Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

Fernando Carrión y Johanna Espín, editores

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia

FLACSO ECUADOR

ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

QUITO Alcaldía Metropolitana

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

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

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

Índice

Presentación 7

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

Registros institucionales de información
en violencia y seguridad ciudadana

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

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

Métodos alternativos para el registro de información

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

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

Los cuentos mediáticos del miedo 117
Omar Rincón y Germán Rey

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

Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana

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

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

El Observatorio Regional de Paz
Cauca, Nariño 195
Gildardo Vanegas

Las encuestas de victimización

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

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

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

Breve reseña de los autores 283

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

Sara Löfberg[1]

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.

Löfberg, Sara (2009). **Ojos de Águila: una primera aproximación al sistema de ideo vigilancia en Quito.** En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, ed. Fernando Carrión y Johanna Espín, 137-157. Quito: Serie Foro FLACSO.

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 delincuencial 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 primer 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 através 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 habitantes[2]; 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 negativo[3]. 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 combartir 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 suela 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 competencia[4].

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 el 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 Circaciana. 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 destinandos a cada área geográfica de Quito. No obstante, existen varios problemas con la conexión alámbrica, debido principalmente a factores climáticos (como las constates 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 policales 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, sotiente 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 efectivo[5].

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.

Cuadro 1. **Llamadas a la Central Metropolitana de Atención Ciudadana (CMAC) en 2007**

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 transparecia 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].

Cuadro 2. **Procedimientos policiales en colaboración con Sistema Ojos de Águila: 2005-2007**

Procedimentos	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.

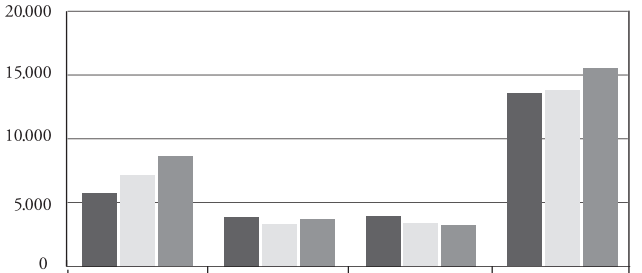
Sin embargo, son pocos los indicadores que muestran que los ojos de águila sirven para la prevención del delito. La policía sostiene, por un lado, que a menudo las cámaras causan un desplazamiento del delito a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia; y por otro lado, también afirma que las personas que delinquen usualmente "se olvidan" de las presencia de las cámaras, comentiendo crímenes en presencia de ellas[7]. 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 mismos[8].

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 histórico[9].

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.

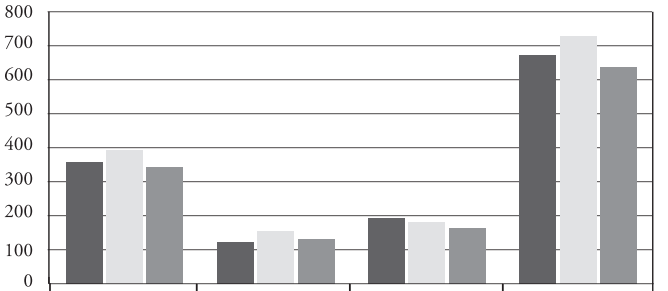
Gráfico 1. **Denuncias de delitos en Quito 2005-2007, según afectado**



	personas	domicilios	empresas	total
año 2005	5.723	3.895	3.936	1.3554
año 2006	7.171	3.317	3.358	1.3846
año 2007	8.613	3.696	3.270	1.5579

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración propia

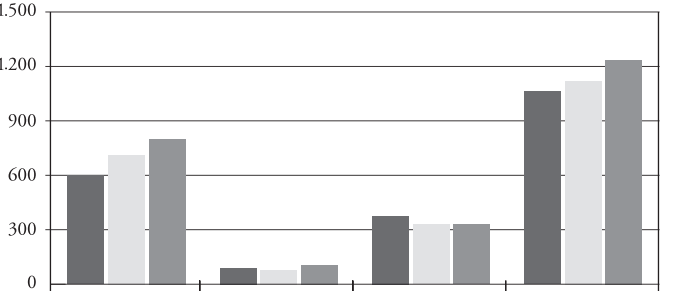
Gráfico 2. **Denuncias de delitos en el Centro Histórico 2005-2007, según afectado**



	personas	domicilios	empresas	total
año 2005	358	121	192	671
año 2006	392	155	180	727
año 2007	343	131	163	637

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración propia.

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



	personas	domicilios	empresas	total
año 2005	598	89	375	1.062
año 2006	713	78	329	1.120
año 2007	800	107	329	1.236

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2008). Elaboración propia.

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 cámaras[10]. 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 congregar 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 seguridad[11]; según Nelcy Carrera, directora de seguridad ciudadana de esta administración zonal[12], 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 Mariscal[13], 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-

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.

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 Corporeseguridad 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 ahorro[14], 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 Miguel[15], 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 actualmente 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 paras 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 aparecen 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 asessing 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 (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.