

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El programa Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores/as y funcionarios/as que cuenten con los instrumentos cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana

EMSEGURIDAD –Q es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, con finalidad social, teniendo como fin primordial el apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana.

Director de FLACSO sede Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Alfredo Santillán

Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 3: Jenny Pontón y Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón

Temas Centrales: Johanna Espín, Mauricio Abril Donoso, Alex Tupiza Aldaz, Ximena Tocornal, Antonio Frey, Juan Carlos Parra, Jaime Erazo Espinosa, Oscar Raúl Ospina, Andrea Betancourt, Jenny Pontón Cevallos, Henry Allan, Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome, Farith Simon Campaña, Juan Pablo Aguilar, Olga Vallejo Rueda, Sara Lofberg.

Colaboradores: Fernando Carrión, Blanca Armijos, Jenny Pontón Cevallos, Alfredo Santillán

Edición: Noemí López P

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Augusto Barrera

Alcalde Metropolitano de Quito

Eco. Lourdes Rodríguez

Secretaria de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad

Lic. Guadalupe Estévez

Gerente General de EMSEGURIDAD-Q

Paco García

Coordinador del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

ISBN: 978-9978-67-247-1

FLACSO sede Ecuador

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593-2) 323 8888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: Octubre 2008

Índice

Presentación	13
Introducción: Explorando temáticas nuevas en Seguridad Ciudadana	15
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
I ECONOMÍA Y DELITO	
Delitos contra la propiedad	
Los bienes robados: un asunto económico	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Delitos contra la propiedad: el mayor problema de inseguridad ciudadana en el DMQ	35
<i>Johanna Espín M.</i>	
Tecnologías de la información y la comunicación en la prevención del delito	49
<i>Blanca Armijos</i>	
Solo delitos violentos: un requisito de difusión	51
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Intervenir sobre los objetos y las organizaciones criminales	53
<i>Alfredo Santillán</i>	

Delitos contra vehículos

El robo de vehículos ¡un negocio que prende motor!	61
<i>Fernando Carrión M. y Ximena Tocornal</i>	
Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil	63
<i>Mauricio Abril Donoso y Alex Tupiza Aldaz</i>	
Robos de vehículos en el Gran Santiago	79
<i>Ximena Tocornal y Antonio Frey</i>	
Análisis comparado del robo de vehículos en Quito, Guayaquil y Santiago	94
<i>Ximena Tocornal, Mauricio Abril, Alex Tupiza</i>	

Mercado de bienes robados

<i>Cachinerías</i> : espacio de encuentro de la demanda y la oferta de bienes robados	105
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Análisis económico del comercio ilícito en el DMQ	107
<i>Juan Carlos Parra F.</i>	
Delitos de receptación en Chile	120
<i>Blanca Armijos</i>	
Informalidad, cachinerías y decomisos: aspectos confusos en la prensa	122
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La circularidad de las economías ilícitas	124
<i>Alfredo Santillán</i>	

Vivienda y seguridad

La ciudad de intramuros: temor y violencia	131
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro	133
<i>Jaime Erazo Espinosa y Oscar Raúl Ospina</i>	
Lima: una metrópoli cercada	154
<i>Blanca Armijos</i>	
Vivienda, temor y medios: fusión que promueve el encierro	156
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
¿Son seguros los enclaves urbanos?	158
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

II VIOLENCIA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

El suicidio en la seguridad ciudadana

Suicidio	167
<i>Fernando Carrión M.</i>	
El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso	169
<i>Andrea Betancourt</i>	
Muertes autoinfligidas: una perspectiva regional	187
<i>Blanca Armijos</i>	
Tratamiento del suicidio en los medios: pautas para su prevención	189
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Prevenir el suicidio: sugerencias desde una perspectiva social	191
<i>Alfredo Santillán</i>	

Femicidio en el Ecuador

Femicidio: ¿un asunto exclusivo de mujeres?	199
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada	201
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	

Reingeniería judicial para combatir el
femicidio en Ciudad Juárez 219
Blanca Armijos

Violencia femicida en los medios: de la
visibilización al adecuado tratamiento 221
Jenny Pontón Cevallos

Visibilizar, prevenir y sancionar el femicidio 223
Alfredo Santillán

Regeneración, seguridad y tolerancia

Centros de tolerancia que generan intolerancia 231
Fernando Carrión M.

Reordenamiento urbano, seguridad ciudadana y
centros de tolerancia en Quito y Guayaquil 233
Henry Allan

Trabajo sexual en Europa: entre la abolición y la legalización 251
Blanca Armijos

Centros de tolerancia y regeneración:
debate ausente en la agenda mediática 253
Jenny Pontón Cevallos

Las regulaciones sobre los centros de tolerancia 255
Alfredo Santillán

Trata de personas

El trato de la trata de personas 263
Fernando Carrión M.

Trata de personas: historias que invisibilizan verdades 265
Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome

Esclavitud laboral en la industria textil argentina	280
<i>Blanca Armijos</i>	
Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?	282
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Acciones sociales y penales sobre la trata de personas	284
<i>Alfredo Santillán C.</i>	

III NORMAS Y PRÁCTICAS DE CONTROL SOCIAL

Seguridad ciudadana e impunidad

Impunidad	293
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Proceso penal e impunidad	295
<i>Farith Simon Campaña</i>	
Corte Penal Internacional: vigilante ante la impunidad	314
<i>Blanca Armijos</i>	
Justicia, impunidad y libertad de expresión	316
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Criterios generales para evitar la impunidad	318
<i>Alfredo Santillán</i>	

Constitución y seguridad

Constitución, leyes y políticas garantistas de seguridad ciudadana	325
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?	327
<i>Juan Pablo Aguilar</i>	

Reformas legales a la seguridad en Venezuela	346
<i>Blanca Armijos</i>	
Constitución, seguridad y comunicación	348
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
El desafío de poner en práctica la ley	350
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
Participación comunitaria en seguridad	
La participación en seguridad: ¿deseo ineludible o dilema por develarse?	357
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito	359
<i>Olga Vallejo Rueda</i>	
La Castrina: una experiencia de integración social por la seguridad	375
<i>Blanca Armijos</i>	
Comunidad, participación y seguridad en los medios	377
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
La participación no es vigilantismo	379
<i>Alfredo Santillán C.</i>	
Video vigilancia pública	
OJO: le estamos filmando	387
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Ojos de águila: una primera aproximación al sistema de video vigilancia en Quito	389
<i>Sara Löfberg</i>	

La video vigilancia: un sistema de seguridad que requiere de control y regulación	407
<i>Andrea Betancourt</i>	
Tele-vigilancia y primicia: espectáculo de lo real	409
<i>Jenny Pontón Cevallos</i>	
Los dilemas de la video vigilancia	411
<i>Alfredo Santillán</i>	

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

Sara Löfberg¹

En Latinoamérica, como en muchas partes del mundo, la video vigilancia de uso público y privado se está incrementando. 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 más profundamente la video vigilancia tanto a nivel 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. De este modo, 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 en base a fuentes primarias y secundarias; es 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 et al, 2005:1)², 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 delincencial cambiando las condiciones del entorno para que haya menos oportunidades a cometer infracciones. No obstante, según los autores Welsh y Farrington (2003), 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)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 a través del partido socialista (Wilson y Sutton, 2003: 19)⁴. 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 habitantes⁵; información que da cuenta no solo del incremento en cuanto al número

ro 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 de dólares), las cuales fueron invertidas en 680 proyectos de video vigilancia a través del programa de reducción del delito (“Crime Reduction Programme”) del gobierno británico⁶.

“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 negativo⁷. 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)⁸ 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 produce. Se podría decir que el principal beneficio de usar esta metodología es que ayuda a definir los elementos que hacen que funcione la video vigilancia en ciertos escenarios.

Sin embargo, la valoración de la efectividad de esta herramienta es particularmente compleja en términos de la reducción de las tasas de delincuencia, ya que a menudo las cámaras son introducidas junto a otras medidas de prevención del delito. Por esta razón, es difícil saber con precisión qué factores contribuyen o no a combatir la criminalidad. Por otro lado, la operación del sistema es muy importante para que exista un óptimo funcionamiento de la video vigilancia; pues si éste es deficiente, las posibilidades de que las cámaras sean eficaces son limitadas (Gill y Spriggs, 2005)⁹. 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 (p. ej. Welsh y Farrington, 2002 y Tilley, 1993)¹⁰.

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)¹¹; así como también el que suele utilizarse como elemento de segregación a grupos vulnerables y/o minorías étnicas –como por ejemplo a jóvenes negros (Hirsch, Wakefield y Garland, 2004; Armitage 2002)¹², o personas de origen musulmán, quienes después de la tragedia del 11 de septiembre en 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.¹³

Ojos de águila en Quito

En Quito, el sistema de video vigilancia es denominado “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 Medellín¹⁴. 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 patrullando, 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 competencia¹⁵.

En la actualidad, existen 136 cámaras que forman parte del programa de Corposeguridad, éstas son operadas por la CMAC y están ubicadas tanto al norte, sur, centro-oeste y centro-este de la ciudad. La densidad más alta de cámaras se concentra en las zonas del Centro Histórico y la Mariscal, ambas consideradas sitios turísticos estratégicos de Quito. En general, se podría decir que todos los dispositivos de video se encuentran ubicados en espacios abiertos y a lo largo de vías principales, calles y plazas. Adicionalmente, Corposeguridad también financia sistemas de video vigilancia en y alrededor de centros comerciales del ahorro en sectores populares del centro y sur de la ciudad, así como en la biblioteca Municipal La 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 que 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, está próximo a instalarse 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 de 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, destinando cuatro de ellos a cada área geográfica de Quito. No obstante, existen varios problemas con la conexión alámbrica, debido principalmente a factores climáticos (como las constantes lluvias) que obstruyen la comunicación, ya que si bien en el caso de conversaciones telefónicas los severos estados del tiempo producen problemas menores respecto a la calidad del sonido, el impacto suele ser mucho más grave en el caso de las cámaras debido a éstas 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 USD 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 USD 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 USD 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 (USD 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 monitoreando las cámaras y respondiendo 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 Ivan Custode, jefe de la CMAC, explica que las cámaras también son usadas para asuntos como congestiones de tráfico, construcción de nuevas vías y para responder a problemas de clima como inundaciones por fuertes lluvias.

En este sentido, la policía es un actor imprescindible que forma parte del sistema de video vigilancia, y en teoría debería haber una excelente comunicación entre los funcionarios policiales que hacen de operadores del sistema y quienes se encargan de la investigación del delito; al respecto, existen estudios académicos que acentúan a la policía como elemento clave para que un programa sea exitoso (ver Hempel y Töpfer, 2002:2; y Gill y Spriggs, 2005:66-80)¹⁶. Varias personas entrevistadas para este artículo están de acuerdo en esta afirmación para el caso de Quito; por ejemplo, el Coronel Gustavo Lalama, director de Corposeguridad, sostiene que “son tres los elementos necesarios para un mapa de seguridad efectivo: personal, tecnología y normas, ya que sin un buen funcionamiento de esa dinámica el programa deja de ser efectivo¹⁷”.

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 unidades es aún limitado; según la CMAC, el 60% de las llamadas recibidas en el 2007 fue-

ron por mal uso o canceladas (ver cuadro No. 1). De modo que, para tratar este problema, el MDMQ ha expedido la Ordenanza No. 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.

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/as sentirse más seguros si no saben de la existencia y ubicación de las cámaras? Más aún, este planteamiento se vuelve relevante desde el punto de vista de las libertades civiles, pues la transparencia en el uso de la video vigilancia es un aspecto imprescindible para garantizar de alguna manera el derecho a la privacidad de las personas.

Cuadro No. 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 (2003).
Elaboración: propia

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 No.2)¹⁸.

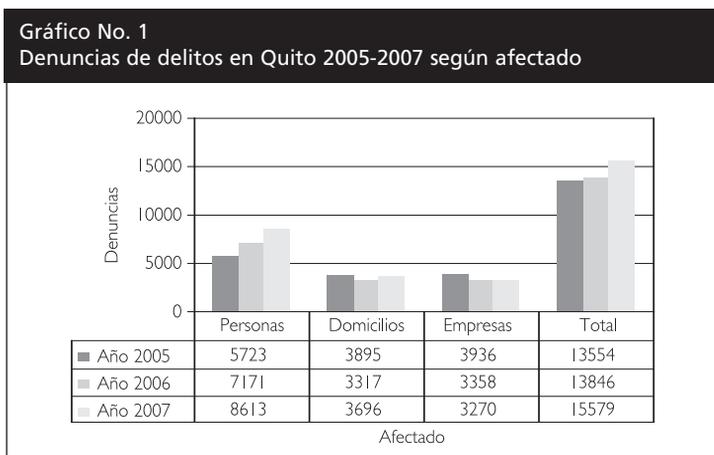
Sin embargo, son pocos los indicadores que muestran que los ojos de águila sirven para la prevención del delito. La policía sostiene, por un lado, que a menudo las cámaras causan un desplazamiento del delito a puntos ciegos o lugares sin video vigilancia; y por otro lado, también afirma que las personas que delinquen usualmente “*se olvidan*” de las presencia de las cámaras, cometiéndolo en presencia de ellas¹⁹. 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 que el escaso número de cámaras (136) para una capital de dos millones de habitantes–, aunque sí son útiles en la investigación de los mismos²⁰.

Cuadro No. 2
Procedimientos policiales en colaboración con sistema ojos de águila: 2005-2007

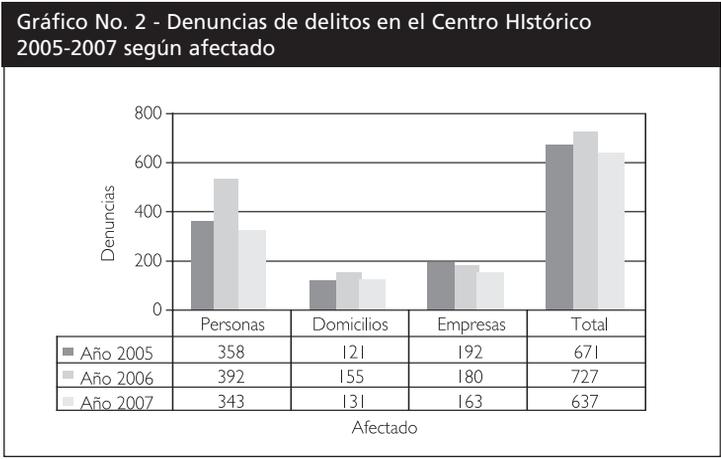
Procedimientos	2005	2006	2007
Agresiones y maltratos	130	46	24
Escándalos	543	184	83
Casos de estupefacientes	34	43	120
Personas sospechosas	108	196	39
Detenciones por asalto y robo	23	18	41
Detenciones por varias causas	29	85	71
Captura y localización de vehículos robados	18	8	8

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

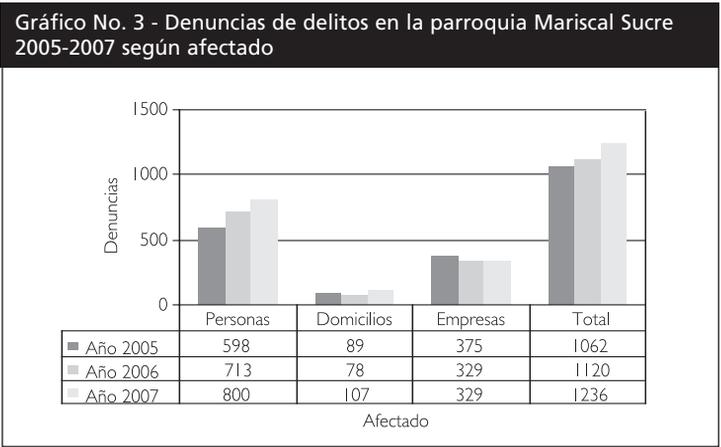
En este escenario, existen aspectos operativos como el monitoreo de las grabaciones que podrían ser mejorados, pues solamente hay 16 pantallas para todo el sistema; y aunque una de ellas puede ver varias cámaras al mismo tiempo, en realidad lo óptimo es la utilización de un monitor por cada filmadora. 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/as 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 No.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 aguilas; 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 histórico²¹.



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



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



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 impac-

to 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 cámaras²². 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, 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, causando 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 inició precisamente en esta zona, llegando actualmente a congregarse la más alta densidad de cámaras en la ciudad. Los mayores problemas del Centro Histórico en cuanto a seguridad ciudadana, se vinculan a diversas formas de robo y a la venta de estupefacientes. Así, se ha logrado identificar que la delincuencia se concentra en áreas específicas, como por ejemplo la Marín, punto focal de tránsito y comercio. Sin embargo, principalmente en la última década, el Centro

Histórico ha mejorado en aspectos de seguridad²³; según Nelcy Carrera, directora de seguridad ciudadana de esta administración zonal²⁴, 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, cafeterías Internet, 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 Mariscal²⁵, 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 estupefacientes, 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 estra-

tegias 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 consituyen 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 Corposeguridad 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 ahorro²⁶, menciona que existen seis centros que poseen cámaras: Hermano Miguel, Mires, Montúfar, Ipiales del Sur, Tejar y Chiriyacu. Cada cada uno de ellos cuenta con sus propias filmadoras, las cuales son operadas por una empresa de seguridad privada utilizando moda-

lidades 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, la una se comunica con los guardias del centro comercial y la 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 Gonzalez, administrador del centro comercial Hermano Miguel²⁷, 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 los/as 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 para las 136 cámaras y, por otro lado, 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 comuni-

cación más amplia a la existente que permita que toda la ciudadanía conozca de esta importante central. De igual manera, debido al continuo aumento de cámaras en diferentes puntos de la ciudad, la necesidad de regulaciones legales para el uso de la video vigilancia podrían aparecer con el tiempo, especialmente para garantizar una adecuada señalización de la presencia de ojos de águila en espacios públicos.

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

Notas:

- 1 B.Sc University of London, pasante del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO sede Ecuador.
- 2 Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assesing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 3 Welsh, B. y Farrington, D. (2002). *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review*, Home Office Research Study, no 252, London: HMSO.
- 4 Wilson, D. y Sutton, A. (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.
- 5 BBC Online (2006), “Britain is ‘surveillance society’”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6108496.stm [20/04/2008]
- 6 Gerrard, G. et al (2007). *National CCTV Strategy*. Home Office, <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/cctv/cctv048.pdf> [30/03/2008]
- 7 La video vigilancia puede ocasionar un desplazamiento del delito a otros espacios, horarios o víctimas.
- 8 Pawson, R. y Tilley, N. (1994). “What Works in Evaluation Research?”. *British Journal of Criminology*, 34/3: 291-306 y Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage
- 9 Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assesing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 10 Welsh, B. y Farrington, D. (2002). *Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review*. Home Office Research Study. No. 252. London: HMSO y Tilley, N (1993). *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluating Lessons from Safer Cities*. Crime Prevention Unit. No. 42. London: HMSO
- 11 Norris, C., Moran, J. y Armstrong, G. (1998). *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. VT: Ashgate Publishing Co. Reviewed by McCabe, K.A. College of Criminal Justice.
- 12 Hirsch, A., Garland, D. y Wakefield, A. (2000). *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford, UK: Hart. Reviewed by Auerhahn, K. (2002). *Contemporary Sociology*. Vol. 31. No. 4. pp. 477-478 y Armitage, R. (2002). *To CCTV or not to CCTV? A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime*. Nacro.

- 13 Privacy International (1996). *Privacy International Statement on CCTV Surveillance*. [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-61926](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-61926) [05/03/2008]
- 14 MDMQ (2008). "GESTION 2000-2002". http://www.quito.gov.ec/municipio/ alcalde/m_alc_ges_qsegu- ra.htm [20/04/2008]
- 15 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.
- 16 Hempel, L y Töpfer, E. (2002). *On the threshold to Urban Panopticon: Analysing the Employment of CCTV in European Cities and Assessing its Social and Political Impacts*. Urbaneye Working Paper No. 1. Y, Gill, M. y Spriggs, A. (2005). *Assessing the Impact of CCTV*. Home Office Research Study 292.
- 17 Entrevista realizada el 26/02/2008
- 18 Esto no significa que las detenciones han sido únicamente gracias a la existencia de cámaras.
- 19 Entrevista realizada al Coronel Iván Custode el 27/02/2008.
- 20 Hace falta, sin embargo, una evaluación profunda de los impactos de las cámaras en diferentes zonas de Quito y para diferentes tipos de delitos.
- 21 Las estadísticas no son muy específicas en cuanto al tipo de delitos, por lo que no constituye una referencia exacta de la efectividad o ineficacia de la video vigilancia en la reducción de la delincuencia.
- 22 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.
- 23 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/as de Quito.
- 24 Entrevista realizada el 07/04/2008.
- 25 Entrevista realizada el 08/04/2008.
- 26 Entrevista realizada el 08/04/2008.
- 27 Entrevista realizada el 08/04/2008.