha desperdigado en diversas instituciones y ha utilizado metodologías diferentes.

Esta fragmentación también se refleja en la investigación sobre violencia y delincuencia en Quito. La paradoja es que a pesar de que concentra una sustancial cantidad de investigación, muy poca se concentra en el Distrito Metropolitano. Ello lleva a que exista una tendencia al ensayo y menos a la investigación. El asunto es más álgido si se tiene en cuenta que no hay una integración entre teoría y datos empiricos. Quizás el área más desarrollada es la de violencia intrafamiliar, mientras que en seguridad ciudadana no hay estudios, con la excepción de los que ha realizado FLACSO (encuestas y grupos focales).

La situación de la investigación refleja (a) la débil interacción entre las instituciones gubernamentales y la academia; (b) el magro desarrollo de la investigación en ciencias sociales en general y en los temas de violencia y delito en particular (quizás ha sido la FLACSO la universidad que más ha investigado al respecto); y (c) que el

tema apenas se empieza a posicionar como importante no solo en las agendas de gobierno sino también como necesidad sentida de la sociedad.

En consecuencia, los especialistas en los temas son más bien pocos, la existencia de técnicos conocedores es también escasa, lo que lleva a que quienes toman las decisiones no tengan en cuenta la poca producción en el campo.

8.3.2 Sobre el Observatorio

A. La debilidad institucional del Observatorio

Dentro de los planes de la Dirección de Seguridad se encuentra el Centro de Documentación, el cual debería cumplir una función de centralización de la información que tenga que ver con violencia y delincuencia. Sus actividades se han visto dificultadas por el cierre institucional de los otros organismos que manejan la información, lo que refleja el bajo nivel de legitimidad municipal en torno al problema de la seguridad.

Las acciones del Observatorio se han orientado principalmente a la construcción del sistema de información, que como se ve arriba, ha implicado arduas negociaciones y un mejoramiento de los datos (fuentes, procesamiento y análisis). Quito actualmente tiene un sistema de información que constituye un avance muy rápido, y que comparativamente le significó a Bogotá unos seis años de trabajo.

El impacto del Observatorio es cada vez más amplio aunque relativo²¹¹.

De hecho una de las primeras políticas que adoptó la Dirección de Seguridad (con base en las cifras que presentó el Observatorio) fue la prevención de la accidentalidad vial, de donde nace la campaña de accidentalidad vial que hoy dirige la dirección nacional de tránsito. Hay que recordar además que los datos se analizan en el Consejo Metropolitano de Seguridad lo que podría permitir orientar acciones y presentar propuestas para la creación de políticas públicas, si las funciones del Consejo se modifican en la práctica.

Pero el Observatorio es débil institucionalmente. Ello se refleja en lo siguiente:

- No cuenta con una partida presupuestal fija, que establezca a los funcionarios, que financie las necesidades de investigación, que favorezca planes continuos de seguimiento, evaluación y divulgación. Su debilidad institucional lo hace depender del apoyo político de la Dirección de Seguridad (de por sí débil) o del Alcalde mismo. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana ha entrado a depender cada vez más de la Dirección de Seguridad (quien puede poner o quitar los funcionarios) y de CORPOSEGURIDAD (financieramente), lo que lo debilita sustancialmente. En efecto, si bien es cierto que el apoyo por parte del Municipio le ha permitido entrar a otras instituciones (en un marco en donde se intercambian recursos por información), no es

²¹¹ La información está siendo utilizada por instituciones, en donde los Informes se envían a 350 personas o instituciones, incluyendo a los medios de comunicación e instituciones educativas.

menos cierto que la misma información generada por el Observatorio es interpretada ambiguamente por las autoridades. Esto se entiende si se considera que la misma información empieza a constituirse en elemento de juicio sobre la gestión de la seguridad en Quito. La protesta del Director de la Policía tenía sentido en la medida en que los datos cuestionaban a la Fuerza Pública. Más aún, el mismo Alcalde se puede sentir afectado si las cifras son utilizadas para discutir la política de seguridad municipal. Así, por ejemplo, los medios de comunicación han presentado las cifras del Observatorio obedeciendo en general al escándalo de la inseguridad. Y ello pone en jaque a la misma administración. Pero las mismas cifras del Observatorio comienzan a ser utilizadas por las instituciones y las comunidades. Es cierto que su divulgación hasta ahora es restringida, pero también ésta es la única información periódica y disponible en la actualidad para la ciudad. A ello se puede agregar que si bien es cierto que las cifras no muestran una disminución de las muertes por causa externa y del mismo delito, tampoco muestran un avance. Ello ha desvirtuado (o mitigado) las continuas afirmaciones de que Quito está invadido por la violencia y la delincuencia, o que estos fenómenos han avanzado escandalosamente. Es por ello que también se puede explicar el apoyo (no tan decidido) por parte de la administración municipal. Pero un apoyo del Municipio (o una identificación del Observatorio con la administración) podría cuestionar en algún momento la independencia técnica del Observatorio. Y en este sentido las otras instituciones que en algún momento formaban parte del Comité Técnico Interinstitucional no han tomado cartas en el asunto. De hecho han sido espectadoras preeminentemente pasivas frente al Observatorio. Esta pasividad y el solitario apoyo financiero de CORPOSEGURIDAD, aunados a la falta de claridad sobre el papel de la información en el planteamiento de políticas y resolución de problemas, han desencadenado (en un círculo vicioso) la falta de consolidación institucional y fortalecimiento técnico del Observatorio. Y por esa vía ello ha favorecido la precariedad informacional y técnica, apoyando la visión vigilantista y situacional de la política municipal. La carga de la innovación ha quedado en el recurso humano del mismo Observatorio.

- La debilidad institucional se plasma en las dificultades de acceso a la información de otras instituciones públicas y privadas, así como el desconocimiento por parte de la comunidad de las cifras del Observatorio. Pero hay que tener en cuenta las dificultades en el acceso a la información que tiene la Dirección de Seguridad y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana a la información de ciertas áreas de la Policía Nacional. Si bien es cierto que en tránsito y en medicina legal la coordinación es altamente exitosa, no lo es desde la perspectiva de la información sobre delitos de alto impacto. Ello se refleja en la estrategia alternativa que el Observatorio debió

desarrollar para acceder a esta información y que fue la de acudir al Ministerio Público. Fue en ese momento cuando pudo georreferenciar estos delitos para el Distrito Metropolitano²¹². La dificultad en el acceso a la información se refleja en otros dos hechos: los obstáculos para integrar la nueva página WEB a la página del Municipio y las declaraciones del mismo director de la Policía (cuando existió el conflicto entre el gobierno nacional y el Alcalde de Quito) dudando de las cifras publicadas en los Informes.

- La debilidad institucional se ha visto acentuada por tres factores: (i) la paralización del Comité Técnico Interinstitucional (que desde marzo de 2005 no se reúne); (ii) la no constitución de las salas de situación (aunque hubo un amague en el caso del tránsito, por un Comité de Accidentalidad Vial que tan solo toma los datos del Observatorio y asumido preeminentemente por la Policía, según el Director del Observatorio); y (iii) el perfil meramente consultivo del Consejo Metropolitano de Seguridad, que aunque toma en cuenta las cifras, no toma decisiones.

B. La información

La introducción del software SAVANA ha potencializado la capacidad analítica del Observatorio. De un lado favoreció la georreferenciación de las cifras que estaba manejando y de otro lado generó la posibilidad de cruzar las variables de criminalidad y violencia con otras informaciones que el Municipio puede georreferenciar²¹³. Sin embargo, en este tema el Observatorio presenta algunas limitaciones:

- Su información es estrictamente situacional, lo cual refuerza el enfoque punitivo de la política de seguridad. Los estudios realizados hasta ahora no se separan de este enfoque. No se están trabajando las causas de la violencia y el crimen, los actores, los lugares, las consecuencias, etc. Ello se observa en que aunque se observa una reducción en la cantidad de homicidios no se conoce la causa, pues no ha habido una campaña para el tema. Igual sucede con las muertes accidentales y también no se sabe por qué. Aunque se demuestra que los eventos se siguen repitiendo en las mismas áreas. Sin embargo falta una acción institucional al respecto.
- Lo anterior se explica también por las fuentes de información de las cuales se nutre el Observatorio, es decir de la Policía Nacional (con su clasificación de delitos por ejemplo) y de la Fiscalía. En este sentido el enfoque que el Observatorio le puede dar a la información es por ende policivo o en referencia a lo penal. En el caso de la violencia intrafamiliar (Comisarías) o del maltrato a menores

²¹² Se entiende entonces que se busque ampliar esta estrategia. El objetivo, según el Director del Observatorio deberá ser un cruce de la información proveniente de diversas fuentes. El funcionario sugiere la posibilidad de recoger la información desde la Policía Comunitaria, que deberá poder receptor denuncias. Así, se aspira a que un software permita que desde teléfonos celulares (de la Policía Comunitaria o la misma comunidad) se denuncie. Incluso allí, señala el funcionario, deberá entrar todo tipo de información (incluyendo contravenciones), para luego ser depurada por el Observatorio. La otra fuente sugerida es la del 101, que fue evaluada por el Informe No. 5, en donde se concluyó que la información está subregistrada frente a Medicina Legal y la Fiscalía.

²¹³ De particular interés sería la relación entre condiciones socioeconómicas y el fenómeno violento.

(DINAPEN) la situación es similar: se trabaja con denuncias y con una clasificación (violencia física, psicológica y sexual). Naturalmente ello facilita el diálogo con estas instituciones, aunque al mismo tiempo refuerza el enfoque situacional.

- Las limitaciones en el manejo de la información, desde la perspectiva técnica, no han sido asumidas seriamente por el Municipio, si se tiene en cuenta de que es imprescindible que el recurso humano del Observatorio se capacite. La excepción fue el curso sobre el programa informático SAVANA. Dos ejemplos se pueden señalar sobre la necesidad de capacitación:

- Capacitación en la técnica de “hot spots”²¹⁴: teorías, tipos de “hot spots” (puntos, líneas y áreas), selección de mapas, técnicas estadísticas de análisis (“mean center”, distancia de desviación estándar, desviación estándar de elipse, tests de “clusters”), mapificación temática de límites geográficos, interpolación, indicadores locales de asociaciones estadísticas de tipo espacial, variaciones en el tiempo, herramientas de análisis espacial para identificar los “hot spots” (aplicaciones visuales, exploraciones espaciales de datos), análisis de los “hot spots” (análisis de focos, dependencia espacial, intervalos de tiempo, barreras), etc.
- Manejo de herramientas informáticas especializadas. En particular existe el paquete “Crimestat III”, de carácter gratuito (provisto por el National Institute of Justice). Este programa puede analizar los datos localizados de incidentes del delito. Provee una variedad de utilidades para el análisis espacial en unión con los más populares softwares de Sistemas de Información Geográfica y bases de datos como el Dbase III, IV o V.

Pero la debilidad del Observatorio (y la falta de decisión institucional y escasez de recursos para la investigación y el desarrollo técnico) se ve reforzada por la ausencia de estudios e investigación sobre seguridad ciudadana, violencia y delitos.

De hecho, y tal como se observó más arriba, no existen estudios sobre el homicidio, el suicidio o los delitos de alto impacto. De otro lado, y a pesar de que hay una proliferación de ONG's que manejan problemas de violencia intrafamiliar o de género, los estudios son precarios para Quito. De allí se derivan dos consecuencias. (a) Las políticas frente a las muertes por causa externa y frente a los delitos se basan en un discurso que no conoce la realidad de estos fenómenos y acudiendo a modelos de acción situacionales, represores y vigilantes. No existen discursos alternativos (pues no se conoce de la realidad sino el discurso del “sentido común”) por lo que prima la visión policíaca del tema. Las asesorías externas, tanto las venidas de Colombia, como las que puntualmente se impulsan por organismos internacionales, no se basan en un conocimiento de la realidad de

²¹⁴ Ejemplo tomado de Eck y otros (2005).

Quito, por lo que se concentran en modelos de gestión administrativa y situacional de la violencia y del delito. (b) Una segunda consecuencia de la falta de conocimiento de la realidad es que los dialogantes frente a las políticas municipales (léase movimientos ciudadanos, sector empresarial, partidos de oposición, comerciantes medios masivos de comunicación o comunidades) tampoco poseen información para debatir en la arena pública las propuestas municipales. En este sentido, los discursos centrados en el miedo y de tipo punitivoo alrededor de la vigilancia y la represión se refuerzan mutuamente (que fue lo que se mostró más arriba). La magra información y la falta de investigación generan falsos consensos.

A lo anterior hay que agregar que la información situacional oculta la interconectividad que existe entre los fenómenos. En este sentido la violencia intrafamiliar es encapsulada y no se relaciona con la violencia en la calle. A su vez, el delito callejero no se relaciona con la vida en los barrios, la disponibilidad de drogas o de armas, las culturas ciudadinas o la construcción del miedo. Ello implica a su vez que las agendas públicas no puedan ver la necesidad de interconectar y armonizar sus acciones, pues en últimas la “seguridad” es un asunto policial o si es el caso de la Dirección de Seguridad. En otras palabras, la ausencia de conocimiento, también favorece la fragmentación del estado y la debilidad del impacto de la gestión frente al fenómeno de la inseguridad y el delito.

Pero el problema de la precariedad de los estudios (si se exceptúan en algún grado los realizados en torno a género y violencia contra la mujer), expresada en ensayos sin mucho fundamento en investigación empírica (para el caso de Quito en especial), o de estadísticas excesivamente descriptivas, lleva a pensar que los decisores de políticas (y sus opositores o potenciales vigilantes) no tienen información suficiente para el diseño específico de acciones en el Distrito Metropolitano de Quito.

Es por ello comprensible que los discursos y diseños institucionales se ubiquen en dos frentes: (a) el discurso policiaco de la seguridad (con el inevitable enfoque de “falta” de recursos), que ha sido abocado con el suministro de infraestructura, logística, y capacitación para optimizar la vigilancia; y (b) una construcción de una estructura administrativa y de agenda derivada de modelos externos (Medellín-Bogotá), que no tiene en los actores locales (gubernamentales o no gubernamentales) una contraparte “ilustrada”.

En consecuencia la información producida por el observatorio no se ha constituido en una herramienta para la gestión. A las reflexiones anteriores se le deben juntar estos otros factores:

- (i) No hay un enlace entre los fenómenos medidos (homicidio, suicidio, accidentes de tránsito, muertes accidentales) y la gestión. Así, por ejemplo, no hay una georreferenciación que integre las muertes por causa externa y el delito con la inversión realizada. El montaje de los "ojos de águila" se realizó con base en una información intuitiva, pues para la época no había georreferenciación sobre los lugares en donde ocurrían los delitos. En otras palabras, la ubicación de las cámaras se realizó en lugares "emblemáticos".

De igual manera, ha sucedido con el montaje de las alarmas comunitarias, los comités de seguridad y el apoyo a la policía comunitaria (mejoramiento de cuarteles). El enfoque situacional supone que el delito es agenciado desde un esquema de acción racional. De esta manera las personas que delinquen evaluarían la relación entre el costo y el beneficio. Se trataría entonces de aumentar los costos mediante el aumento de la vigilancia (policía y comunidad) y el mejoramiento del entorno, para desestimular al "delincuente". El método seguido por las autoridades se parece a la construcción de la *Muralla China* (cápsula de seguridad), que cercando al país evitaría la invasión del enemigo. Sin embargo, la muralla no puede llenar todas las fisuras. De un lado, la vigilancia no puede realizarse en cada espacio de la ciudad. De otro lado, la policía no puede llegar a tiempo, pues no tienen posibilidades de prever la realización de delito por delito. En este sentido, la distribución del bien "seguridad" debería realizarse (al menos en un principio) según puntos sensibles ("hot spots"). Éste enfoque, que sigue siendo situacional, mejoraría un tanto la gestión de la seguridad.

(ii) Aunque el observatorio ha aumentado en la fiabilidad de sus datos, éstos no se producen rápidamente. Esto significa que la información producida no es una guía adecuada para la toma de decisiones. Cuando se ha construido una imagen del entorno, este entorno ha cambiado, debido a la distancia temporal entre la consolidación de la información y el desenvolvimiento de los fenómenos. En la actualidad, la información georreferenciada no se maneja siguiendo pautas temporales, sino que se maneja según pautas espaciales (y de manera limitada). Debido al cierre de las fuentes no se pueden caracterizar los fenómenos de su complejidad.

(iii) Debido al enfoque situacional del manejo del crimen y la violencia, y a la fragmentación del Estado para manejar tales fenómenos (no hay una política coherente, integrada y estructurada), no se pueda hablar de que los altos directivos (municipio, policía, gobierno nacional) sean capaces de interpretar de manera correcta las señales del entorno para ligarlas a la gestión. Esto significa que, exceptuando algunos intentos en accidentes de tránsito, la información no se utiliza para el control y mucho menos para el aprendizaje.

La información no se utiliza para el control en razón a que no se introducen acciones correctivas (más aún cuando la planeación no se realiza respecto a los fenómenos puntuales, a su ubicación en el espacio y a su transcurrir en el tiempo), pues no hay relación entre planeación y ejecución, entre el fenómeno y su control.

La información tampoco se utiliza para el aprendizaje, pues no hay una relación entre la gestión, su impacto y las reacciones aprendidas. No se pueden considerar las desviaciones, las posibles alternativas de acción, la evolución de los resultados y la crítica entre las premisas de la gestión y los resultados

observados durante la ejecución. En otras palabras no hay una búsqueda del conocimiento con base en la experiencia institucional.

- El control de verificación. En la actualidad no se han realizado evaluaciones sistemáticas sobre las políticas de seguridad, con la ligera excepción del impacto de alarmas comunitarias. Más aún, no hay un control entre lo ejecutado y lo programado (en términos de impactos sobre la violencia y el crimen), y más aún, no se ha podido establecer si hay desviaciones y si hay que adoptar medidas correctivas que mantengan el fenómeno dentro de los límites deseados (no hay metas). Por lo tanto, tampoco hay un cuestionamiento sobre el esquema de planeación.

Se podría comprender la dificultad para el control de verificación si se conciben múltiples actores involucrados. Pero el hecho es que la información no está siendo utilizada tampoco por el control político ni por el control ciudadano. A lo sumo, el control de gestión es meramente administrativo (control de ejecución y de uso de recursos).

De esta manera, sin el control de efectos o de impactos, tampoco hay control de políticas.

- Pero tampoco se está realizando un control para el aprendizaje. Como se señaló más arriba en la actualidad no se está profundizando sobre los fenómenos de la violencia y la delincuencia. El tipo de información producido, de carácter situacional, no agrega conocimiento en términos de causas y características de los agentes involucrados en el fenómeno. Más aún, no se ha construido desde la perspectiva de la información, una historia que permita apreciar la evolución y establecer la capacidad de los agentes involucrados en la política de seguridad. Por lo tanto, ni la gestión ni los fenómenos del crimen y violencia permiten establecer la relación entre el pasado y el futuro, para investigar las causas de las desviaciones o fracasos y evitar que vuelvan a presentarse. Sintéticamente, no hay un sistema de aprendizaje institucional que proporcione conocimientos sobre el desempeño, para definir el rumbo y fijar sus objetivos o, y mejorar su eficacia y su eficiencia.

(iv) Sobre el sistema información.

- Complejidad. En la actualidad se está comenzando a hacer una reflexión sobre el destino y uso de la información, habida cuenta del viraje hacia la descentralización y comunitarización de la información. En un principio no se tuvo claro el objetivo de quién o quienes usarían la información. Como se sabe, los indicadores diseñados tomaron su estructura del modelo del observatorio de Bogotá y se fueron ajustando según el tipo de fuentes de información disponibles en Ecuador. Éste enfoque condicionó las características de la información. Sin embargo, la reflexión sobre el uso de los indicadores no se dio. Se suponía que éste diseñó

tendría usos múltiples. En la práctica ello ha tenido efectos generales. Sin duda los indicadores generales pueden ser leídos fácilmente por los niveles altos de la administración. Pero cuando se trata de ir al detalle, la información se muestra incompleta y poco detallada. En otras palabras, es muy diferente el diseño detallado de políticas en las administraciones zonales que el diseño de la política general en el nivel municipal. Ello es aplicable si se piensan monitorear los efectos de las acciones municipales y de la policía a nivel barrial o zonal.

- Pero el sistema tiene la virtud de ser sintético, lo que facilita sin duda la lectura de las tendencias y características generales de lo que se quiere medir.
- De otro lado, el problema de la selección de variables refleja un esquema que no definió la unidad entre la política y los fenómenos de la realidad. No hubo una reflexión sobre qué se quería medir. El sentido común señalaba los problemas de muertes por causa externa y delitos de alto impacto. A ellos agregaba intereses institucionales condicionados por la disponibilidad de la información. Por ejemplo, el concepto de delito se circunscribe y se limita al mundo de las denuncias. En contraste, las encuestas de victimización no tuvieron la regularidad suficiente para empezar a ejercer un control y una comparación con las mismas denuncias. Si bien es cierto que esta selectividad apuntó a fenómenos estratégicos, y excluyó elementos superfluos, no seleccionó elementos significativamente relacionados. Para decirlo de otra manera, si la política situacional era la que debía definir la información, no se ha levantado una comparación entre la infraestructura municipal (léase iluminación, basuras, lotes baldíos, condiciones de los espacios públicos, condiciones de las vías de acceso) y la ubicación de delito. O también, desde la relación entre la gestión municipal y de la policía frente a la incidencia del delito y la violencia. Más profunda sería la brecha entre el causa libro del delito y la violencia y las medidas tomadas por administración.
- La información recopilada tiene la gran virtud de expresarse numéricamente. El gran paso que dio el observatorio fue el de georreferenciar fenómenos que hasta el momento no lo habían sido. La limitación evidente es que no se ha traducido el análisis del fenómeno expresado geográficamente en términos temporales. Sin duda, el tiempo manejado por sistemas de información geográficos es difícil de expresar. Se requiere por tanto una profundización técnica al respecto.
- Otra virtud de la información suministrada por el observatorio es que tiene altos niveles de expresión gráfica. Sin duda ello facilita la lectura de una información que por sí podría ser compleja.

- Temporalidad. El mayor acierto en cuanto a la temporalidad por parte de los responsables de la gestión de seguridad en el municipio ha sido la permanencia del observatorio. En efecto, ello ha permitido que el procesamiento de la información se convierta en rutinario, esquivando la transitoriedad o el carácter esporádico que atendió la información sobre violencia y delincuencia en Ecuador.

Las grandes dificultades en términos del suministro de la información, y por tanto, de su procesamiento, limitan el carácter periódico que debían tener los informes del observatorio. Estas condiciones adversas hacen del hecho de que la información sea suministrada al público cada semestre un gran logro. Sin embargo, en términos de gestión, como se señaló más arriba, el período semestral es insuficiente. El observatorio se ha planteado la meta de entregar boletines mensuales a las instituciones, lo que mejoraría sin duda cualquier pretensión para integrar la información a la gestión. Y sin embargo, los operadores (tales como la policía) deberían tener la información semanalmente, si se defiende el concepto situacional de la seguridad.

- Por lo pronto no existe una sistematización sobre qué indicadores deben ser construidos semanal, mensual, semestral o anualmente. Así ejemplo, y según el Director del observatorio, las cifras sobre violencia intrafamiliar no tienen cambios bruscos mes a mes. Esto significa, que tal información no necesita ser consolidada mensualmente.

En el caso de los homicidios, accidentes de tránsito, o suicidios (o aún el de ciertos delitos) el concepto temporal debe variar. No solamente se debe considerar que la consolidación de los datos deba ser más corta. Sin duda, las cifras suministradas por el observatorio también se han estado produciendo con una orientación histórica, lo que ha permitido estudiar las variaciones en comparación año tras año. Pero en términos de gestión, ya se tiene la información suficiente para analizar el fenómeno en sus irregularidades. En otras palabras, en aquellas fechas o épocas, en donde la incidencia es más alta, los reportes deberían ser más rápidos (festivos, carnavales, etc.).

- La información procesada por el observatorio no está siendo utilizada para proyección hacia el futuro. Si bien es cierto que la proyección no tiene el carácter de inevitabilidad, no es menos cierto que podría ser útil para hacer previsiones, para así llamar la atención a los ejecutores de las políticas sobre la necesidad de implementar acciones específicas para evitar que las situaciones deriven hacia posiciones negativas.
- Sobre la integralidad. La búsqueda de la confiabilidad y validez de los indicadores ha sido una tarea adecuada por parte del observatorio. Ello se complementa con la búsqueda futura de un sistema integrado de información, que se plantea con la participación de varias entidades en la

generación, procesamiento y análisis informativo. El proceso es complejo si se tiene cuenta que la información va ligada a los diversos intereses de las diversas instituciones. La más grande dificultad se encuentra en el dimensionamiento real de la victimización. En este sentido, se debe dar paso de la mera denuncia (en delitos, violencia intrafamiliar y maltrato infantil) al conocimiento del fenómeno real: es el caso de las encuestas de victimización. Pero la integralidad debería estar marcada por un concepto integral de la gestión en seguridad ciudadana. Los indicadores por tanto deberían mostrar la situación antes del delito, en ejecución del delito, en el control y naturalmente después de realizado el delito. Sin duda esta es una situación utópica.

- Sobre el diseño. En la actualidad no se ha diseñado un protocolo sobre el manejo información. En este sentido, ninguno los indicadores está descrito en el ciclo administrativo de información. Esto significa que no hay descripciones sobre las condiciones de levantamiento de la información en la fuente, sobre los criterios de clasificación de los fenómenos, sobre la periodicidad del levantamiento, sobre la consolidación, sobre el control de errores, etc. Ello también se da en el procesamiento y los criterios de consolidación. Tampoco hay descripciones sobre la periodicidad, o sobre los posibles usuarios. En síntesis, el manejo de la información reposa en un *savoir faire* dependiente de las personas y no de los procesos. De allí se deriva el que no haya un sistema de evaluación y ajuste de la información.
- A lo anterior se une a la ausencia de criterios por parte de los diseñadores y gestores de políticas para establecer metas.

8.3.2 Las consecuencias para la gestión

De manera resumida el panorama respecto del conocimiento en Quito es que NO existen estudios sobre la delincuencia callejera y lo que más se le acercaría son las encuestas de victimización, quizás la caracterización de las pandillas y los datos situacionales generados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, se puede observar que la información producida no está teniendo efecto alguno en las políticas municipales respecto de las personas que delinquen en la calle. Ello es así en la medida en que los "hot spots" generados por el Observatorio no se traducen en una focalización de los recursos que se están invirtiendo de parte del Municipio. Hasta ahora los criterios de inversión no han tenido criterios georreferenciados, sino que se han extendido según (a) la demanda ciudadana (para el caso de las alarmas y los Comités); (b) la presión de la Policía, en donde la adecuación de los cuarteles de las Unidades de Policía Comunitaria se ha dado según el estado físico de las construcciones, o según la programación de recambio de parque automotor propuesta por la

institución policial: (c) y una magra focalización (los planes de seguridad del Centro y de La Mariscal), que se reflejan en estrategias de mayor patrullaje y mejoramiento urbanístico.

En este sentido, la ausencia de estudios sobre el origen y características de las personas que delinquen en calle no favorecen la toma focalizada de decisiones sobre poblaciones en riesgo y mucho menos el favorecimiento de políticas integrales (no meramente situacionales) para manejar la problemática.

Es así que a la pregunta ¿bajo qué criterios se están tomando las decisiones en seguridad? la respuesta que se puede dar es que no se están tomando con base a estudios²¹⁵. Así, las dos fuentes *par excellence* que se han tomado son las asesorías externas (que nunca han tenido en cuenta las condiciones *in situ*) y los criterios de la Policía. Más allá, simplemente se han dado decisiones basadas en una tradición reciente en torno a la gestión que opera en el campo y al empirismo (las presiones ciudadanas por ejemplo), que se conjugan con medidas intuitivas de carácter cortoplacista.

La información, que es suministrada por el Observatorio, simplemente refuerza el enfoque situacional que el Municipio de Quito ha desplegado a través de la Dirección de Seguridad y de CORPOSEGURIDAD. Las inversiones siguen el modelo de la *Muralla China*, es decir el de construir desincentivos a la acción delinencial, que a la larga son dineros que se constituyen en gastos, que no llevan a consecuencias duraderas.

En síntesis: las decisiones se están tomando sin conocimiento de la realidad y obedecen a las presiones de actores relevantes: la Policía, las comunidades, los medios de comunicación y otros entes o poderes gubernamentales.

Por ello la construcción simbólica (que aquí es un pseudo-conocimiento) preeminente en términos de seguridad es el miedo y por ende la desconfianza. Esa es la información que prima y que lleva a una mitología que estigmatiza a poblaciones enteras. Es la ideología que refuerza esa idea paradigmática del vigilantismo y el enfoque situacional: la “*guerra contra el crimen*”.

²¹⁵ Hay que recordar que el Patronato San José montó su plataforma de acción con base en un estudio sobre la población indigente en Quito, lo cual ha tenido consecuencias en su estilo de acción.