

# Introducción

## Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción

Fernando Carrión M<sup>1</sup>.

Johanna Espín M.

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

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

---

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

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

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

No se trata sólo de llenar un vacío de información para contar con buenos insumos, como tampoco de estar pegados a la coyuntura para reproducirla. Lo que se busca es conocer la violencia, evaluar la seguridad y monitorear las políticas implantadas desde la realidad misma<sup>2</sup>, para lo cual se debe recurrir a teorías, metodologías e instrumentos que permitan captar el objeto total desde sus partes constitutivas. Y esto tiene que ver con dos elementos que son importantes: por un lado, cuáles son las tipologías analíticas e indicadores –tributarias de las teorías– y, por otro, cuáles son las fuentes (justicia, policía) y los instrumentos (encuestas, registros) a través de los cuales se puede aprehender la problemática, más aún si uno (indicador) y otro (fuente) pueden inducir a un tipo de conocimiento en particular.

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

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

del año 2007<sup>3</sup>– se busca problematizar la necesidad de repensar las bases empíricas del conocimiento –los cimientos–, esto es: las disciplinas y sus instrumentos, las fuentes de información, los mecanismos de registro, las variables e indicadores, entre otros; no dar por sentado que solo hay que corregir o mejorar los datos, sino que adicionalmente existe la necesidad de cuestionar y debatir las propias bases de la producción de la información.

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

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

### La (re)constitución empírica del objeto: la violencia

Un punto de partida central tiene que ver con la necesidad de reconocer que ningún indicador, tasa o índice es neutro o carente de un referente teórico-metodológico; así como tampoco ninguna fuente de información es neutra. No hay que olvidar que las variables y los indicadores con los cuales se miden los delitos no son universales y puros, en tanto son tributarios de ciertas construcciones teóricas y metodológicas<sup>4</sup>. Cada teoría

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el fondo lo que existe es un reduccionismo atroz donde la violencia termina siendo un símil de homicidio. Todo esto porque supuestamente es el más violento, el que más se denuncia y el de mayor validación internacional; sin embargo, no se toman en cuenta los problemas que trae para el conocimiento y para las políticas, entre los que se puede señalar los siguientes: hace “líquida” la violencia de género; produce estigmas juveniles y territoriales<sup>5</sup> (generalmente los más vulnerables); se criminaliza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En suma, es imprescindible empezar un debate sobre cómo medir las violencias, superando el sentido del “evento”. Además, es necesario modificar la noción de que una variable sea la que defina la violencia y que el criterio internacional construya el indicador. También porque la violencia no es una patología social que viene de ciertos atributos (factores de riesgo o causas)<sup>8</sup>, sino que es una relación social específica del conflicto, que es plural<sup>9</sup>, que tiene historia y que es histórica. Por tanto, sus tipologías analíticas, indicadores, variables, índices y fuentes deben ser repensados en su totalidad.

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

No se puede desconocer que actualmente hay intentos por mejorar los sistemas de estadísticas delictuales<sup>10</sup>, pero ninguno de ellos cuestiona en absoluto el origen conceptual, metodológico o institucional y, mucho menos, los problemas a los que induce la plataforma informativa existente. Por un lado, no permite la comprensión del fenómeno de la violencia y, por otro, produce invisibilidad de ciertas violencias (ej.: género); genera

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

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

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

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

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

Una segunda está relacionada con la mayor importancia que se le asigna a los hechos/eventos (delitos) de violencia<sup>11</sup> que a las políticas, para lo cual se ha recurrido prioritariamente a dos instrumentos clásicos: el *registro de las denuncias* obtenidas en los organismos de control, como son la policía y el sistema judicial, y las *encuestas de victimización*.

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

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

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

haya una subvaloración en el contexto de la información. Esto impide el monitoreo de las políticas así como llevar a cabo la evaluación de las acciones de seguridad implementadas, de tal forma que es difícil saber los resultados de las mismas<sup>12</sup> y conocer las características de las instituciones<sup>13</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## La globalización de la información y sus consecuencias

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

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

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

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

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

Quizá tres elementos confluyan en esta línea:

- Primero, la construcción de los famosos *rankings*<sup>14</sup>, con los cuales ponen a competir a las entidades públicas, privadas y sociales alrededor de indicadores definidos por “alguien” externo, que es capaz de ponerse por encima de todos –por sí y ante sí– para decidir qué se debe hacer en una localidad según las definiciones de la globalidad. Hoy vivimos una competitividad y competición (no cooperación) reglada por indicadores de información que, en el caso de la violencia, tiende paradójicamente a incrementarla en vez de reducirla<sup>15</sup>. Y si uno no se somete a sus dictados se queda fuera de la cooperación internacional.
- Segundo, las *normas de calidad* sustentadas en coeficientes definidos de antemano por un sujeto perfecto e inaccesible, a los que solamente algunos pueden llegar debido a que su cumplimiento se define desde el nivel superior, sin tener en cuenta que la calidad se sustenta también en el respeto a la diversidad. Hay un desarrollo sin precedentes de los índices de calidad para mostrar eficiencia en la acción de determinadas instituciones bajo normas “internacionales”.

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

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

- Y tercero, el desarrollo profuso de los llamados *observatorios del delito*, que no son otra cosa que sistemas centralizados de vigilancia epidemiológica de violencia. Hoy que existe una profusión de los llamados observatorios, que sirven más para acopiar información de un cierto tipo de datos y muy poco para conocer los problemas y menos para evaluar las políticas; lo cual no invalida su construcción si se los rediseña adecuadamente. Hay observatorios internacionales como el que existe en Centroamérica (OCAVI), a nivel nacional como el que se implementa en Uruguay y locales como el que se desarrolla en Quito. Pero adicionalmente también existen observatorios de medios de comunicación, de percepción de inseguridad o de niños y adolescentes<sup>16</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

- La cuarta se vincula al tema de las fuentes de información, generalmente nunca debatidas y siempre asumidas como si fueran incuestionables, pero deben ser repensadas por el peso monopólico que tienen –por ejemplo, la policía–, por el carácter sectorial y por la fiabilidad y legitimidad institucional que expresan los números<sup>17</sup>. De allí que sea imprescindible construir sistemas de información colectivos y consensuados.

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

La superación de estos problemas viene de la transformación de las asimetrías, los énfasis y los pesos relativos de la información compilada, según los sistemas categoriales<sup>18</sup>. También la confiabilidad debe ser construida mediante un trabajo solvente en términos técnicos pero además contar con la participación de una pluralidad de instituciones que le den legitimidad en el consenso. Adicionalmente porque el sentido y la valoración del delito y el evento sólo podrán ser superados en la medida en que nuevos datos, fuentes, violencias, actores y escenarios puedan ser incorporados. Y, simultáneamente, porque la utilización de las fuentes tendría que ser monitoreada permanentemente para que los instrumentos técnicos del registro (parte policial, denuncia) se los utilice adecuadamente, así como la consolidación de la información. No está demás contrastar los datos con instrumentos diversos, como forma de verificarlos pero también de monitorear las fuentes utilizadas.

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

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

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

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

### La estructura del libro

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

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

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

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

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

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

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

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

Por último, como complemento a los registros de información institucional y a los datos cuantitativos recopilados en los observatorios de violencia<sup>19</sup>, aparecen las encuestas de victimización. Estas herramientas surgen como un intento de atenuar los déficits de las estadísticas tradicionales; sin embargo, las mismas han sido muy criticadas, particularmente

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

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

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

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

### Bibliografía

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